



Bruxelles, 4.9.2020  
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Proposta di

**RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

**per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla  
pandemia di COVID-19**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

## RELAZIONE

### 1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

#### • **Motivi e obiettivi della proposta**

Il diritto dei cittadini dell'UE di circolare e di soggiornare liberamente all'interno dell'Unione europea è una delle conquiste più preziose dell'Unione, e un volano importante della sua economia.

Per limitare la diffusione della pandemia di COVID-19 gli Stati membri<sup>1</sup> hanno adottato varie misure, alcune delle quali hanno inciso sul diritto dei cittadini di circolare liberamente all'interno dell'Unione europea. Tali misure comprendevano spesso restrizioni all'ingresso in un altro Stato membro o altre condizioni specifiche (ad esempio sottoporsi a un periodo di quarantena) applicabili ai viaggiatori transfrontalieri, inclusi coloro che si spostano per motivi economici, come lavoratori e imprenditori.

Scopo delle misure era salvaguardare la salute e il benessere dei cittadini, ma esse hanno avuto anche gravi conseguenze per la libertà di circolazione all'interno dell'Unione, con ripercussioni sul mercato interno. Il ripristino della libera circolazione, proteggendo nel contempo la salute pubblica, è una priorità, che ci si sposti per motivi di lavoro, familiari o di svago. L'esercizio dei diritti di libera circolazione, conferiti direttamente dai trattati ai cittadini dell'Unione, dovrebbe continuare ad essere possibile limitando nel contempo il rischio di reintrodurre il virus nelle zone in cui è sotto controllo.

Sin dall'inizio della pandemia, la Commissione ha collaborato strettamente con gli Stati membri per garantire un ritorno graduale alla libera circolazione. A marzo del 2020 la Commissione ha pubblicato gli Orientamenti in materia di misure per la gestione delle frontiere al fine di proteggere la salute e garantire la disponibilità di merci e servizi essenziali<sup>2</sup> e gli Orientamenti per l'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19<sup>3</sup>, contenenti indicazioni sulla libera circolazione di lavoratori frontalieri, lavoratori stagionali e lavoratori autonomi che esercitano professioni critiche.

Il 13 maggio 2020 la Commissione ha adottato, come parte di un pacchetto di Orientamenti e raccomandazioni per aiutare gli Stati membri a revocare progressivamente le restrizioni alla libera circolazione, una comunicazione verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne<sup>4</sup>, facendo anche riferimento alla flessibilità di reintrodurre determinate misure qualora la situazione epidemiologica lo richieda.

L'11 giugno 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio - Terza valutazione dell'applicazione della restrizione

---

<sup>1</sup> Il riferimento agli Stati membri include tutti gli Stati membri vincolati dall'acquis in materia di libera circolazione, e i paesi terzi vincolati da norme sulla libera circolazione (ossia Islanda, Liechtenstein e Norvegia sulla base dell'accordo SEE, Svizzera sulla base dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e il Regno Unito durante il periodo di transizione fino al 31 dicembre 2020 sulla base dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica).

<sup>2</sup> GU C 86I del 16.3.2020, pag. 1.

<sup>3</sup> GU C 102I del 30.3.2020, pag. 12.

<sup>4</sup> GU C 169 del 15.5.2020, pag. 30.

temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE<sup>5</sup>, in cui ha incoraggiato vivamente gli Stati membri a completare il processo di revoca delle restrizioni alla libera circolazione all'interno dell'UE non appena la situazione epidemiologica lo consente.

Il 15 luglio 2020 la Commissione ha adottato una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla preparazione sanitaria a breve termine dell'UE per affrontare i focolai di COVID-19<sup>6</sup>.

Il 7 agosto 2020 i servizi della Commissione hanno inviato una lettera amministrativa agli Stati membri, in cui hanno ricordato i principi applicabili alle restrizioni e alle limitazioni alla libera circolazione per orientare eventuali decisioni sulle restrizioni alla libera circolazione connesse alla pandemia. Conformemente al principio di proporzionalità, qualsiasi limitazione a questo diritto deve essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. La lettera intendeva inoltre promuovere il coordinamento e garantire chiarezza e prevedibilità per cittadini e imprese.

Ulteriori progressi e sforzi di coordinamento aggiuntivi tra gli Stati membri sono ancora necessari. Tenendo in considerazione l'evoluzione della pandemia, alcuni Stati membri hanno mantenuto o reintrodotta determinate restrizioni alla libera circolazione all'interno dell'UE. Tali misure unilaterali hanno causato perturbazioni significative. Benché nel frattempo i divieti d'ingresso siano stati in gran parte revocati, imprese e cittadini si trovano ancora ad affrontare un'ampia gamma di misure divergenti, che sono spesso adottate con brevissimo preavviso, si basano su criteri molto differenti o non sono sufficientemente coordinate con altri Stati membri. Tutto questo ha causato un livello di incertezza molto elevato, sia per i cittadini che per le imprese.

