

Relazione speciale

Libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19

La vigilanza sui controlli alle frontiere interne è stata limitata e le azioni intraprese dagli Stati membri non sono state coordinate tra loro



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - X
Introduzione	01 - 19
Libera circolazione delle persone: un importante traguardo raggiunto dall'UE	01 - 04
Lo spazio Schengen	05 - 09
Controlli alle frontiere interne intesi a far rispettare le restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19	10 - 13
Azioni intraprese dall'UE durante la pandemia di COVID-19	14 - 17
Sfide e futuro del meccanismo Schengen	18 - 19
Estensione e approccio dell'audit	20 - 24
Osservazioni	25 - 75
La supervisione da parte della Commissione sulle azioni adottate dagli Stati membri era limitata e ostacolata dal quadro giuridico	25 - 50
La Commissione non ha controllato adeguatamente il ripristino dei controlli alle frontiere interne	26 - 45
La Commissione vigila sulle restrizioni di viaggio, ma la sua azione è ostacolata dai limiti del quadro giuridico	46 - 50
Nonostante gli sforzi della Commissione e dell'ECDC, le azioni degli Stati membri erano generalmente non coordinate	51 - 75
La Commissione e l'ECDC hanno pubblicato orientamenti pertinenti in tempo utile per agevolare il coordinamento a livello dell'UE	53 - 68
Gli Stati membri hanno adottato approcci non coordinati in materia di controlli alle frontiere e restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19	69 - 75
Conclusioni e raccomandazioni	76 - 86

Allegati

Allegato I – Campione di 10 notifiche di ripristino di controlli alle frontiere interne trasmesse dagli Stati membri tra il 2015 e il 2019

Allegato II – Documenti di orientamento pertinenti pubblicati dalla Commissione fino a giugno 2021

Acronimi e abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Risposte del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I Il diritto dei cittadini dell'UE di circolare liberamente nel territorio dei suoi Stati membri è una delle quattro libertà fondamentali nell'Unione europea. Inoltre, l'abolizione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen ha consentito la creazione di uno spazio di spostamento senza frontiere, che agevola ulteriormente la circolazione delle persone.

II Dal 2020, gli Stati membri hanno introdotto controlli alle frontiere interne principalmente per far rispettare le restrizioni alla libera circolazione imposte in ragione della pandemia di COVID-19. La normativa Schengen dispone che i controlli alle frontiere interne siano proporzionati e una misura di ultima istanza. La Commissione resta responsabile della sorveglianza del rispetto della normativa UE nell'ambito di tali controlli.

III Obiettivo del presente audit era verificare se la Commissione abbia adottato misure efficaci per tutelare il diritto alla libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Ciò ha riguardato i controlli alle frontiere Schengen, le restrizioni di viaggio corrispondenti e il coordinamento degli sforzi a livello dell'UE. La Corte ha preso in considerazione il periodo fino alla fine di giugno 2021 e si attende che il presente audit alimenti il dibattito in corso circa il riesame del sistema Schengen, compresa la revisione del codice frontiere Schengen.

IV La Corte conclude che, benché la Commissione abbia monitorato le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri, i limiti imposti dal quadro normativo ne hanno ostacolato il ruolo di vigilanza in materia. Inoltre, la Commissione non ha esercitato un controllo adeguato per assicurarsi che i controlli alle frontiere interne fossero conformi alla normativa Schengen. La Corte ha constatato che le notifiche relative ai controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri non erano accompagnate da elementi probatori sufficienti ad attestare che i controlli costituissero una misura di ultima istanza, fossero proporzionati e avessero durata limitata. Gli Stati membri non hanno sempre notificato i nuovi controlli alle frontiere alla Commissione, né presentato a quest'ultima le relazioni ex post obbligatorie intese a valutare, tra le altre cose, l'efficacia e la proporzionalità dei controlli effettuati alle frontiere interne. Quando sono state trasmesse, tali relazioni non contenevano informazioni sufficienti in merito a tali importanti aspetti.

V La mancata comunicazione di informazioni essenziali da parte degli Stati membri ha impedito alla Commissione di valutare rigorosamente la conformità delle misure di controllo delle frontiere rispetto alla normativa Schengen. Comunque, sin dall'inizio della pandemia di COVID-19, la Commissione non ha né richiesto informazioni supplementari agli Stati membri né emesso alcun parere in merito ai controlli alle frontiere.

VI I controlli alle frontiere interne sono stati spesso effettuati per far rispettare una serie di restrizioni di viaggio legate alla COVID-19. Spetta alla Commissione sorvegliare che tali restrizioni siano conformi al principio della libera circolazione; tuttavia, i limiti imposti dal quadro giuridico hanno ostacolato il lavoro della Commissione al riguardo. Al contrario di quanto previsto per i controlli alle frontiere interne, gli Stati membri non erano tenuti ad informare la Commissione delle restrizioni di viaggio imposte. Inoltre, la procedura di infrazione, unico strumento di cui la Commissione dispone per far rispettare il diritto alla libera circolazione, non è adeguata nel contesto di situazioni quali la pandemia di COVID-19.

VII La Commissione e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) hanno pubblicato tempestivamente orientamenti per agevolare il coordinamento dei controlli alle frontiere esterne e delle restrizioni di viaggio. Gli orientamenti sui controlli alle frontiere interne non contenevano tuttavia dettagli pratici, ad esempio circa il modo in cui gli Stati membri avrebbero dovuto dimostrare il rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, né buone pratiche in materia di gestione delle frontiere interne durante la pandemia. L'ECDC non valuta in modo esauriente l'utilità e l'impatto degli orientamenti forniti, e non è giuridicamente tenuto a farlo.

VIII La Commissione ha avviato importanti iniziative per coordinare le misure aventi un'incidenza sulla libertà di circolazione. Ha inoltre varato il portale "Re-open EU" al fine di consolidare le informazioni essenziali circa le restrizioni di viaggio per i cittadini. Tuttavia, pur ad un anno dall'inizio della pandemia, le pratiche adottate dagli Stati membri mostrano che nella maggior parte dei casi le risposte non erano ancora coordinate né erano sempre coerenti con gli orientamenti della Commissione e le raccomandazioni del Consiglio.

IX Alla luce delle suddette conclusioni, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- esercitare un controllo rigoroso sui controlli alle frontiere interne;
- razionalizzare la raccolta di dati sulle restrizioni di viaggio;
- fornire orientamenti più attuabili sull'esecuzione dei controlli alle frontiere interne.

X Inoltre, la Corte raccomanda all'ECDC di migliorare il seguito dato all'attuazione delle proprie raccomandazioni.

Introduzione

Libera circolazione delle persone: un importante traguardo raggiunto dall'UE

01 La libera circolazione delle persone è il diritto dei cittadini dell'Unione europea (UE) e dei cittadini di paesi terzi che vi soggiornano regolarmente di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Fulcro del progetto europeo sin dalla sua creazione, è una delle libertà fondamentali garantite dall'UE (assieme al diritto alla libera circolazione di merci, servizi, capitali). Il trattato sull'Unione europea¹ (TUE) recita che: “[l]’Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone [...]”. La libertà di circolazione è ulteriormente sancita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea² (TFUE) e dalla direttiva sulla libera circolazione³.

02 I cittadini dell'UE considerano la libertà di circolazione uno dei principali traguardi raggiunti in seguito all'integrazione europea. La libertà di viaggiare, studiare e lavorare ovunque nell'UE è l'aspetto più frequentemente menzionato che i cittadini di tutti i 27 Stati membri associano all'UE, al primo posto davanti all'euro e alla pace⁴.

03 Al pari di altri diritti fondamentali, il diritto dei cittadini dell'UE alla libertà di circolazione non è assoluto. La normativa dell'UE consente di limitare la libertà di circolazione per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica⁵. Tali limitazioni devono essere applicate nel rispetto dei principi generali del diritto dell'UE, segnatamente la proporzionalità e la non discriminazione.

¹ Articolo 3, paragrafo 2, del TUE.

² Articolo 20, paragrafo 2, lettera a), e articolo 21, paragrafo 1, del TFUE.

³ 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 (direttiva sulla libera circolazione).

⁴ Eurobarometro 95, primavera 2021.

⁵ Articoli 27 e 29 della direttiva 2004/38/CE.

04 La libera circolazione delle persone all'interno dell'UE va distinta dall'abolizione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen, che ha dato luogo ad uno spazio nel quale è possibile spostarsi senza controlli alle frontiere interne. In altre parole, i cittadini possono circolare liberamente entro lo spazio Schengen senza essere soggetti a controlli alle frontiere interne. I cittadini dell'UE godono della libera circolazione in tutta l'Unione, compreso verso e in provenienza da Stati membri dell'UE che non hanno (ancora) abolito i controlli alle frontiere interne. Benché tali controlli non limitino di per sé la libertà di circolazione, in pratica la loro abolizione facilita la circolazione delle persone.

Lo spazio Schengen

05 La libertà di viaggiare entro lo spazio senza controlli alle frontiere interne è disciplinata dall'Accordo di Schengen, dalla corrispondente convenzione di applicazione⁶ nonché dal codice frontiere Schengen⁷, il cui obiettivo è eliminare i controlli fisici alle frontiere tra i paesi firmatari di tale accordo (di seguito, le "frontiere interne"). Attualmente, 22 Stati membri dell'UE, nonché Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera aderiscono al sistema Schengen. Altri Stati membri dell'UE, invece, non vi aderiscono: l'Irlanda ha scelto di non parteciparvi e Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sono paesi candidati Schengen.

⁶ Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU L 239 del 22.9.2000, pagg. 13-18); Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU L 239 del 22.9.2000, pagg. 19-62).

⁷ 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).

06 Benché miri principalmente all'eliminazione delle frontiere interne, la normativa Schengen prevede il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nei seguenti casi principali, e nel pieno rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione, in particolare la proporzionalità e la non discriminazione:

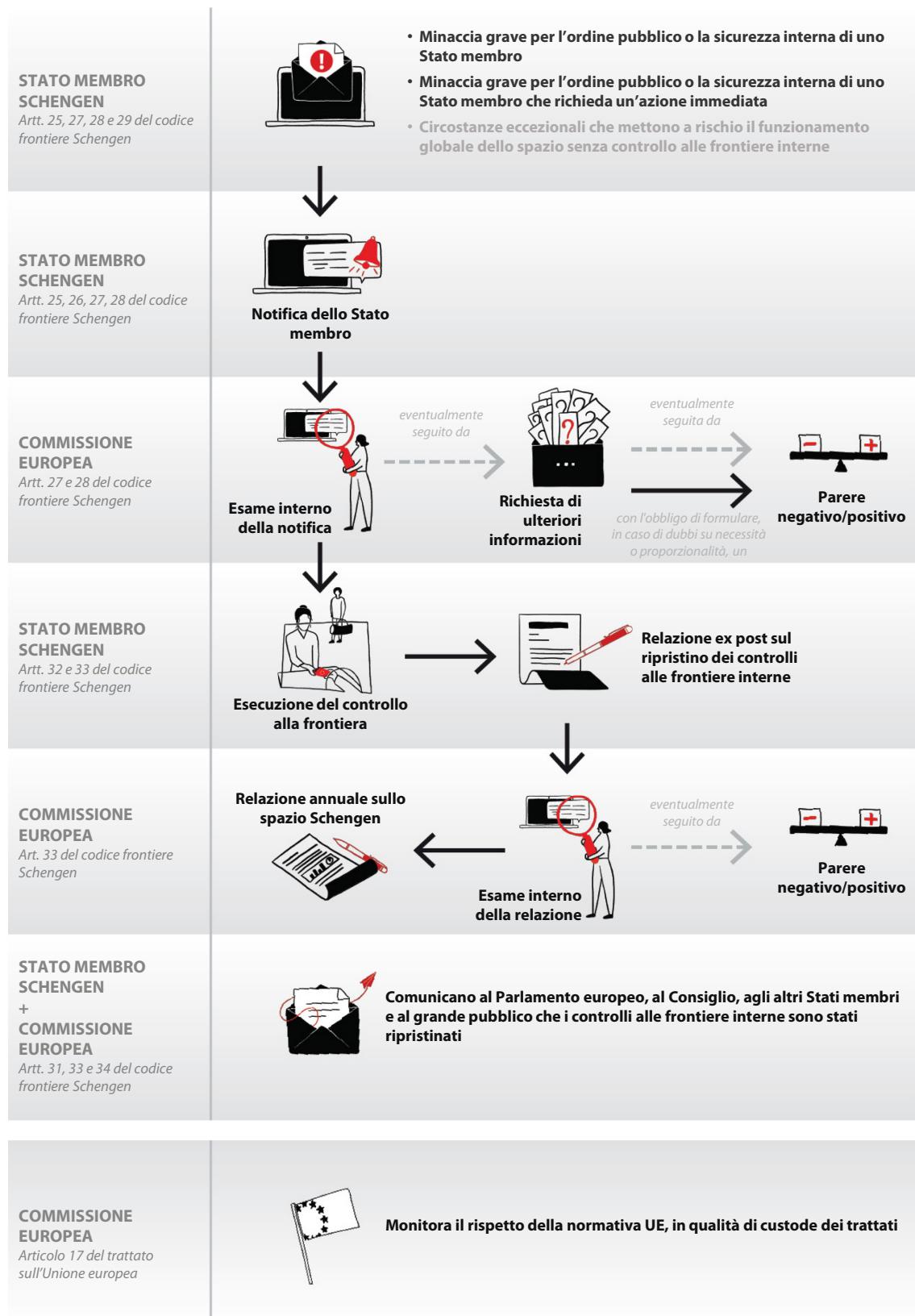
- minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro⁸;
- quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro richiede un'azione immediata⁹.