Visti gli insegnamenti tratti dalle prime fasi della pandemia, è necessario un approccio ben coordinato, prevedibile e trasparente all'adozione delle restrizioni alla libertà di circolazione. Per gli sforzi tesi ad avviare la ricostruzione in sicurezza dell'economia dell'UE e a garantire un corretto funzionamento del suo mercato interno è fondamentale prevenire la diffusione del virus, salvaguardare la salute dei cittadini e mantenere, in condizioni di sicurezza, la libera circolazione all'interno dell'Unione. Si deve prestare particolare attenzione per garantire un'attività economica transfrontaliera senza restrizioni.

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

La presente proposta di raccomandazione serve ad attuare le disposizioni vigenti in materia di restrizioni alla libera circolazione per motivi di salute pubblica.

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

La presente proposta di raccomandazione è in linea con le altre normative dell'Unione, comprese quelle riguardanti la salute pubblica e i controlli alle frontiere interne.

---

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1599495811896&uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1599496319992&uri=CELEX:52020DC0318>

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

- **Base giuridica**

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e in particolare l'articolo 21, paragrafo 2, l'articolo 46, l'articolo 52, paragrafo 2, l'articolo 168, paragrafo 6, e l'articolo 292.

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

L'articolo 292 del 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 nella situazione attuale, in quanto un approccio coerente è necessario per evitare ulteriori perturbazioni causate da misure unilaterali e non sufficientemente coordinate che limitano la libera circolazione all'interno dell'Unione. L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, stabilisce che ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. Quando un'azione dell'Unione risulti necessaria per raggiungere questo obiettivo, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio di tali diritti.

A norma dell'articolo 46 TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 45.

A norma dell'articolo 49, primo comma, TFUE, le restrizioni alla libertà di stabilimento vengono vietate. A norma dell'articolo 56, primo comma, TFUE, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate. Ciò include restrizioni alla libertà di ricevere servizi in un altro Stato membro.

A norma dell'articolo 52, paragrafo 2, TFUE, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono direttive per il coordinamento delle disposizioni finalizzate a fornire misure speciali relative all'esercizio della libertà di stabilimento adottate per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. A norma dell'articolo 62, TFUE, tale disposizione si applica parimenti ai servizi.

A norma dell'articolo 168, paragrafo 6, il Consiglio, su proposta della Commissione, può altresì adottare raccomandazioni al fine di assicurare 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 potrebbe portare a restrizioni alla libera circolazione incoerenti e frammentate, causando incertezza per i cittadini dell'Unione nell'esercizio dei diritti conferiti loro dall'UE. 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 con gli Stati membri dall'attuazione delle prime restrizioni temporanee, delle informazioni disponibili sulla situazione epidemiologica in evoluzione, i pertinenti elementi scientifici a disposizione e i riscontri diretti dai cittadini dell'Unione, anche alla luce delle numerose lettere indirizzate alla Commissione europea.

- **Valutazione d'impatto**

n.p.

- **Diritti fondamentali**

La libertà di circolazione è un diritto fondamentale sancito nell'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. L'articolo 21 della Carta vieta restrizioni fondate sulla nazionalità nell'ambito di applicazione dei trattati.

In linea con la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>7</sup>, i diritti di libera circolazione possono essere limitati per proteggere determinati interessi pubblici, segnatamente la protezione della sanità pubblica, dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. Tali limitazioni devono essere applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'UE, in particolare la proporzionalità e la non discriminazione, nonché il rispetto dei diritti fondamentali. Le misure dovrebbero basarsi su considerazioni di salute pubblica e non possono pertanto spingersi al di là di ciò che è strettamente necessario per salvaguardare l'interesse pubblico che ne ha giustificato l'adozione.

Qualsiasi limitazione alla libera circolazione all'interno dell'Unione giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, deve essere necessaria, proporzionata e basata su criteri obiettivi e non discriminatori. Esse devono essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito; e non devono spingersi al di là di ciò che è necessario al fine di conseguire tale scopo.

La presente raccomandazione non dovrebbe essere intesa come un'agevolazione o un incentivo all'adozione di restrizioni alla libera circolazione attuate durante la pandemia. Semmai, essa tenta di fornire un approccio coordinato nel caso in cui uno Stato membro decida di introdurre tali limitazioni. La decisione di introdurre restrizioni alla libera circolazione resta di competenza degli Stati membri, i quali devono agire in conformità al diritto dell'Unione. Allo stesso modo gli Stati membri mantengono la flessibilità di non

---

<sup>7</sup> 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).

introdurre restrizioni anche nel caso in cui siano raggiunti i criteri e le soglie indicati nella presente raccomandazione.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Un approccio coordinato tra gli Stati membri richiede sforzi congiunti su quattro punti chiave: l'applicazione di criteri e soglie comuni nel decidere se introdurre restrizioni alla libera circolazione, la mappatura di criteri comuni usando un codice cromatico concordato, l'adozione di un approccio comune in merito alle misure applicate alle persone che si spostano da e verso una zona identificata come a rischio elevato, e la fornitura al pubblico di informazioni chiare, complete e tempestive su tutte le restrizioni e sui requisiti complementari.

Per assicurare che il processo sia gestibile e trasparente, la proposta si concentra su tre criteri, ossia il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni, il tasso di positività dei test e il tasso di test effettuati. Tali criteri dovrebbero essere applicati alle differenti zone, idealmente alle regioni degli Stati membri. Soltanto le zone con un tasso di test effettuati superiore a 250 test COVID-19 per 100 000 abitanti dovrebbero essere valutate in base a questi criteri, al fine di garantire che i dati disponibili siano sufficientemente validi.

Usando questi criteri si potrebbero applicare le restrizioni, ove necessario, alle regioni con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 50 o superiore e un tasso di positività dei test pari al 3 % o superiore. Si potrebbero applicare le restrizioni alle regioni in cui il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150 per 100 000 abitanti, anche se il tasso di positività dei test è inferiore al 3 %. I criteri e le soglie illustrati si basano su approfondite discussioni con gli Stati membri e sui dati che questi hanno reso disponibili.

Usando i dati forniti dagli Stati membri, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) produrrà mappe costantemente aggiornate, suddivise per regioni, che indicheranno se in una data zona sono state raggiunte le soglie illustrate in precedenza.

Laddove non venga raggiunta la soglia del tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni e nemmeno la soglia per il tasso di positività dei test, la regione dovrebbe essere contrassegnata in "verde". Laddove si raggiunga una sola delle soglie, le regioni dovrebbero essere contrassegnate in "arancione". Laddove si raggiungono entrambe le soglie, la regione dovrebbe essere contrassegnata in "rosso". Laddove non si hanno a disposizione dati sufficienti o non si raggiunge il tasso minimo di test effettuati, la regione dovrebbe essere contrassegnata in "grigio".

Le mappe sviluppate dall'ECDC dovrebbero favorire un approccio coordinato ai processi decisionali dei singoli Stati membri, e assicurare che qualsiasi decisione da loro adottata sia coerente e ben coordinata.

A titolo di esempio, usando questi criteri e queste soglie gli Stati membri potrebbero applicare restrizioni alla circolazione proveniente da una zona

- (a) con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 70 e un tasso di positività dei test pari al 5,5 % ("zona rossa") o
- (b) con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 175 per 100 000 abitanti, indipendentemente dal tasso di positività dei test ("zona rossa").

Gli Stati membri non dovrebbero invece applicare restrizioni alla circolazione proveniente da una zona

- (c) con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 20 e un tasso di positività dei test pari al 2,5 % ("zona verde");
- (d) con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 55 e un tasso di positività dei test pari all'1,5 % ("zona arancione", potrebbe essere applicato l'obbligo per i passeggeri di presentare un modulo per la localizzazione o di sottoporsi a test);
- (e) con un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni pari a 20 e un tasso di positività dei test pari al 4,5 % ("zona arancione", potrebbe essere applicato l'obbligo per i passeggeri di presentare un modulo per la localizzazione o di sottoporsi a test).

Questa mappa dovrebbe quindi fungere da base per i processi decisionali degli Stati membri, che sarebbero coordinati, per quanto possibile, secondo un calendario concordato:

- (a) Ogni settimana: il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie pubblica una versione aggiornata della mappa creata in base al codice cromatico.
- (b) Giovedì: gli Stati membri che intendono applicare restrizioni ai viaggiatori provenienti da una zona classificata come "rossa" o "grigia" informano di tale intenzione gli altri Stati membri e la Commissione.
- (c) Lunedì: le misure notificate da uno Stato membro, salvo circostanze eccezionali, dovrebbero entrare in vigore.

Il rispetto di questo calendario concordato garantirebbe il coordinamento tra gli Stati membri e aumenterebbe il livello di prevedibilità, certezza del diritto e rispetto delle norme a beneficio di cittadini e imprese.