07 Il processo di ripristino dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen è descritto nella *figura 1*, che mette in evidenza il ruolo e il mandato della Commissione, nonché gli obblighi degli Stati membri.

⁸ Articoli 25 e 27 del codice frontiere Schengen.

⁹ Articolo 28 del codice frontiere Schengen.

Figura 1 – Procedura standard di ripristino dei controlli alle frontiere interne



* procedura specifica non descritta nella presente figura

Fonte: Corte dei conti europea.

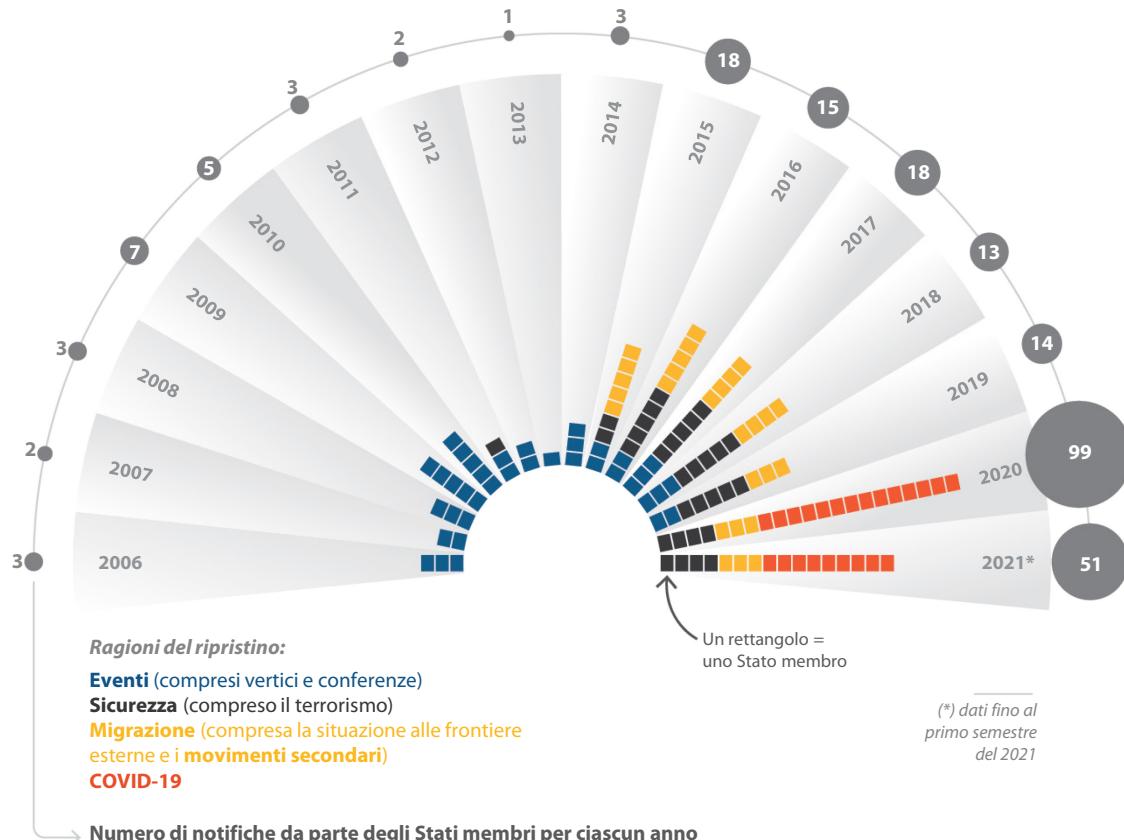
08 Inoltre, in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controlli alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo delle frontiere esterne, la Commissione può sottoporre al Consiglio una raccomandazione¹⁰ da approvare, al fine di ripristinare i controlli alle frontiere come extrema ratio. I controlli alle frontiere possono essere ripristinati per una durata massima di sei mesi e prorogati per ulteriori periodi di sei mesi, per una durata totale non superiore a due anni. Tale meccanismo è stato applicato nel 2016 quando il Consiglio ha raccomandato il ripristino delle frontiere interne in Danimarca, Germania, Austria e Svezia a causa della crisi migratoria e delle minacce alla sicurezza¹¹.

09 Le prime decisioni di ripristinare i controlli alle frontiere interne sono state adottate in relazione a eventi chiaramente identificabili di breve durata, quali grandi eventi sportivi o vertici politici (ad esempio, il campionato europeo di calcio in Austria nel 2008 e il vertice NATO in Francia nel 2009). Dal 2015, diversi Stati membri hanno reintrodotto i controlli alle frontiere interne in risposta a minacce percepite poste dalla migrazione (principalmente a causa delle carenze alle frontiere esterne dello spazio Schengen e di movimenti secondari di migranti irregolari dai paesi di primo arrivo ai paesi verso cui erano diretti) o da minacce alla sicurezza (principalmente il terrorismo). Da marzo 2020, in risposta alla pandemia di COVID-19, i controlli sono stati ripristinati alla maggior parte delle frontiere interne. La *figura 2* fornisce una panoramica storica sul ripristino dei controlli.

¹⁰ Articolo 29 del codice frontiere Schengen.

¹¹ Decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

Figura 2 – Ripristino dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen da parte degli Stati membri dell’UE tra il 2006 e il 2021



N.B.: alcuni Stati membri hanno ripristinato i controlli alle frontiere per vari motivi nel corso del medesimo anno.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle notifiche degli Stati membri pubblicate sul [sito Internet della Commissione](#).

Controlli alle frontiere interne intesi a far rispettare le restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19

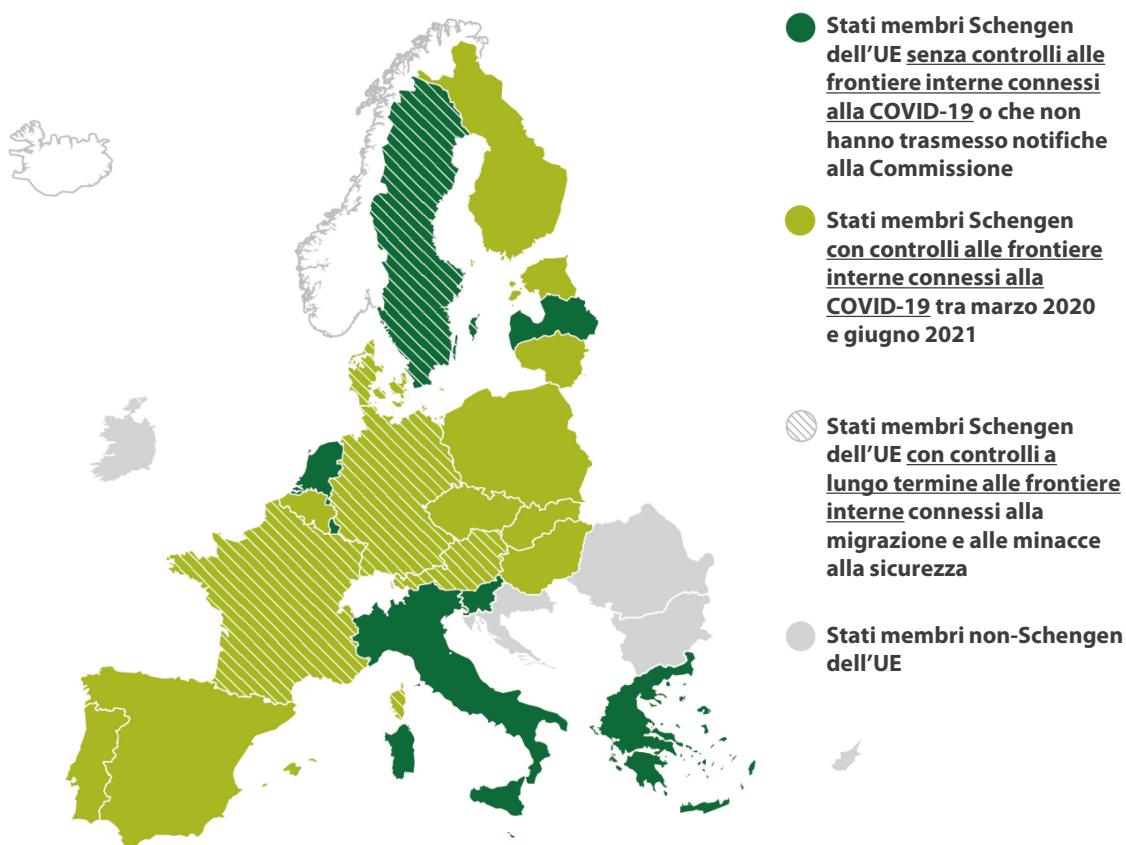
10 Durante la pandemia di COVID-19, al fine di limitare la diffusione del virus, gli Stati Membri hanno adottato misure volte a limitare la libertà di circolazione in seno all’UE. Da marzo 2020 le risposte degli Stati membri alla pandemia hanno assunto diverse forme (spesso combinate), tra cui:

- limitazioni degli spostamenti transfrontalieri, quali obbligo di quarantena o di test per la COVID-19 negativo;
- divieto di viaggi non essenziali.

11 In generale, i controlli alle frontiere interne possono servire a verificare il rispetto di tali restrizioni, ad esempio controllando che i viaggi dichiarati essenziali siano giustificati, che i viaggiatori dispongano di un certificato COVID-19 valido, che abbiano compilato il modulo per la localizzazione dei passeggeri e si siano registrati ai fini della quarantena. Consentono non solo di verificare sistematicamente il rispetto delle norme al momento dell'entrata nel territorio nazionale, ma anche di negare tale entrata in caso di mancato rispetto. Tuttavia, i controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen possono essere ripristinati solo come misura di ultima istanza, e spetta agli Stati membri dimostrarne la proporzionalità.

12 La [figura 3](#) riporta una panoramica storica dei controlli alle frontiere interne durante le prime ondate della pandemia, tra marzo 2020 e giugno 2021.

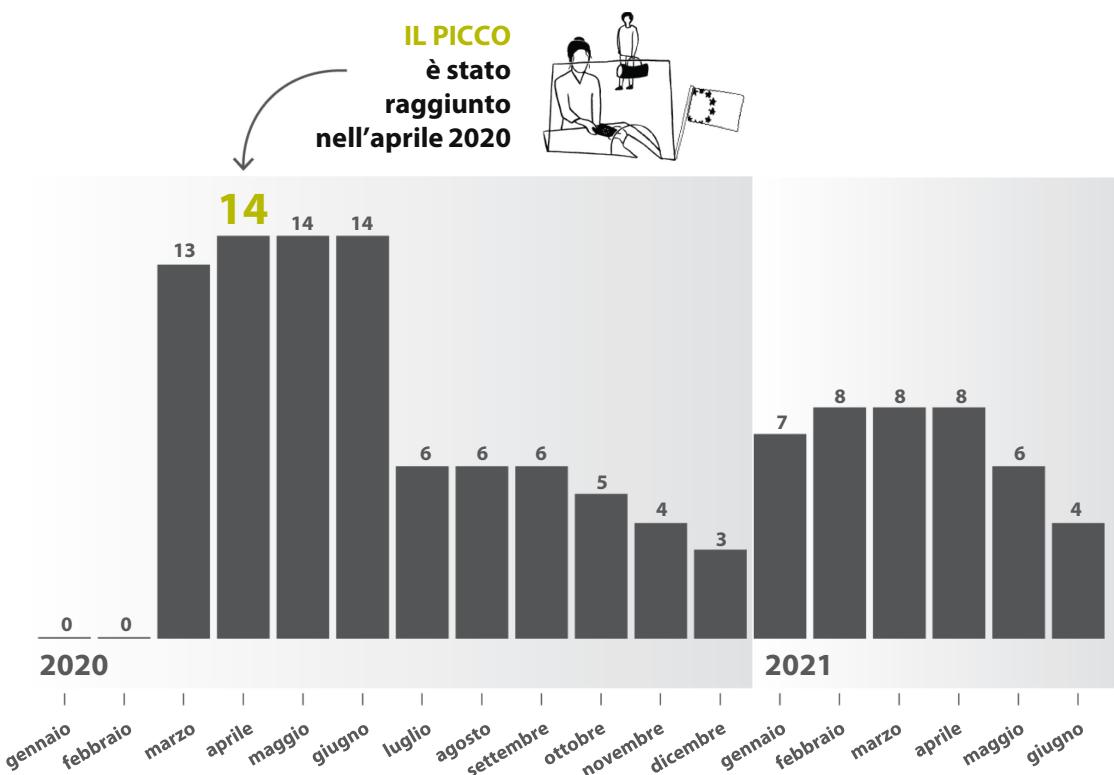
Figura 3 – Panoramica dei controlli in essere alle frontiere interne tra marzo 2020 e giugno 2021



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle notifiche degli Stati membri pubblicate sul [sito Internet della Commissione](#).

13 Secondo la Commissione, 14 Stati membri dell'UE hanno ripristinato i controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen per far rispettare le restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19. Come illustra la cronologia nella *figura 4*, il picco è stato raggiunto nell'aprile 2020.

Figura 4 – Numero di Stati membri dell'UE che hanno posto in essere controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen in relazione alla pandemia di COVID-19 tra marzo 2020 e giugno 2021



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle notifiche degli Stati membri pubblicate sul [sito Internet della Commissione](#).

Azioni intraprese dall'UE durante la pandemia di COVID-19

14 La protezione della salute pubblica rientra fra le competenze nazionali. Di conseguenza, ogni decisione di applicare restrizioni di viaggio e di farle rispettare mediante controlli alle frontiere spetta ai governi nazionali. Tuttavia, la Commissione resta responsabile di verificare che tali restrizioni siano conformi alla normativa dell'UE in materia di libertà di circolazione.

15 Inoltre, pur promuovendo l'interesse generale dell'Unione, la Commissione dovrebbe incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti ad agire di concerto con la Commissione e ad adottare politiche e programmi

coordinati in materia di sanità¹². Al fine di aiutare gli Stati membri e sostenere il coordinamento tra le diverse pratiche da essi adottate, la Commissione ha intrapreso una serie di iniziative, formulando orientamenti, comunicazioni e proposte di raccomandazioni al Consiglio dell'UE.

16 La Commissione ha inoltre messo a punto strumenti per agevolare la libera circolazione delle persone in sicurezza e rendere le restrizioni di viaggio legate alla COVID-19 più trasparenti e prevedibili per i cittadini. Ad esempio, la piattaforma “Re-open EU”¹³, predisposta dal Centro comune di ricerca, è uno strumento che raggruppa informazioni essenziali in materia di frontiere, mezzi di trasporto disponibili, restrizioni di viaggio e misure di sanità pubblica e di sicurezza in seno all'UE. La Commissione ha proposto e, congiuntamente agli Stati membri, elaborato il certificato COVID digitale dell'UE¹⁴ al fine di sostenere un approccio più coordinato delle restrizioni di viaggio tra gli Stati membri. Il certificato COVID digitale dell'UE stabilisce un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 per agevolare la libera circolazione durante la pandemia. La Commissione ha inoltre istituito piattaforme di interoperabilità per agevolare il tracciamento dei contatti in tutta l'UE mediante moduli per la localizzazione dei passeggeri e applicazioni per smartphone.

17 Oltre alla Commissione, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) è un'agenzia indipendente dell'UE (ossia, non è sotto il controllo diretto della Commissione) il cui compito è rafforzare le difese dell'Europa contro le malattie infettive. Svolge un'ampia gamma di attività, compresa la sorveglianza, la raccolta di informazioni sulle epidemie e la consulenza scientifica.

Sfide e futuro del meccanismo Schengen

18 Nonostante la pandemia di COVID-19 rappresenti una situazione del tutto inedita per lo spazio Schengen, è dal 2015 che lo spazio senza controlli alle frontiere interne deve confrontarsi alle sfide poste dal ripristino dei controlli in corrispondenza di dette frontiere. La pandemia è andata ad aggiungersi a tensioni preesistenti causate dalla

¹² Articoli 17 del TUE e 168 del TFUE.

¹³ <https://reopen.europa.eu/it/>

¹⁴ Regolamento (UE) 2021/953 su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19.

crisi migratoria e dalle minacce terroristiche, con il conseguente rischio che “i controlli temporanei alle frontiere interne divengano semipermanenti a medio termine”¹⁵.

19 Per ovviare a tale situazione, nel giugno 2021 la Commissione ha pubblicato una strategia per lo spazio Schengen¹⁶. Tra le azioni chiave da adottare nello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne, la strategia contempla: i) dialoghi politici e tecnici con gli Stati membri che hanno ripristinato durevolmente i controlli alle frontiere interne; ii) una proposta di regolamento che modifica il codice frontiere Schengen; iii) una codifica degli orientamenti e delle raccomandazioni messi a punto in relazione alla COVID-19. Nel dicembre 2021 la Commissione ha pubblicato la propria proposta di modifica del codice frontiere Schengen¹⁷.

¹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19 (2020/2640(RSP)), paragrafo 12.

¹⁶ “Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente”, COM(2021) 277 final.

¹⁷ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, COM(2021) 891 final.

Estensione e approccio dell'audit

20 Obiettivo del presente audit era verificare se la Commissione abbia adottato misure efficaci per tutelare il diritto alla libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Per rispondere a detto quesito principale di audit, la Corte ha formulato i due sottoquesiti seguenti:

- 1) La Commissione ha esaminato in modo efficace i controlli alle frontiere esterne e le restrizioni di viaggio?
- 2) La Commissione ha agevolato un'azione coordinata da parte degli Stati membri per attenuare l'impatto dei controlli alle frontiere interne Schengen e le restrizioni di viaggio?

21 Negli anni recenti, le relazioni di audit della Corte hanno riguardato l'elemento relativo alle frontiere esterne della strategia Schengen: gli *hotspot* in Grecia e in Italia¹⁸, la gestione della migrazione (comprese le procedure di asilo e di ricollocazione)¹⁹, i sistemi di informazione²⁰, le operazioni di Frontex²¹, la politica di rimpatrio e di riammissione²² e il sostegno di Europol nella lotta al traffico di migranti²³.

22 Il presente audit esamina l'elemento relativo alle frontiere interne della strategia Schengen. In particolare, la Corte ha analizzato l'esame da parte della Commissione dei controlli alle frontiere esterne e delle restrizioni di viaggio introdotti dagli Stati membri nonché le azioni che la Commissione ha intrapreso all'inizio della pandemia per

¹⁸ Relazione speciale 06/2017, “La risposta dell’UE alla crisi dei rifugiati: il “sistema basato sui punti di crisi” (*hotspot approach*)”.

¹⁹ Relazione speciale 24/2019, “Asilo, ricollocazione e rimpatrio dei migranti: è ora di intensificare gli sforzi per ovviare alle disparità tra obiettivi e risultati”.

²⁰ Relazione speciale 20/2019, “I sistemi di informazione dell’UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati”.

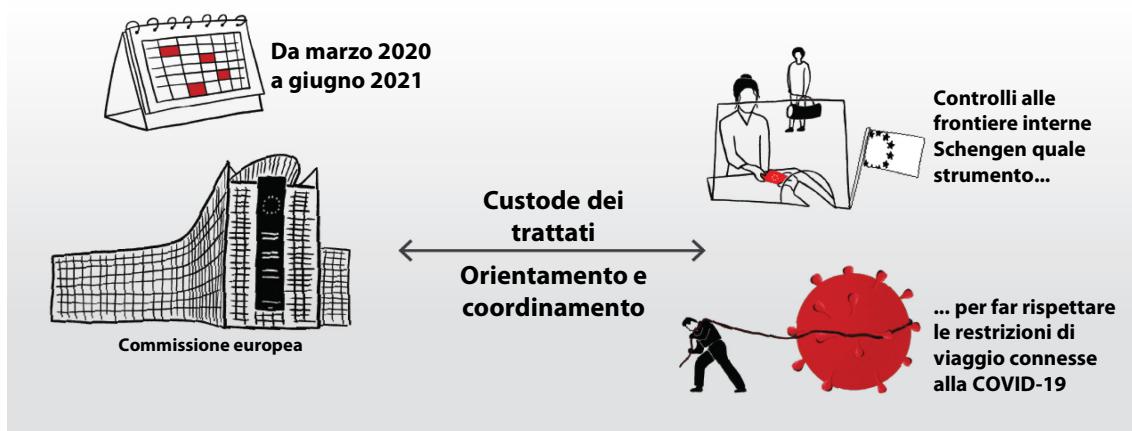
²¹ Relazione speciale 08/2021, “Il sostegno di Frontex alla gestione delle frontiere esterne non è stato, finora, abbastanza efficace”.

²² Relazione speciale 17/2021, “La cooperazione dell’UE con i paesi terzi in materia di riammissione: azioni pertinenti hanno prodotto risultati limitati”.

²³ Relazione speciale 19/2021, “Il sostegno di Europol nella lotta al traffico dei migranti: un partner prezioso, ma l’uso delle fonti di dati e la misurazione dei risultati sono insufficienti”.

agevolare un'azione coordinata. La Corte si attende che il presente audit alimenti il dibattito in corso circa il riesame del sistema Schengen, compresa la revisione del codice frontiere Schengen. L'audit riguarda il periodo compreso tra marzo 2020 e giugno 2021 (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Su cosa è incentrato l'audit



Fonte: Corte dei conti europea.