Proposta di

## **RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**

### **per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla 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 21, paragrafo 2, l'articolo 46, l'articolo 52, paragrafo 2, l'articolo 168, paragrafo 6, e l'articolo 292, prima e seconda frase,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La cittadinanza dell'Unione conferisce a ogni cittadino dell'Unione il diritto alla libera circolazione.
- (2) A norma dell'articolo 21, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. La direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>8</sup> dà attuazione a tale diritto. Il diritto di circolare e soggiornare liberamente è sancito anche all'articolo 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("la Carta").
- (3) A norma dell'articolo 45, paragrafo 1, TFUE la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. Il conseguimento di tale obiettivo implica il diritto dei lavoratori degli Stati membri di spostarsi liberamente nel territorio dell'Unione per esercitare un'attività subordinata, fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.
- (4) A norma dell'articolo 49, primo comma, TFUE sono vietate le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro.
- (5) A norma dell'articolo 56, primo comma, TFUE anche le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate. Ciò comprende il diritto dei prestatori di servizi di attraversare la frontiera per prestare servizi e il diritto dei destinatari dei servizi di recarsi nel paese del prestatore per ricevere il servizio. Il conseguimento di tali obiettivi giustifica il coordinamento delle misure che gli Stati

---

<sup>8</sup> 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).



membri possono decidere di adottare nei confronti dei cittadini di altri Stati per motivi di sanità pubblica.

- (6) A norma dell'articolo 168, paragrafo 1, TFUE nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.
- (7) 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.
- (8) Per limitare la diffusione del virus gli Stati membri hanno adottato varie misure, alcune delle quali hanno inciso sul diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, quali le restrizioni all'ingresso o l'obbligo per i viaggiatori transfrontalieri di sottoporsi a quarantena.
- (9) Il 13 febbraio 2020 il Consiglio ha adottato le conclusioni sulla COVID-19<sup>9</sup> in cui ha esortato gli Stati membri a procedere insieme, in collaborazione con la Commissione, in modo proporzionato e adeguato, per sviluppare un coordinamento stretto e rafforzato tra gli Stati membri al fine di garantire l'efficacia di tutte le misure, comprese, se del caso, le misure in materia di viaggi, salvaguardando nel contempo la libera circolazione all'interno dell'UE, nonché per garantire una protezione ottimale della salute pubblica.
- (10) 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.
- (11) Il 16 marzo 2020 la Commissione ha adottato gli Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali<sup>10</sup>. Il 17 marzo 2020 i capi di Stato o di governo dell'Unione europea hanno approvato tali orientamenti.
- (12) Il 30 marzo 2020 la Commissione ha adottato gli Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19<sup>11</sup> per assicurare che i lavoratori mobili e autonomi nel territorio dell'Unione, in particolare quelli che esercitano professioni critiche per combattere la pandemia, possano raggiungere il luogo di lavoro.
- (13) Il 15 aprile 2020 la presidente della Commissione e il presidente del Consiglio europeo hanno definito una "Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19"<sup>12</sup> in base alla quale le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere revocate una volta che si sarà constatata una sufficiente convergenza della situazione epidemiologica e vi sarà un'ampia applicazione responsabile delle regole sul distanziamento sociale.
- (14) Il 7 maggio 2020 la Commissione ha adottato gli Orientamenti sulla libera circolazione degli operatori sanitari e sull'armonizzazione minima della formazione in

---

<sup>9</sup> GU C 57 del 20.2.2020, pag. 4.

<sup>10</sup> GU C 86I del 16.3.2020, pag. 1.

<sup>11</sup> GU C 102I del 30.3.2020, pag. 12.

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

relazione alle misure di emergenza legate alla COVID-19: raccomandazioni relative alla direttiva 2005/36/CE<sup>13</sup> per aiutare gli Stati membri a rimediare alle carenze immediate di personale.

- (15) Il 13 maggio 2020 la Commissione ha adottato, nell'ambito di un pacchetto di orientamenti e raccomandazioni, la comunicazione intitolata "Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne"<sup>14</sup>. La comunicazione propone un approccio graduale e coordinato che dovrebbe iniziare con la revoca delle restrizioni tra le zone o gli Stati membri con situazioni epidemiologiche sufficientemente simili. L'approccio dovrebbe essere flessibile, con la possibilità di reintrodurre determinate misure qualora la situazione epidemiologica lo richieda. Secondo la comunicazione gli Stati membri dovrebbero agire sulla base di criteri epidemiologici, della capacità di applicare misure di contenimento lungo l'intero itinerario e di considerazioni di natura economica e sociale.
- (16) L'11 giugno 2020 la Commissione ha adottato la comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio - Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE<sup>15</sup>, in cui ha incoraggiato vivamente gli Stati membri a completare il processo di revoca delle restrizioni alla libera circolazione all'interno dell'Unione.
- (17) Il 16 luglio 2020 la Commissione ha adottato gli Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19<sup>16</sup>, in cui fornisce indicazioni alle autorità nazionali, agli ispettorati del lavoro e alle parti sociali per garantire i diritti, la salute e la sicurezza dei lavoratori stagionali e assicurare che i lavoratori stagionali conoscano i propri diritti.
- (18) Al fine di agevolare il libero flusso di merci all'interno dell'Unione, la Commissione ha adottato una comunicazione sull'attuazione delle corsie verdi (*green lanes*) previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali<sup>17</sup>, gli Orientamenti per agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di COVID-19<sup>18</sup> e gli Orientamenti relativi alla protezione della salute, al rimpatrio e alle modalità di viaggio per i marittimi, i passeggeri e le altre persone a bordo delle navi<sup>19</sup>.
- (19) Tenuto conto della diminuzione del numero di casi di COVID-19 nell'Unione nei mesi di giugno e luglio 2020, molti Stati membri avevano revocato le restrizioni alla libera circolazione imposte durante la prima ondata di contagi.
- (20) Poiché nell'agosto 2020 il numero di casi di COVID-19 ha iniziato ad aumentare in gran parte dell'Unione, alcuni Stati membri hanno iniziato a reintrodurre restrizioni alla libera circolazione.
- (21) Le restrizioni alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione attuate per limitare la diffusione della pandemia dovrebbero basarsi su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica. Esse dovrebbero

---

<sup>13</sup> GU C 156 del 8.5.2020, pag. 1.

<sup>14</sup> GU C 169 del 15.5.2020, pag. 30.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1599495811896&uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>16</sup> GU C 235I del 17.7.2020, pag. 1.

<sup>17</sup> GU C 96I del 24.3.2020, pag. 1.

<sup>18</sup> GU C 100I del 27.3.2020, pag. 1.

<sup>19</sup> GU C 119 del 14.4.2020, pag. 1.

essere applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'UE, segnatamente la proporzionalità e la non discriminazione. La presente raccomandazione mira ad agevolare l'applicazione di tali principi, in modo coordinato, alla situazione eccezionale causata dalla pandemia di COVID-19. Pertanto i meccanismi attuati dalla presente raccomandazione dovrebbero limitarsi rigorosamente, in termini di ambito di applicazione e di tempo, alle restrizioni adottate in risposta alla pandemia attuale.

- (22) Le misure unilaterali in questo settore potrebbero causare gravi perturbazioni in quanto le imprese e i cittadini si trovano ad affrontare un'ampia gamma di misure divergenti e in rapida evoluzione. Ciò è particolarmente dannoso in una situazione in cui l'economia europea è già stata colpita duramente dal virus.
- (23) La presente raccomandazione mira a garantire un maggiore coordinamento tra gli Stati membri che valutano l'adozione di misure restrittive della libera circolazione per motivi di salute pubblica. È necessario un approccio coordinato tra gli Stati membri per ridurre l'impatto delle restrizioni sui cittadini e sull'economia dell'Unione, aumentando la trasparenza e la prevedibilità e garantendo nel contempo un livello elevato di protezione della salute umana.
- (24) Un approccio coordinato tra gli Stati membri richiede sforzi congiunti 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.
- (25) A sei mesi dall'inizio della crisi sono disponibili maggiori informazioni sulle misure più efficaci da adottare, sulla base di scambi regolari tra gli Stati membri e la Commissione. I criteri e le soglie illustrati nella presente raccomandazione si basano sui dati resi disponibili dagli Stati membri.
- (26) Tenuto conto della situazione epidemiologica in evoluzione, la Commissione, con il sostegno del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, dovrebbe valutare periodicamente i criteri, i dati necessari e le soglie indicati nella presente raccomandazione, compresa l'opportunità di valutare altri criteri, quali i tassi di ricoveri ospedalieri o i tassi di occupazione delle unità di terapia intensiva.
- (27) Gli Stati membri dovrebbero applicare un insieme di indicatori e una metodologia coordinati per la classificazione epidemiologica delle zone e delle regioni. Al fine di limitare allo stretto necessario le restrizioni gli Stati membri dovrebbero, per quanto possibile, mirare a imporre restrizioni, in modo non discriminatorio, soltanto nei confronti delle persone provenienti da zone o regioni specifiche particolarmente colpite anziché dall'intero territorio di uno Stato membro.
- (28) La presente raccomandazione non dovrebbe essere intesa come un'agevolazione o un incentivo all'adozione di restrizioni alla libera circolazione attuate in risposta alla pandemia; essa intende piuttosto fornire un approccio coordinato nel caso in cui uno Stato membro decida di introdurre tali restrizioni. La decisione di introdurre restrizioni alla libera circolazione resta di competenza degli Stati membri, i quali devono conformarsi ai requisiti imposti dal diritto dell'Unione. Allo stesso modo gli Stati membri mantengono la flessibilità di non introdurre restrizioni anche se sono rispettati i criteri e le soglie indicati nella presente raccomandazione.