23 L'audit è stato esperito mediante esami documentali, questionari e colloqui con i portatori di interesse pertinenti, quali la Commissione, l'ECDC e il Centro comune di ricerca. Sono stati realizzati un esame documentale e un'analisi dei seguenti elementi:

- la normativa UE applicabile, compresi la direttiva sulla libera circolazione e il codice frontiere Schengen, al fine di identificare le principali disposizioni normative e le responsabilità delle diverse parti interessate;
- tutte le 150 notifiche inviate dagli Stati membri tra marzo 2020 e giugno 2021 circa il temporaneo ripristino dei controlli alle frontiere interne nonché tutte le relazioni ex post redatte dagli Stati membri in relazione a tali notifiche;
- un campione di 10 notifiche da parte di Stati membri e la relativa documentazione interna della Commissione concernente i controlli alle frontiere interne reintrodotti tra il 2015 e il 2019. Gli auditor della Corte hanno esaminato tali notifiche per mettere a confronto il controllo realizzato dalla Commissione sulle notifiche relative alle frontiere interne prima e dopo la pandemia di COVID-19;
- i documenti interni della Commissione, compresa un'analisi di 33 relazioni riguardanti le riunioni del gruppo d'informazione COVID-19/Coronavirus (cfr. paragrafo **69**), nonché il monitoraggio del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne e delle restrizioni di viaggio.

Inoltre, gli auditor della Corte hanno incontrato rappresentanti di sei rappresentanze nazionali presso l'UE, selezionate al fine di ottenere una copertura geografica equilibrata (Belgio, Danimarca, Germania, Lituania, Portogallo e Slovenia).

24 L'estensione dell'audit verde sulla prospettiva dei cittadini UE che viaggiano all'interno dell'UE. Non sono inclusi diritti specifici per cittadini di paesi terzi, compreso il diritto di richiedere protezione internazionale e asilo nell'UE. Inoltre, l'audit non riguarda i paesi Schengen non membri dell'UE (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera).

Osservazioni

La supervisione da parte della Commissione sulle azioni adottate dagli Stati membri era limitata e ostacolata dal quadro giuridico

25 Nei paragrafi seguenti viene esaminato se:

- a) la Commissione abbia adeguatamente controllato il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19. Erano compresi non solo i controlli alle frontiere dovuti alla pandemia, ma anche quelli effettuati in ragione della crisi migratoria e delle minacce alla sicurezza, entrambi problemi ancora esistenti durante la pandemia. Inoltre, la Corte ha analizzato se la Commissione abbia sfruttato appieno le possibilità offerte dal quadro giuridico per far sì che gli Stati membri rispettassero la normativa UE;
- b) la Commissione abbia analizzato in maniera sistematica e tempestiva se le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri fossero conformi alla normativa UE applicabile. Inoltre, la Corte ha verificato se la Commissione abbia adottato misure una volta rilevati potenziali problemi di inosservanza nel periodo oggetto del presente audit.

La Commissione non ha controllato adeguatamente il ripristino dei controlli alle frontiere interne

26 Le disposizioni giuridiche Schengen stabiliscono ragioni precise, dure massime e requisiti procedurali in materia di ripristino dei controlli alle frontiere interne. Incombe agli Stati membri dimostrare che non vi siano (migliori) alternative ai controlli alle frontiere, e che tali controlli siano giustificati quali *extrema ratio*. Al momento del ripristino delle frontiere interne, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere una notifica alla Commissione. È necessario che tali notifiche siano tempestive e che contengano tutte le informazioni di cui la Commissione ha bisogno per le proprie valutazioni.

27 Laddove una notifica da parte di uno Stato membro non contenga informazioni sufficienti, la Commissione dovrebbe richiedere dettagli aggiuntivi. Qualora la Commissione dubiti del rispetto della normativa UE, può emettere un parere per affermare pubblicamente la propria posizione circa il controllo alle frontiere interne in

questione. Inoltre, qualora la Commissione nutra preoccupazione sulla necessità o la proporzionalità della misura, “emette un parere a tal fine” (cfr. paragrafi **06-08** e **figura 1**).

Controlli alle frontiere introdotti prima della pandemia

28 Il Consiglio ha raccomandato²⁴ a Danimarca, Germania, Austria e Svezia, duramente colpite dalla crisi migratoria e dalle minacce alla sicurezza, di mantenere controlli di frontiera temporanei proporzionati per un periodo massimo di sei mesi. Tale raccomandazione è stata ribadita altre tre volte (nel novembre 2016 e nel febbraio e maggio 2017²⁵) fino al novembre 2017.

29 Gli auditor della Corte hanno esaminato un campione di notifiche di controlli alle frontiere interne emesse tra il 2015 e il 2019, al fine di mettere a confronto l'esame dei controlli alle frontiere interne da parte della Commissione prima e dopo la pandemia di COVID-19 (cfr. **allegato I**). Ha rilevato che, delle dieci notifiche analizzate, quattro (quelle emesse dopo novembre 2017) non contenevano informazioni sufficienti per consentire alla Commissione di valutare se i controlli alle frontiere in questione fossero proporzionati. In particolare, non riportavano le motivazioni per cui costituissero una misura di ultima istanza e che non vi fossero alternative. In tutti e quattro i casi la Commissione ha chiesto informazioni aggiuntive agli Stati membri, ma le risposte ricevute erano comunque insufficienti per consentire una valutazione rigorosa.

30 Dal 2020, il contenuto delle notifiche degli Stati membri connesse alla migrazione o alle minacce alla sicurezza è sempre insufficiente per consentire alla Commissione di valutare se i controlli alle frontiere siano proporzionati (cfr. paragrafi **37** e **38**). Tuttavia, dato l'aumento significativo delle notifiche relative alla COVID-19, la Commissione ha smesso di richiedere informazioni aggiuntive.

31 Ai sensi del codice frontiere Schengen, i controlli alle frontiere interne possono essere ripristinati per una durata massima di due anni. Cinque Stati membri (Danimarca, Germania, Francia, Austria e Svezia) hanno superato tale durata modificando le basi giuridiche ogni due anni, o sostenendo che una nuova notifica si

²⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

²⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2016/1989 del Consiglio dell'11 novembre 2016, decisione di esecuzione (UE) 2017/246 del Consiglio del 7 febbraio 2017 e decisione di esecuzione (UE) 2017/818 del Consiglio dell'11 maggio 2017.

riferisse ad un nuovo controllo alla frontiera (invece che alla proroga di controlli già esistenti). Nonostante ciò, la Commissione ha espresso un solo parere congiunto favorevole sulla necessità e proporzionalità dei controlli alle frontiere interne ripristinati da Germania e Austria, nell'ottobre 2015²⁶.

32 Tutti gli Stati membri sono tenuti a presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sull'attuazione dei controlli alle frontiere interne entro quattro settimane dalla loro soppressione²⁷. Tuttavia, i cinque Stati membri di cui al paragrafo 31 che hanno ripristinato controlli alle frontiere a lungo termine, non hanno ancora presentato alcuna relazione ex post, a sei anni dalla reintroduzione di tali controlli. La Commissione non ha intrapreso alcuna azione per ottenere informazioni sull'attuazione di questi ultimi.

33 La Commissione ritiene che la portata e la durata dei controlli alle frontiere interne a lungo termine non siano né proporzionate né necessarie²⁸. La Commissione ha il mandato e l'obbligo di verificare la conformità alla normativa UE e di agire in caso di eventuale mancato rispetto (cfr. paragrafo 14). Può avviare procedure di infrazione, ma non lo ha ancora fatto, nonostante i dubbi da essa nutriti circa la conformità dei controlli alle frontiere interne al diritto dell'Unione.

34 La Commissione ha invece optato per misure non vincolanti, ossia il dialogo con gli Stati membri e il coordinamento, ma senza risultati evidenti, dato che i controlli alle frontiere ripristinati oltre sei anni fa sono ancora in essere. Nella strategia Schengen del giugno 2021, la Commissione ha affermato di essere pronta ad avvalersi dei mezzi giuridici di cui dispone laddove gli Stati membri prolunghino i controlli alle frontiere interne in modo sproporzionato.

Controlli alle frontiere connessi alla pandemia di COVID-19

35 Benché il codice frontiere Schengen non preveda nello specifico che una minaccia per la salute pubblica sia un motivo valido per introdurre controlli alle frontiere interne, la Commissione, tenuto conto della pandemia di COVID-19, ha accettato di considerare che potesse trattarsi di una minaccia per l'ordine pubblico, consentendo

²⁶ Parere della Commissione del 23.10.2015, C(2015) 7100 final.

²⁷ Articolo 33 del codice frontiere Schengen.

²⁸ Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, SWD(2021) 462 final.

così a uno Stato membro di ripristinare controlli di questo tipo. In tal caso, tuttavia, lo Stato membro deve ottemperare a un rigoroso criterio secondo il quale i controlli alle frontiere interne non solo devono costituire una misura di ultima istanza, ma anche essere proporzionati e avere durata limitata.

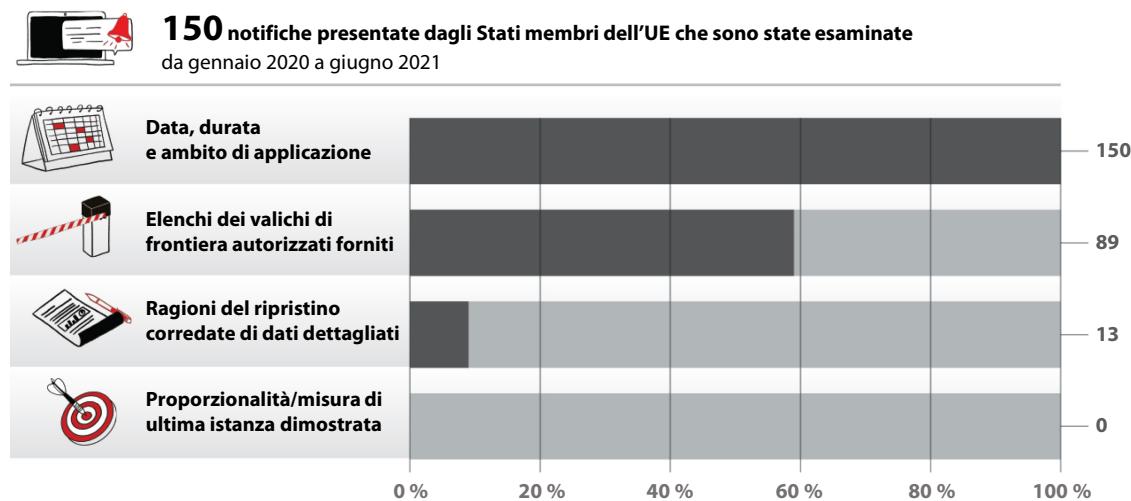
36 I controlli alle frontiere possono servire a verificare il carattere essenziale del viaggio, assieme al tracciamento e alla registrazione ai fini della quarantena (sebbene non consentano di controllare il rispetto della quarantena stessa), ma possono essere sostituiti da altri controlli (ad esempio, la rilevazione della temperatura corporea) realizzati dalla polizia²⁹ o dal personale sanitario³⁰ al fine di limitare la diffusione del virus.

37 La Corte ha esaminato tutte le 150 notifiche di controlli alle frontiere interne che gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione tra marzo 2020 e giugno 2021, delle quali 135 si riferivano esclusivamente alla COVID-19, sei alla COVID-19 e alla migrazione o sicurezza e le restanti nove alla migrazione e/o alla sicurezza (cfr. paragrafo 30). Da tale esame emerge che tutte le notifiche precisavano le date, la durata e la portata dei controlli alle frontiere. Tuttavia, non contenevano elementi probatori sufficienti (corroborati da dati statistici completi e da un'analisi delle diverse alternative ai controlli di frontiera) a dimostrare che i controlli alle frontiere fossero in effetti una misura di ultima istanza. Inoltre, spesso non elencavano i valichi di frontiera autorizzati ai quali si applicavano i controlli. Per maggiori dettagli, cfr. *figura 6*.

²⁹ Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen, C(2017) 3349 final.

³⁰ Paragrafo 20 degli Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, C(2020) 1753 final del 16 marzo 2020.

Figura 6 – Analisi delle notifiche trasmesse dagli Stati membri dell’UE



Fonte: Corte dei conti europea.