- (29) Le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere prese in considerazione solo se gli Stati membri dispongono di prove sufficienti per giustificarle in termini di benefici per la salute pubblica e hanno fondati motivi per ritenere che tali restrizioni sarebbero efficaci.
- (30) Le mappe che illustrano lo stato dei criteri comuni per le regioni dell'UE dovrebbero essere pubblicate e aggiornate settimanalmente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie utilizzando i dati forniti dagli Stati membri.
- (31) Per migliorare il coordinamento tra gli Stati membri e aumentare la prevedibilità per il pubblico, gli Stati membri dovrebbero utilizzare un calendario concordato nel valutare di imporre restrizioni alla libertà di circolazione a causa della pandemia di COVID-19.
- (32) Per limitare le perturbazioni del mercato interno e della vita familiare durante la pandemia, i viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale, quali lavoratori subordinati o autonomi che esercitano professioni critiche, lavoratori frontalieri, lavoratori del settore dei trasporti o fornitori di servizi di trasporto, marittimi e persone che viaggiano per motivi professionali o familiari imperativi, non dovrebbero essere tenuti a sottoporsi a quarantena.
- (33) Informare il pubblico in modo chiaro, tempestivo e completo è fondamentale per limitare l'impatto delle restrizioni attuate alla libera circolazione, garantendo la prevedibilità, la certezza del diritto e il rispetto da parte dei cittadini,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

### **Principi generali**

1. Tutte le restrizioni alla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione attuate per limitare la diffusione della COVID-19 dovrebbero basarsi su motivi specifici e limitati di interesse pubblico, vale a dire la protezione della salute pubblica. È necessario che tali limitazioni siano applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, segnatamente la proporzionalità e la non discriminazione. Tutte le misure adottate non dovrebbero pertanto andare al di là di quanto strettamente necessario per tutelare la salute pubblica.
2. Tali restrizioni dovrebbero essere revocate non appena la situazione epidemiologica lo consente.
3. Non può essere operata alcuna discriminazione tra gli Stati membri, ad esempio applicando norme più favorevoli ai viaggi da e verso uno Stato membro limitrofo rispetto ai viaggi da e verso altri Stati membri nella stessa situazione epidemiologica.
4. Le restrizioni non possono basarsi sulla cittadinanza della persona interessata, ma dovrebbero basarsi sul luogo o sui luoghi in cui è stata la persona nei 14 giorni precedenti l'arrivo.
5. Gli Stati membri dovrebbero sempre consentire l'accesso ai propri cittadini e ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari residenti nel loro territorio e dovrebbero agevolare un rapido transito attraverso il loro territorio.
6. Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione alle specificità delle regioni transfrontaliere e alla necessità di cooperare a livello locale e regionale.
7. Gli Stati membri dovrebbero scambiarsi regolarmente informazioni su tutte le questioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente raccomandazione.

## **Criteri comuni**

8. Nel valutare la possibilità di limitare la libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dei criteri seguenti:
- (a) il "tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni", vale a dire il numero totale di nuovi casi di COVID-19 per 100 000 abitanti in una data zona negli ultimi 14 giorni;
  - (b) il "tasso di positività dei test", vale a dire la percentuale di test positivi tra tutti i test per l'infezione da COVID-19 effettuati in una data zona durante l'ultima settimana;
  - (c) il "tasso di test effettuati", vale a dire il numero di test per l'infezione da COVID-19 effettuati per 100 000 abitanti in una data zona durante l'ultima settimana.

## **Dati sui criteri comuni**

9. Al fine di garantire la disponibilità di dati completi e comparabili, gli Stati membri dovrebbero fornire settimanalmente al Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie dati sui criteri di cui al punto 8.

Gli Stati membri dovrebbero inoltre fornire tali dati a livello regionale per garantire che le misure possano essere mirate alle regioni in cui sono strettamente necessarie.

## **Soglie comuni nella valutazione di restrizioni alla libera circolazione**

10. Gli Stati membri non dovrebbero limitare la libera circolazione delle persone che viaggiano da o verso un altro Stato membro con
- (d) un tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni inferiore a 50 nuovi casi di COVID-19 per 100 000 abitanti; oppure
  - (e) un tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 inferiore al 3 %;
- a condizione che lo Stato membro interessato abbia un tasso di test effettuati settimanale superiore a 250 test per l'infezione da COVID-19 per 100 000 abitanti.
- In via eccezionale negli Stati membri in cui il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150 per 100 000 abitanti il criterio di cui alla lettera b) non dovrebbe essere applicato.
11. Gli Stati membri dovrebbero tenere conto della distribuzione regionale dei casi all'interno degli altri Stati membri. Ove possibile, le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere circoscritte in base alla situazione delle regioni colpite dello Stato membro interessato. A tale scopo le soglie di cui al punto 10 dovrebbero essere applicate a livello regionale, senza limitare la libera circolazione da o verso altre regioni di tale Stato membro che rispettano le soglie.