38 L’analisi della Corte mette in luce gli stessi problemi legati alle notifiche relative alla crisi migratoria e alle minacce alla sicurezza trasmesse prima della pandemia di COVID-19 (cfr. paragrafo 29). Nonostante le informazioni comunicate dagli Stati membri fossero insufficienti, la Commissione non ha né richiesto informazioni supplementari né emesso alcun parere dall’inizio della pandemia di COVID-19, come invece previsto dall’articolo 27 del codice frontiere Schengen. La Corte conclude che la mancata trasmissione di informazioni essenziali da parte degli Stati membri ha compromesso la capacità della Commissione di sottoporre le diverse misure di controllo alle frontiere ad un’analisi giuridica rigorosa.

39 Inoltre, la Commissione non dispone di un solido sistema di monitoraggio per individuare i casi di controlli alle frontiere non notificati dagli Stati membri. Nel corso dell’audit, la Commissione ha dichiarato di non essere a conoscenza di casi simili. Nel *riquadro 1*, tuttavia, sono illustrati due esempi di questo tipo individuati dalla Corte.

Riquadro 1

Esempi di controlli alle frontiere connessi alla COVID-19 non notificati alla Commissione

Nell'estate 2020 e nella primavera 2021 la Slovenia ha reintrodotto controlli alle frontiere connessi alla COVID-19 presso tutte le sue frontiere. I controlli, effettuati dalla polizia di frontiera, sono serviti principalmente ad assicurare la registrazione ai fini della quarantena obbligatoria o a verificare le attestazioni di test COVID-19 negativo. Tali controlli non sono stati notificati alla Commissione.

Nella primavera ed estate 2021, la Slovacchia ha ripristinato i controlli alle frontiere, che sono consistiti nella verifica in primo luogo della registrazione ai fini della quarantena obbligatoria, e in seguito dei certificati COVID-19. Nel 2020 la Slovacchia ha notificato alla Commissione i controlli alle frontiere, ma non ha fatto altrettanto nel 2021.

In entrambi i casi, non avendo trasmesso una notifica formale, gli Stati membri non hanno riferito in merito all'attuazione dei controlli alle frontiere, né dimostrato che fossero proporzionati o necessari.

40 La Commissione non ha ottenuto tutte le relazioni ex post che avrebbe dovuto ricevere entro quattro settimane dalla soppressione dei controlli alle frontiere interne (cfr. anche paragrafo 32). Nella *tabella 1* sono elencati gli Stati membri che non hanno presentato relazioni ex post sui controlli alle frontiere interne legati alla COVID-19. La Commissione non ha fornito elementi attestanti che avesse richiesto a tali Stati membri di trasmettere le notifiche o le relazioni ex post mancanti.

Tabella 1 – Elenco degli Stati membri che, a settembre 2021, non avevano trasmesso relazioni ex post sui controlli alle frontiere interne legati alla COVID-19

Stato membro	Situazione
Belgio	Sono state presentate relazioni ex post relative ai controlli alle frontiere per il 2020, ma non (ancora) per il 2021.
Portogallo	
Danimarca	
Germania	Nessuna relazione ex post relativa ai controlli alle frontiere legati alla COVID-19 trasmessa, né per il 2020 né per il 2021.
Francia	
Austria	
Polonia	Nessun controllo alle frontiere notificato per il 2021. Si presume pertanto che non saranno presentate relazioni ex post.
Slovacchia	
Slovenia	Nessun controllo alle frontiere notificato alla Commissione, né per il 2020 né per il 2021. Si presume pertanto che non saranno presentate relazioni ex post.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'esame delle relazioni ex post ricevute dalla Commissione.

41 Dall'esame di tutte le 12 relazioni ex post ricevute dalla Commissione nel periodo marzo 2020 – giugno 2021 emerge che il loro contenuto varia notevolmente, da dichiarazioni generali a statistiche dettagliate, ma che la maggior parte non sono ancora pienamente conformi ai requisiti normativi in materia di valutazione della proporzionalità³¹. Dieci di queste 12 relazioni non trattavano tale aspetto in maniera esauriente, ma solo molto brevemente e in termini generali (cfr. *riquadro 2*). Solo tre relazioni menzionavano il possibile ricorso a misure alternative, ma anche in questo caso molto sinteticamente.

³¹ Articolo 33 del codice frontiere Schengen.

Riquadro 2

Esempi di giustificazione insufficiente della proporzionalità nelle relazioni ex post

Relazione n. 1 relativa al periodo marzo-giugno 2020 in Ungheria: “Le misure introdotte sono state efficaci, proporzionate e cruciali nel limitare il diffondersi dell’epidemia, considerato che il numero di casi in Ungheria è stato contenuto”.

Relazione n. 2 relativa al periodo marzo-giugno 2020 in Portogallo: “Tenuto conto della situazione epidemiologica mondiale, il ripristino temporaneo aveva come scopo principale e obiettivo la tutela della salute pubblica e il contenimento dei contagi da virus della COVID-19. In tale contesto, la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne si è limitata, sul piano operativo e geografico, alla necessità di garantire la tutela della salute pubblica e la sicurezza interna”.

Relazione n. 3 relativa al periodo marzo-giugno 2020 in Spagna: “Come previsto, in ragione della natura stessa degli obiettivi del ripristino dei controlli, la libera circolazione delle persone è stata gravemente compromessa. Tuttavia, tenuto conto delle misure adottate nel territorio spagnolo, negli altri Stati membri e negli Stati associati Schengen, nonché alle altre frontiere interne dello spazio Schengen, la misura può ritenersi proporzionata”.

42 Nessuna delle relazioni descriveva le misure adottate per assicurare il rispetto del principio di non discriminazione, in particolare per quanto concerne la parità di trattamento dei cittadini UE, a prescindere dalla loro cittadinanza. Sebbene non esplicitamente richiesta dal codice frontiere Schengen, tale informazione è utile a valutare la legittimità dei controlli alle frontiere posti in essere per far rispettare divieti di viaggio basati sulla nazionalità o sul luogo di residenza (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3

Esempio di controllo alle frontiere utilizzato per far rispettare un divieto di viaggio e relativa potenziale incidenza sul principio di non discriminazione

Nell’autunno 2020, nel quadro dei controlli posti in essere alle proprie frontiere per far rispettare i divieti di viaggio, l’Ungheria non ha applicato agli altri cittadini dell’UE (indipendentemente dalla situazione sanitaria esistente in quel dato momento nel loro Stato membro) le stesse regole che per i propri cittadini.

Dal 1° settembre 2020, l’Ungheria ha deciso di non autorizzare più i cittadini stranieri, compresi i cittadini dell’UE, a recarsi nel paese. Sono stati esentati

unicamente i cittadini dei paesi del “gruppo di Visegrad” (Cechia, Polonia e Slovacchia) in possesso di un certificato di test COVID-19 negativo.

Il 1° ottobre 2020 è stato introdotto l’obbligo di quarantena dopo l’ingresso nel paese, ma i cittadini ungheresi e i loro familiari di rientro in Ungheria da Cechia, Polonia e Slovacchia ne sono stati esentati su presentazione di un risultato di test negativo.

Inoltre, i cittadini cechi, polacchi e slovacchi che avevano prenotato un soggiorno in Ungheria nel mese di ottobre sono stati esentati dall’obbligo di quarantena su presentazione di un risultato di test PCR negativo al loro arrivo nel paese.

43 Infine, per quanto riguarda la relazione annuale completa circa l’applicazione globale di Schengen (compresa l’attuazione dei controlli alle frontiere interne e il parere della Commissione in merito alla giustificazione di questi ultimi), è dal 2015 che la Commissione non pubblica una relazione annuale sul funzionamento dello spazio senza controllo alle frontiere interne³².

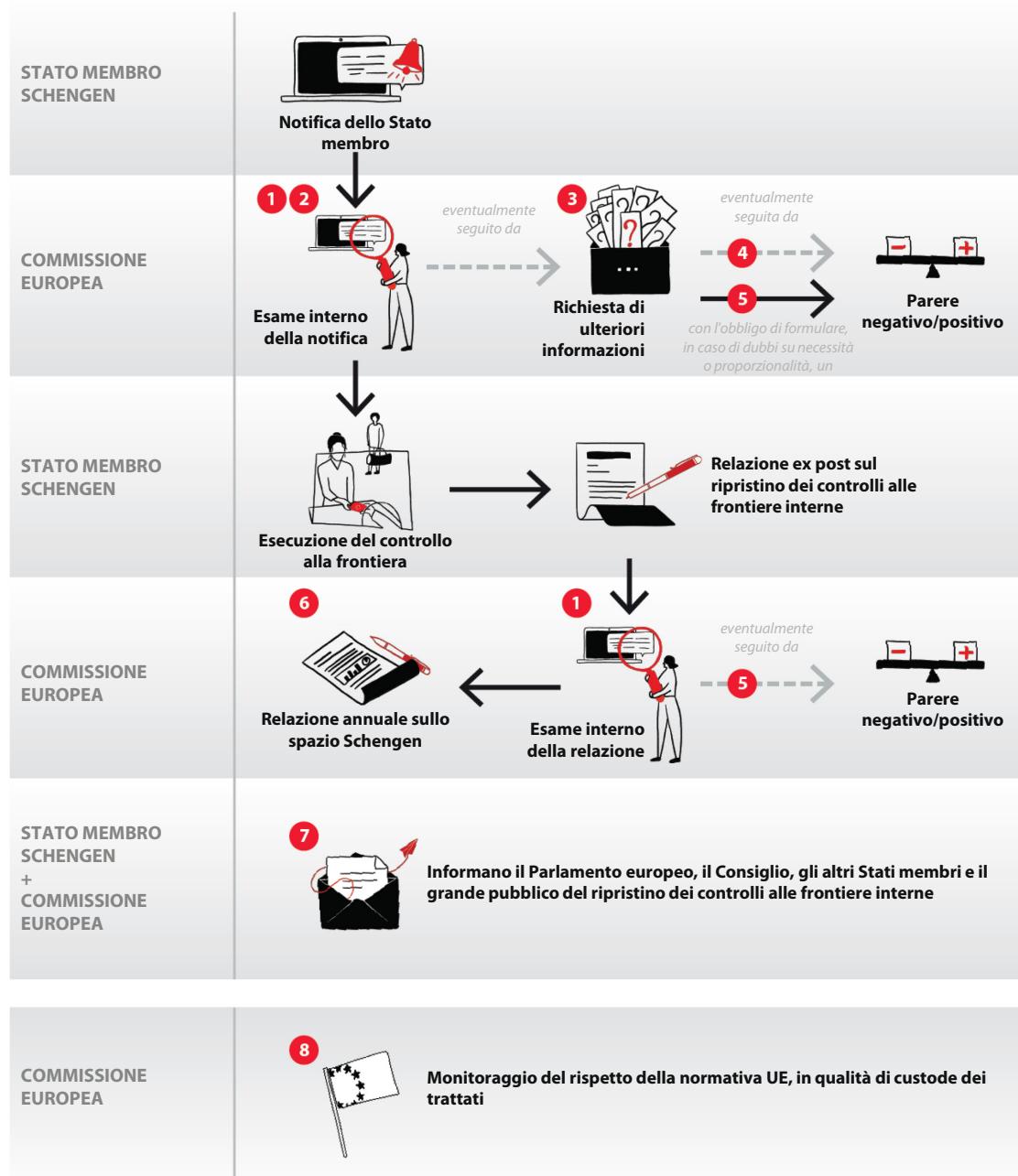
44 Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad esercitare un adeguato controllo sull’applicazione dell’acquis di Schengen, ad avvalersi delle sue prerogative per richiedere informazioni supplementari agli Stati membri nonché a migliorare la sua comunicazione con il Parlamento sul modo in cui esercita le sue prerogative a norma dei trattati³³.

45 La *figura 7* illustra le debolezze rilevate dalla Corte nel controllo realizzato dalla Commissione in relazione alle frontiere interne dello spazio Schengen.

³² Come richiesto dall’[articolo 33](#) del codice frontiere Schengen.

³³ Ad esempio, [risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19 \(2020/2640\(RSP\)\)](#).

Figura 7 – Debolezze rilevate in relazione al ripristino dei controlli alle frontiere interne



Fonte: Corte dei conti europea.

La Commissione vigila sulle restrizioni di viaggio, ma la sua azione è ostacolata dai limiti del quadro giuridico

46 Gli Stati membri hanno reagito alla pandemia imponendo restrizioni di viaggio per ragioni di tutela della salute pubblica (cfr. paragrafo 10). La Corte ha constatato che, nel complesso, la Commissione non dispone di un solido quadro giuridico per valutare la conformità delle restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri al diritto dell’Unione. Le principali ragioni sono le seguenti:

- i poteri e le prerogative sostanziali conferiti agli Stati membri dal diritto dell’Unione in materia di sanità pubblica, settore che non rientra nella competenza esclusiva dell’UE né in quella concorrente³⁴ e nell’ambito del quale gli Stati membri determinano le proprie politiche³⁵;
- la direttiva sulla libera circolazione³⁶ non impone agli Stati membri di notificare alla Commissione le misure adottate in virtù delle disposizioni in essa contenute, né di riferire in merito. Ciò deriva dal funzionamento della direttiva stessa, in virtù della quale le restrizioni alla libera circolazione si applicano sulla base di una valutazione individuale e sono soggette a controllo giudiziario. Non essendo soggetti ad alcun obbligo, gli Stati membri sono liberi di decidere se riferire in merito alle misure adottate o meno, comprese le restrizioni di viaggio, nonché sulla forma di tale eventuale comunicazione. Ciò aumenta il rischio di incompletezza delle informazioni che la Commissione riceve;
- il carattere non vincolante delle raccomandazioni del Consiglio³⁷, principale documento strategico per un approccio coordinato alle restrizioni alla libera circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, che stabilisce i principi comuni approvati dagli Stati membri per l’applicazione delle restrizioni di viaggio.
- il carattere senza precedenti e la rapida evoluzione della pandemia di COVID-19.

47 Inoltre, il solo strumento di cui dispone la Commissione per far sì che le restrizioni di viaggio siano conformi al diritto alla libera circolazione è la procedura di infrazione,

³⁴ Cfr. gli articoli 3 e 45, paragrafo 3, del TFUE, nonché gli articoli 27 e 29 della direttiva sulla libera circolazione.

³⁵ Cfr. l’articolo 4, paragrafo 2, lettera k) e l’articolo 6, lettera a), del TFUE.

³⁶ Direttiva 2004/38/CE.

³⁷ Raccomandazioni del Consiglio (UE) 2020/1475 del 13 ottobre 2020, e (UE) 2021/119 dell’1° febbraio 2021, (UE) 2021/961 del 14 giugno 2021 e (UE) 2022/107 del 25 gennaio 2022.

che non è adeguata nel contesto di una pandemia. Ciò si deve alla lunghezza dei procedimenti giudiziari (che possono durare anche diversi anni dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione europea), mentre le misure adottate dagli Stati membri durante la pandemia erano a breve termine e di natura variabile. In precedenti sentenze³⁸, la Corte di giustizia ha stabilito che la procedura diviene irricevibile allo scomparire dell’infrazione. Considerato che è molto improbabile che le misure attualmente considerate dalla Commissione non conformi siano ancora in vigore tra diversi anni, gli Stati membri che hanno disatteso ai propri obblighi al riguardo non saranno sanzionati.

48 Nel monitorare le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri, la Commissione ha attinto a varie fonti di informazione, quali la normativa nazionale pubblicata sui siti Internet governativi, i contatti diretti con gli Stati membri, le informazioni disponibili nei media o i reclami riguardanti specifici problemi provenienti da altri Stati membri, cittadini o organizzazioni.

49 Entro i limiti stabiliti dal quadro giuridico, gli elementi probatori ottenuti dalla Corte mostrano che la Commissione ha valutato in maniera sistematica e tempestiva le restrizioni di viaggio che le sono state notificate. Tuttavia, la Corte ha rilevato che i dati comunicati dagli Stati membri spesso non erano comparabili o contenevano informazioni incomplete. A tali condizioni, era più difficile per la Commissione ottenere in tempo utile un quadro preciso delle restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri e, dunque, adempiere ai propri obblighi in materia di verifica della conformità (cfr. esempio nel *riquadro 4*).

³⁸ Cfr. sentenze nelle cause C-288/12 (punto 30), C-221/04 (punti 25 e 26) e C-20/09 (punto 33).

Riquadro 4

Esempi di problemi connessi ai dati comunicati dagli Stati membri

Il monitoraggio assicurato dalla Commissione nel giugno 2021 era basato sulle informazioni ricevute dalle autorità nazionali. Queste ultime dovevano nello specifico rispondere al quesito: “Applicate già il meccanismo previsto dalle raccomandazioni del Consiglio (mappa e soglie comuni, ecc.)?” Otto Stati membri non hanno risposto al quesito (Bulgaria, Croazia, Italia, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia e Slovacchia).

Nel giugno 2021, nella comunicazione sugli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19, la Commissione ha menzionato le difficoltà nel reperire dati comparabili e completi³⁹.

50 Non è stata solo la Commissione ad incontrare difficoltà, ma anche l’ECDC. Nella raccomandazione per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19⁴⁰, il Consiglio ha chiesto all’ECDC di pubblicare settimanalmente mappe delle zone di rischio. Tali mappe⁴¹ servono a comunicare dati sulla trasmissione della COVID-19 nelle diverse zone, e hanno come obiettivo sostenere il processo decisionale degli Stati membri in materia di libera circolazione. Nella raccomandazione, il Consiglio chiedeva agli Stati membri di comunicare settimanalmente dati a livello regionale. A distanza di sei mesi (maggio 2021), 12 Stati membri non avevano ancora rispettato tale requisito.

Nonostante gli sforzi della Commissione e dell’ECDC, le azioni degli Stati membri erano generalmente non coordinate

51 Non disponendo l’UE di alcun quadro in materia di emergenza sanitaria, gli Stati membri hanno dovuto reagire rapidamente ad una situazione sanitaria in costante evoluzione. Nonostante l’applicazione delle restrizioni di viaggio connesse alla COVID-19 sia di esclusiva competenza Stati membri, il compito della Commissione consiste nel concertarsi con gli Stati membri per facilitare un approccio comune a tali

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Primi insegnamenti della pandemia di COVID-19, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio.

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

restrizioni al fine di ridurre al minimo l'impatto sui viaggi transfrontalieri in seno all'UE (cfr. paragrafo 15).

52 In questa parte della relazione, si valuta se:

- a) la Commissione e l'ECDC abbiano pubblicato in tempo utile orientamenti, pareri e raccomandazioni per agevolare il coordinamento delle azioni degli Stati membri, e se li abbiano adattati in funzione dell'evolversi della situazione;
- b) se gli sforzi profusi dalla Commissione e dall'ECDC abbiano consentito di rendere più coerenti e meglio coordinate l'applicazione delle restrizioni di viaggio e la gestione delle frontiere interne da parte degli Stati membri.

La Commissione e l'ECDC hanno pubblicato orientamenti pertinenti in tempo utile per agevolare il coordinamento a livello dell'UE

La Commissione

53 Dall'inizio della pandemia, la Commissione ha pubblicato numerosi documenti di orientamento per gli Stati membri sotto forma di comunicazioni, orientamenti e proposte di raccomandazioni del Consiglio. Tali documenti hanno riguardato vari aspetti della libertà di circolazione e delle misure connesse alla COVID-19 (cfr. [allegato II](#)).

54 Per quanto riguarda gli orientamenti dell'UE sui controlli alle frontiere, i due principali ambiti trattati dalla Commissione sono stati il divieto di viaggi non essenziali verso l'UE (frontiere esterne) e gli orientamenti sulla gestione delle frontiere interne (compresa la successiva comunicazione sulla revoca graduale dei controlli alle frontiere). Gli orientamenti sul divieto di viaggi non essenziali verso l'UE non rientrano nell'estensione del presente audit (cfr. paragrafo 22).

55 Gli orientamenti relativi alla gestione delle frontiere sono stati pubblicati il 16 marzo 2020⁴², agli inizi della pandemia. Riguardavano i principali aspetti di gestione delle frontiere (misure di controllo alle frontiere interne ed esterne, misure di carattere sanitario e il trasporto di beni). Tali orientamenti rammentavano agli Stati membri i principi giuridici di base, compresi quelli di proporzionalità e non

⁴² COVID-19 – Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, C(2020) 1753 final del 16 marzo 2020.

discriminazione, e contenevano una sezione dedicata ai controlli alle frontiere nella quale si riconosceva che tali controlli potevano essere reintrodotti “[i]n situazioni estremamente critiche”⁴³, in reazione alla COVID-19. La Corte ritiene che tali orientamenti siano pertinenti e siano stati pubblicati in tempo utile.

56 La Corte ha tuttavia rilevato le seguenti debolezze negli orientamenti della Commissione:

- gli orientamenti del marzo 2020 non fornivano informazioni dettagliate sulla maniera in cui gli Stati membri potevano assicurarsi (e dimostrare) che i controlli alle frontiere posti in essere rispettassero il principio generale di proporzionalità nel contesto specifico della pandemia;
- non era fornito alcun orientamento pratico, né alcun esempio di buone pratiche in materia di gestione delle frontiere durante la pandemia. Ad esempio, il “Manuale pratico per le guardie di frontiera”, che funge da guida per le guardie di frontiera nell’espletamento delle attività di controllo alle frontiere⁴⁴, non è stato aggiornato per tener conto della pandemia (fatta eccezione per l’introduzione del certificato per i lavoratori internazionali del settore dei trasporti);
- la definizione di alcuni termini contenuti negli orientamenti non era adatta al contesto della pandemia. Gli orientamenti del marzo 2020 per la gestione delle frontiere citano, quale potenziale alternativa ai controlli alle frontiere, i controlli sanitari per i quali non è richiesta alcuna notifica alla Commissione⁴⁵. Tuttavia, la differenza tra i controlli alle frontiere e i controlli sanitari realizzati alle frontiere nel contesto della COVID-19 non è stata chiaramente definita. Vi è dunque il rischio che gli Stati membri possano effettuare controlli sanitari che costituiscono, di fatto, controlli alle frontiere, ma che non sono notificati alla Commissione;
- il termine “chiusura delle frontiere” è stato inoltre spesso utilizzato negli orientamenti della Commissione e dell’ECDC e nelle raccomandazioni del Consiglio. Tale termine non è concretamente definito nel codice frontiere

⁴³ Paragrafo 18 degli Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, C(2020) 1753 final del 16 marzo 2020.

⁴⁴ Allegato della raccomandazione della Commissione dell’8.10.2019 che istituisce un “Manuale pratico per le guardie di frontiera” comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, e che sostituisce la raccomandazione C(2006) 5186 della Commissione del 6 novembre 2006.

⁴⁵ C(2020) 1753 final del 16 marzo 2020, paragrafo 20.

Schengen ed è potenzialmente fuorviante per il grande pubblico che viaggia all'interno dello spazio Schengen, perché le frontiere interne dell'UE non sono state completamente chiuse. Ci sono state solo restrizioni in entrata (e, occasionalmente in uscita) e chiusure temporanee di alcuni valichi di frontiera.

57 Oltre agli orientamenti sulla gestione delle frontiere, la Commissione ha pubblicato orientamenti dettagliati su vari aspetti inerenti alla libera circolazione (cfr. [allegato II](#)). Tra questi rientrano questioni specifiche riguardanti i lavoratori stagionali, le “corsie verdi” (per assicurare la disponibilità di beni e servizi essenziali), i servizi di trasporto e la connettività, le operazioni di trasporto aereo di merci, il rimpatrio e le modalità di viaggio per i marittimi, i passeggeri e le altre persone a bordo delle navi, le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e l'uso di test antigenici rapidi.