## **Mappatura delle zone di rischio nella valutazione di restrizioni alla libera circolazione**

12. Sulla base dei dati forniti dagli Stati membri il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie dovrebbe pubblicare una mappa dei paesi UE/SEE<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Conformemente all'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU L 29 del 31.1.2020, pag. 7) ("accordo di recesso"), essa comprende anche il Regno Unito durante il periodo di transizione di cui all'articolo 127, paragrafo 1, dell'accordo di recesso.

suddivisi per regione, al fine di sostenere il processo decisionale degli Stati membri. In tale mappa una zona dovrebbe essere contrassegnata con i seguenti colori:

- (a) verde, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 25 e il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è inferiore al 3 %;
  - (b) arancione, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è inferiore a 50 ma il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è pari o superiore al 3 %, oppure se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è compresa tra 25 e 150 ma il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è inferiore al 3 %;
  - (c) rosso, se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è pari o superiore a 50 e il tasso di positività dei test per l'infezione da COVID-19 è pari o superiore al 3 %, oppure se il tasso cumulativo dei casi di COVID-19 registrati negli ultimi 14 giorni è superiore a 150 per 100 000 abitanti;
  - (d) grigio, se non sono disponibili informazioni sufficienti a valutare i criteri di cui al punto 10 o se il tasso di test effettuati è inferiore o pari a 250 test COVID-19 per 100 000 abitanti. Per distinguere i due casi dovrebbero essere usate sfumature di grigio diverse.
13. Ogni settimana il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie dovrebbe pubblicare una versione aggiornata della mappa.

#### **Coordinamento tra gli Stati membri e calendario comune**

14. Gli Stati membri che intendono applicare restrizioni alle persone che viaggiano verso o da una zona classificata come "rossa" o "grigia" ai sensi del punto 12, lettere c) e d), sulla base dei propri processi decisionali, dovrebbero informare gli altri Stati membri e la Commissione delle proprie intenzioni il giovedì.

A tal fine gli Stati membri dovrebbero utilizzare la rete esistente dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR). I punti di contatto IPCR dovrebbero garantire che le informazioni siano trasmesse senza indugio alle rispettive autorità competenti.

Salvo circostanze eccezionali le misure comunicate da uno Stato membro a norma del presente punto dovrebbero entrare in vigore il lunedì della settimana successiva.

15. Nel valutare l'opportunità di applicare le restrizioni, gli Stati membri dovrebbero tenere conto anche della situazione epidemiologica nel proprio territorio, comprese le strategie in materia di test, il numero di test effettuati e i tassi di positività dei test, nonché altri indicatori epidemiologici.
16. Gli Stati membri non dovrebbero imporre restrizioni alle persone che viaggiano verso o da una zona classificata come "rossa" ai sensi del punto 12, lettera c), situata in un altro Stato membro, se non impongono le stesse restrizioni alle zone classificate come "rosse" ai sensi del punto 12, lettera c), situate nel loro territorio.
17. Gli Stati membri dovrebbero informare immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione della revoca di eventuali misure restrittive introdotte precedentemente, la quale dovrebbe entrare in vigore il prima possibile.

Le restrizioni alla libera circolazione dovrebbero essere revocate quando una zona è nuovamente classificata come "arancione" o "verde" ai sensi del punto 12, a condizione che siano trascorsi almeno 14 giorni dalla loro introduzione.

18. Al più tardi sette giorni dopo l'adozione della presente raccomandazione gli Stati membri dovrebbero revocare progressivamente le restrizioni applicate a zone non classificate come "rosse" o "grigie" ai sensi del punto 12 prima dell'adozione della suddetta.

#### **Quadro comune per quanto riguarda le misure possibili per i viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio**

19. Gli Stati membri non dovrebbero rifiutare l'ingresso dei viaggiatori provenienti da altri Stati membri.

Gli Stati membri che introducono restrizioni alla libera circolazione sulla base dei propri processi decisionali potrebbero imporre ai viaggiatori provenienti da una zona classificata come "rossa" o "grigia" ai sensi del punto 12, lettere c) e d), di

- (a) sottoporsi a quarantena o
- (b) sottoporsi a un test per l'infezione da COVID-19 dopo l'arrivo.

Ove possibile, l'opzione da preferire dovrebbe essere la possibilità di sottoporsi a test per l'infezione da COVID-19 rispetto alla quarantena.

I viaggiatori dovrebbero avere la possibilità di sostituire il test di cui alla lettera b) con un test per l'infezione da COVID-19 effettuato prima della partenza.

20. Gli Stati membri dovrebbero riconoscere reciprocamente i risultati dei test per l'infezione da COVID-19 effettuati negli altri Stati membri da organismi sanitari certificati.

21. I viaggiatori aventi una funzione o una necessità essenziale non dovrebbero essere tenuti a sottoporsi a quarantena, in particolare:

- (a) i lavoratori subordinati o autonomi che esercitano professioni critiche, i lavoratori transfrontalieri, i lavoratori distaccati e i lavoratori stagionali di cui agli Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19<sup>21</sup>;
- (b) i lavoratori del settore dei trasporti o i fornitori di servizi di trasporto, compresi i conducenti di veicoli che trasportano merci destinate al territorio e quelli che si limitano a transitare;
- (c) gli alunni, gli studenti e i tirocinanti che si recano quotidianamente all'estero;
- (d) le persone che viaggiano per motivi familiari o professionali imperativi;
- (e) i diplomatici, il personale delle organizzazioni internazionali e le persone invitate dalle organizzazioni internazionali la cui presenza fisica è necessaria per il buon funzionamento di tali organizzazioni, il personale militare, gli operatori umanitari e della protezione civile nell'esercizio delle proprie funzioni;
- (f) i passeggeri in transito;

---

<sup>21</sup> GU C 102I del 30.3.2020, pag. 12.

- (g) i marittimi;
  - (h) i giornalisti nell'esercizio delle loro funzioni.
22. Gli Stati membri potrebbero imporre alle persone provenienti da una zona classificata come "rossa", "arancione" o "grigia" ai sensi del punto 12, lettere c), b) e d), di presentare un modulo per la localizzazione dei passeggeri, specialmente se arrivano in aereo, nel rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati. Ove possibile, per le informazioni relative alla localizzazione dei passeggeri dovrebbe essere utilizzata un'opzione digitale al fine di semplificare le procedure e garantire nel contempo parità di accesso a tutti i cittadini.
  23. Ove giustificato, gli Stati membri potrebbero valutare di raccomandare ai viaggiatori provenienti da una zona classificata come "arancione" ai sensi del punto 12, lettera b), di sottoporsi almeno a un test per l'infezione da COVID-19 prima della partenza o all'arrivo.
  24. Le misure applicate alle persone provenienti da una zona classificata come "rossa", "arancione" o "grigia" ai sensi del punto 12, lettere c), b) e d), non possono essere discriminatorie, vale a dire che dovrebbero essere applicate anche ai cittadini dello Stato membro interessato che rientrano.
  25. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i requisiti formali imposti ai cittadini e alle imprese apportino un beneficio concreto agli sforzi in materia di salute pubblica volti a combattere la pandemia e non creino oneri amministrativi indebiti e superflui.
  26. Se una persona manifesta sintomi all'arrivo a destinazione, il test, la diagnosi, l'isolamento e il tracciamento dei contatti dovrebbero avvenire in conformità alle pratiche locali e l'ingresso non dovrebbe essere rifiutato. Le informazioni sui casi individuati all'arrivo dovrebbero essere immediatamente condivise con le autorità sanitarie dei paesi in cui ha soggiornato la persona interessata nei 14 giorni precedenti a fini di tracciamento dei contatti attraverso il Sistema di allarme rapido e di reazione.
  27. Le restrizioni non dovrebbero assumere la forma di divieti alla prestazione di alcuni servizi di trasporto.

### **Comunicazione e informazione al pubblico**

28. Gli Stati membri dovrebbero fornire ai portatori di interessi e al pubblico informazioni chiare, complete e tempestive sulle eventuali restrizioni alla libera circolazione, sugli eventuali requisiti complementari (ad esempio test negativi per l'infezione da COVID-19 o moduli per la localizzazione dei passeggeri) e sulle misure applicate ai viaggiatori provenienti da zone a più alto rischio.

In particolare gli Stati membri dovrebbero informare quanto prima il pubblico delle restrizioni recentemente introdotte o revocate, comunicate agli altri Stati membri e alla Commissione conformemente ai punti 14 e 17.

Tali informazioni dovrebbero essere rese disponibili anche sulla piattaforma web "Re-open EU" che dovrebbe contenere un rimando alla mappa pubblicata periodicamente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie conformemente ai punti 12 e 13.



Il contenuto saliente delle misure, l'ambito di applicazione geografico e le categorie di persone alle quali si applicano dovrebbero essere descritti con chiarezza.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*