58 Le proposte della Commissione riguardanti le raccomandazioni del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19⁴⁶ hanno rivestito un'importanza particolare. In tali documenti, gli Stati membri hanno concordato criteri comuni per la valutazione delle condizioni epidemiologiche a livello regionale. Hanno inoltre convenuto di utilizzare una mappatura comune codificata per colore delle regioni e dei paesi dello Spazio economico europeo, che andava dal verde al giallo al rosso in funzione dei tassi di incidenza e di tracciamento della COVID comunicati, nonché della percentuale di test positivi. La necessità di adattarsi all'evolversi della situazione si è tradotta in due aggiornamenti adottati nel febbraio e giugno 2021⁴⁷.

59 La Commissione ha inoltre prontamente fornito il proprio sostegno per risolvere i problemi legati alla libera circolazione di specifiche categorie di persone, in particolare i lavoratori del settore dei trasporti e i lavoratori stagionali. Sin dal marzo 2020, ha pubblicato orientamenti pratici a sostegno del principio secondo cui tutte le frontiere interne dell'UE dovrebbero rimanere aperte al trasporto di merci e le catene di approvvigionamento devono essere garantite per i prodotti essenziali⁴⁸. Nel luglio

⁴⁶ COM(2020) 499 final del 4 settembre 2020; COM(2020) 849 final del 18 dicembre 2020 e COM(2021) 232 final del 3 maggio 2021.

⁴⁷ Raccomandazioni (UE) 2021/961 e (UE) 2021/119 del Consiglio del 14 giugno 2021.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione 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, C(2020) 1897 final.

2020, la Commissione ha emanato simili orientamenti a sostegno dei lavoratori stagionali⁴⁹.

60 Uno dei principali risultati conseguiti dalla Commissione in questo settore è stato l'istituzione nel marzo 2020⁵⁰ del concetto di corsie verdi ("green lanes"), che ha garantito il flusso continuo di merci in tutta l'UE e la libera circolazione dei lavoratori del settore dei trasporti, sui quali la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne aveva avuto ripercussioni, soprattutto all'inizio della pandemia. La Commissione ha istituito, in cooperazione con gli Stati membri, una rete dei punti di contatto nazionali per i trasporti, che si è rivelata uno strumento efficace per avviare un'azione rapida e coordinata tra i ministeri dei trasporti e la Commissione (cfr. *riquadro 5*).

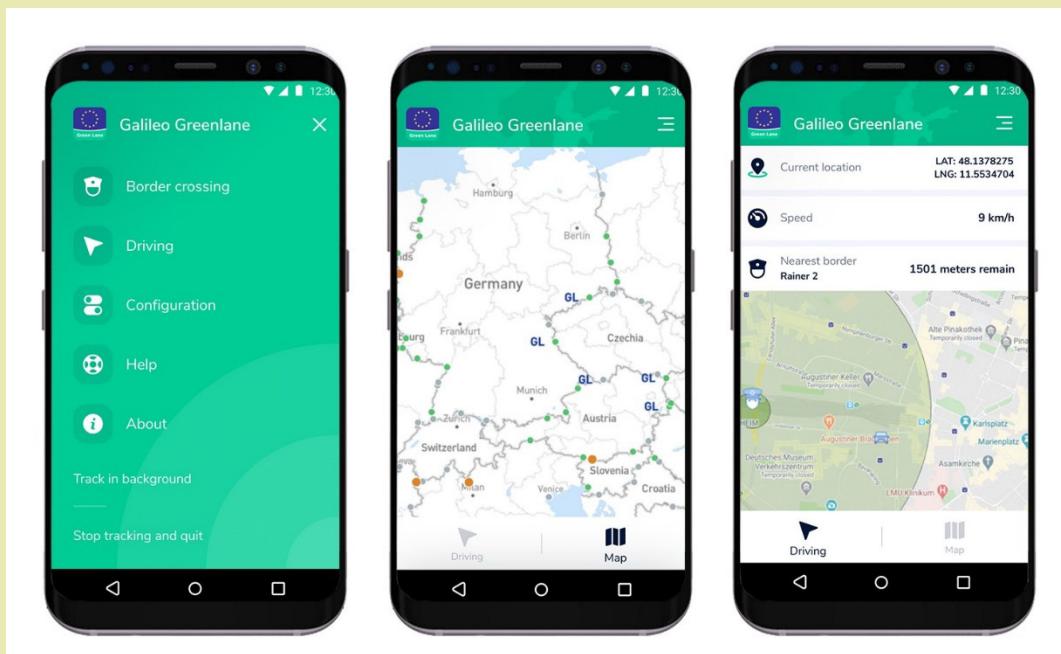
⁴⁹ Comunicazione della Commissione intitolata: "Orientamenti della Commissione relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19, C(2020) 4813 final.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_510

Riquadro 5

Corsie verdi: un esempio di buona pratica

Per sostenere la libera circolazione dei lavoratori del settore dei trasporti e il flusso delle merci nell'UE, la Commissione ha collaborato con l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale nella messa a punto di un'applicazione mobile "Galileo Green Lane" (cfr. immagini di seguito). L'applicazione consente non solo agli autotrasportatori e alle autorità di seguire i tempi di attraversamento delle frontiere interne dell'UE, ma anche di tracciare i tempi medi giornalieri di attraversamento a ciascuno dei 178 valichi di frontiera situati lungo la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e a diversi valichi di frontiera terrestri alle frontiere esterne dell'UE. Grazie alle informazioni in tempo reale sul traffico, i conducenti possono prendere decisioni circostanziate sul momento e il punto di attraversamento di ciascuna frontiera, mentre le autorità possono pianificare in anticipo per ridurre al minimo l'impatto della congestione o delle interruzioni del traffico.



Fonte: Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale.

61 Il 15 giugno 2020 la Commissione ha varato una piattaforma Internet per sostenere la ripresa in sicurezza dei viaggi e del turismo in tutta Europa (“Re-open EU”⁵¹). La piattaforma, che attinge alle informazioni fornite volontariamente dai paesi dell’UE in materia di restrizioni di viaggio e di misure sanitarie e di sicurezza, ha lo scopo di ripristinare la fiducia nei viaggi all’interno dell’UE informando i cittadini circa le restrizioni applicabili in ciascun Stato membro, affinché possano pianificare i propri viaggi con maggiore facilità⁵².

62 Si tratta di un’iniziativa alquanto positiva dell’UE, ma il cui successo dipende dalla cooperazione degli Stati membri. Nello specifico, gli Stati membri dovrebbero fornire periodicamente informazioni ufficiali complete e aggiornate. Tale questione è stata sollevata dalla Corte nella relazione speciale sui diritti dei passeggeri aerei durante la pandemia di COVID-19⁵³.

63 Al 5 luglio 2021 (ossia ad oltre un anno dall’avvio della piattaforma Re-open EU) nove Stati membri (Bulgaria, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Romania, Slovenia, Finlandia e Svezia) non fornivano ancora informazioni aggiornate. Il rischio è che i cittadini dell’UE mettano in dubbio l’utilità dello strumento se incontrano problemi alle frontiere dovuti al fatto che le informazioni di cui si sono serviti per pianificare il viaggio sono inesatte o obsolete.

Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)

64 Nel periodo sottoposto ad audit, l’ECDC ha pubblicato 27 valutazioni dei/delle rischi/minacce e oltre 70 relazioni tecniche e di orientamento sulla pandemia. I primi orientamenti in materia di viaggio risalgono al maggio 2020. L’ECDC ha inoltre fornito il proprio contributo agli orientamenti della Commissione sui controlli alle frontiere e le restrizioni di viaggio.

65 Nel maggio 2020, l’ECDC ha pubblicato orientamenti secondo cui le chiusure delle frontiere avrebbero potuto ritardare l’arrivo di un virus in un paese. Tuttavia, tali chiusure avrebbero dovuto essere pressoché totali ed essere realizzate rapidamente nelle primissime fasi della pandemia, cosa che, ad avviso dell’ECDC, era realizzabile

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/it/>

⁵² Cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1045

⁵³ Relazione speciale 15/2021, “I diritti dei passeggeri del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19: nonostante gli sforzi della Commissione, alcuni diritti importanti non sono stati tutelati”, paragrafi 68-70 e raccomandazione 3 a).

solo in contesti specifici (ad esempio, per i piccoli paesi insulari e isolati)⁵⁴. In pratica, tuttavia, gli Stati membri non hanno sempre seguito tali orientamenti, e dei controlli alle frontiere sono stati reintrodotti tra paesi limitrofi appartenenti allo spazio Schengen. Il **riquadro 6** illustra un esempio dei problemi di efficacia dei controlli alle frontiere terrestri che si sono posti in tali casi.

Riquadro 6

Esempi di problemi di efficacia dei controlli alle frontiere terrestri dello spazio Schengen

Il 16 marzo 2020, la Germania ha reintrodotto controlli temporanei alle proprie frontiere terrestri con Austria, Danimarca, Francia, Lussemburgo e Svizzera, allo scopo di far rispettare il divieto di viaggi non essenziali. I controlli alla frontiera con il Lussemburgo, rimasti in vigore per due mesi (fino al 15 maggio 2020), hanno condotto alla chiusura di diversi posti di frontiera più piccoli. Nell'aprile 2020, il virus responsabile della COVID-19 era già diffuso in Germania. Inoltre, poiché le frontiere tra Lussemburgo e Belgio e tra quest'ultimo e Germania sono rimaste aperte nelle prime tre settimane, i residenti lussemburghesi potevano aggirare tali controlli passando per il Belgio.

Il 14 febbraio 2021 la Germania ha reintrodotto i controlli alle frontiere interne con la Cechia e il Tirolo in Austria per prevenire la diffusione delle varianti del virus. Ha applicato un divieto di viaggi non essenziali più rigido rispetto al precedente, vietando persino il transito attraverso la Germania verso il paese di residenza. Tuttavia, ha lasciato aperte le proprie frontiere con la Polonia. Anche in questo caso, data l'assenza di controlli alle frontiere tra la Polonia e la Cechia, era possibile aggirare i controlli alle frontiere tra la Cechia e la Germania.

66 Nel novembre 2020, l'ECDC ha pubblicato un'analisi strategica e di performance delle azioni da esso intraprese in risposta alla pandemia di COVID-19⁵⁵, nella quale valutava, sulla base dei risultati di indagini e di gruppi di riflessione, la facilità di utilizzo delle proprie realizzazioni relative alla COVID-19. Nel documento si conclude che gli orientamenti del Centro potrebbero essere più pratici e attuabili.

⁵⁴ *Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA*, 26 maggio 2020.

⁵⁵ *Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic*.

67 L'ECDC non raccoglie informazioni dettagliate al fine di verificare le modalità con cui i paesi hanno attuato gli orientamenti forniti, in quanto non ha nessun obbligo di farlo.

68 Gli orientamenti dell'ECDC non sono vincolanti per gli Stati membri, in quanto il Centro non ha competenze normative⁵⁶. Non avendo di per sé alcun potere di effettuare ispezioni o reperire informazioni alla fonte, fa principalmente affidamento sui dati forniti dalle autorità nazionali. Considerato che gli Stati membri hanno diverse strategie in materia di sorveglianza e test, è stato difficile per l'ECDC confrontare le situazioni epidemiologiche nell'UE, il che può inficiare l'utilità degli orientamenti che esso diffonde.

Gli Stati membri hanno adottato approcci non coordinati in materia di controlli alle frontiere e restrizioni di viaggio connessi alla COVID-19

69 L'attuazione degli orientamenti della Commissione da parte delle autorità nazionali è stata monitorata nel quadro del gruppo d'informazione COVID-19/Coronavirus, un gruppo di lavoro ad hoc istituito e diretto dalla Commissione. Il gruppo aveva come obiettivo individuare i problemi ed esaminarli sul piano tecnico. Si è riunito 33 volte tra febbraio e settembre 2020.

70 Dalle 33 relazioni riguardanti le riunioni analizzate dalla Corte emerge chiaramente che la Commissione ha compiuto un notevole sforzo per coordinare le azioni degli Stati membri. Ad ogni riunione si è dibattuto dell'attuazione degli orientamenti dell'UE a livello nazionale e gli Stati membri hanno riferito in merito alle misure adottate. La Commissione ha ribadito i principi generali del diritto dell'UE e ha sottolineato la necessità di un miglior coordinamento.

71 Le relazioni delle riunioni del gruppo d'informazione COVID-19/Coronavirus e le consultazioni pubbliche inerenti alla strategia Schengen mostrano inoltre che tale gruppo era apprezzato dagli Stati membri. Tuttavia, nonostante tale opinione positiva, è stato utilizzato principalmente come piattaforma per lo scambio di informazioni. Gli sforzi profusi dalla Commissione per compensare la mancanza di una qualsiasi struttura organizzativa di crisi mediante l'istituzione di tale gruppo non si sono tradotti in un approccio coerente e coordinato alla gestione delle frontiere interne da parte

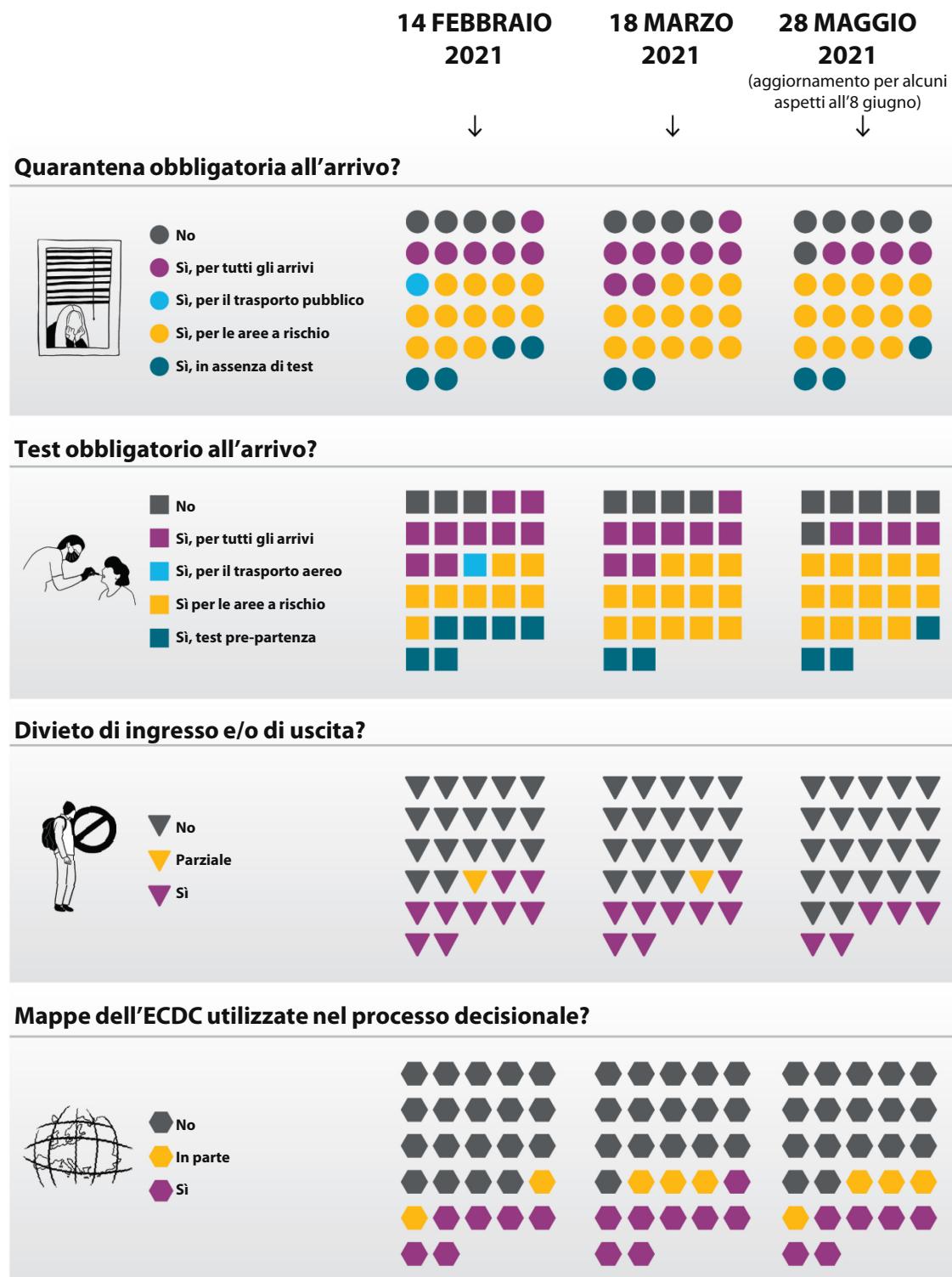
⁵⁶ Considerando (6) del regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, con il quale si crea un Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie.

degli Stati membri. Riprova di ciò sono i diversi approcci adottati dai paesi dello spazio Schengen in merito ai controlli alle frontiere interne connessi alla COVID-19 (cfr. [figura 6](#)).

72 Dai verbali delle riunioni esaminati dagli auditor della Corte emerge anche che il gruppo ha dovuto affrontare problemi di comunicazione. Diversi Stati membri hanno introdotto nuovi controlli alle frontiere e nuove restrizioni di viaggio senza informarne gli altri partecipanti al gruppo, nonostante avessero convenuto precedentemente di tenere informate le altre parti prima di attuare qualsiasi nuova misura.

73 La Corte ha inoltre esaminato i documenti che descrivevano la situazione alle frontiere interne stilati dalla Commissione nel febbraio, marzo e maggio 2021 (e parzialmente aggiornati a giugno dello stesso anno). L'analisi della Corte si è concentrata sui seguenti quattro aspetti: l'obbligo di quarantena, l'obbligo di sottoporsi a un test, i divieti di ingresso e/o uscita e l'uso delle mappe dell'ECDC ai fini del processo decisionale. Ciò ha consentito alla Corte di avere una visione d'insieme semplificata delle misure adottate dagli Stati membri nel tempo (cfr. [figura 8](#)).

Figura 8 – Visione d’insieme delle restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri dell’UE 27 nel primo semestre del 2021

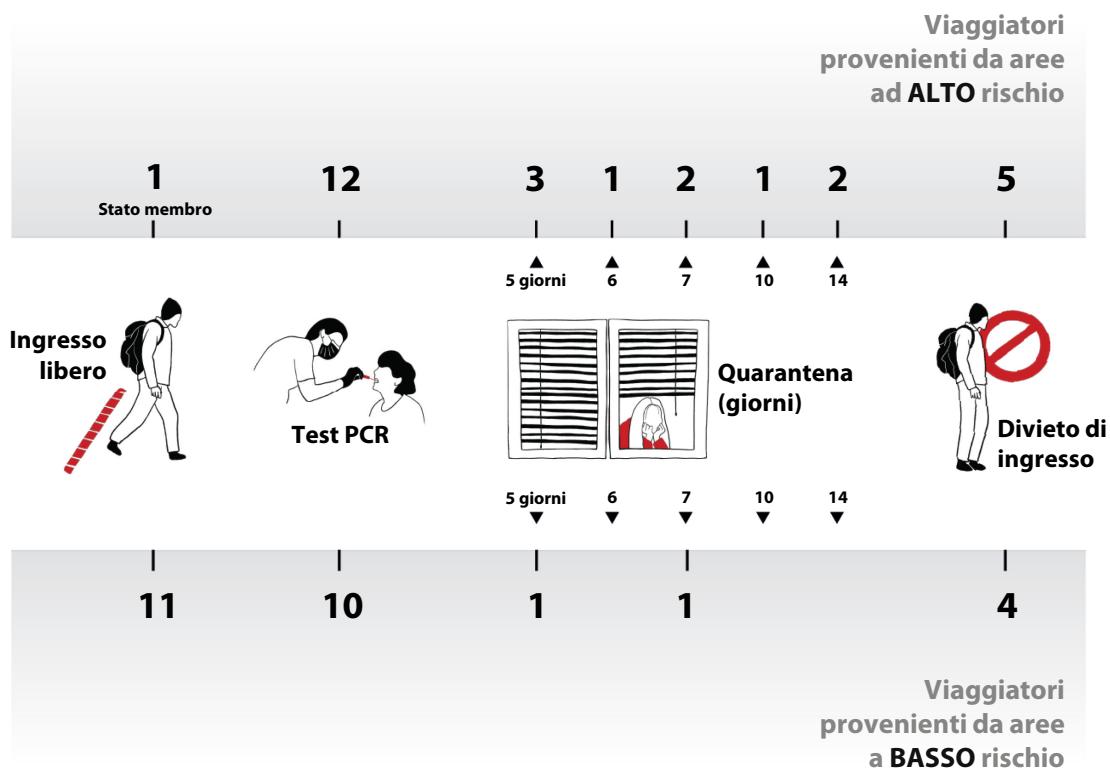


N.B.: considerata la difficoltà di accedere a dati comparabili per il periodo precedente al febbraio 2021, la figura non tiene conto delle restrizioni di viaggio introdotte nel 2020.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del monitoraggio delle restrizioni di viaggio assicurato in interno dalla Commissione

74 L'analisi realizzata dalla Corte delle condizioni minime di ingresso al 21 giugno 2021 illustra la grande diversità delle pratiche adottate dagli Stati membri, che vanno dalla concessione di un ingresso relativamente libero a misure abbastanza restrittive (cfr. [figura 9](#)), il che dà un'idea delle difficoltà affrontate dai cittadini europei che hanno viaggiato all'interno dell'UE.

Figura 9 – Panoramica semplificata delle condizioni minime di ingresso al 21 giugno 2021



Nota: le cifre si riferiscono alle condizioni minime di ingresso per un cittadino dell'UE né vaccinato né guarito dopo esser stato contagia.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del monitoraggio delle restrizioni di viaggio assicurato in interno dalla Commissione.

75 Le *figure 8* e *9* mostrano che, malgrado gli sforzi profusi dalla Commissione per facilitare un’azione coordinata, le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri non sono state coordinate e hanno finito per comporre un mosaico di singole misure notevolmente differenti da uno Stato membro all’altro.

Conclusioni e raccomandazioni

76 La Corte conclude che, benché la Commissione abbia monitorato le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri durante la pandemia di COVID-19, i limiti imposti dal quadro normativo ne hanno ostacolato il ruolo di vigilanza in materia. Inoltre, la Commissione non ha esercitato un controllo adeguato per assicurarsi che i controlli alle frontiere interne fossero conformi alla normativa Schengen. Nonostante diverse iniziative pertinenti dell'UE, le azioni adottate dagli Stati membri nella lotta contro la COVID-19 sono rimaste per lo più non coordinate.

77 La Corte ha constatato che le notifiche relative ai controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri non erano accompagnate da elementi probatori sufficienti ad attestare che i controlli costituissero una misura di ultima istanza, fossero proporzionati e avessero durata limitata. Comunque, sin dall'inizio della pandemia di COVID-19, la Commissione non ha né richiesto informazioni supplementari agli Stati membri né emesso alcun parere in merito alle notifiche da questi trasmesse. Inoltre, la Corte ha rilevato casi di controlli alle frontiere che non erano stati notificati alla Commissione. La Corte ritiene che la mancata comunicazione di informazioni essenziali da parte degli Stati membri abbia impedito alla Commissione di valutare rigorosamente la conformità delle misure di controllo delle frontiere rispetto alla normativa Schengen (cfr. paragrafi [26-31](#) e [35-39](#)).

78 Gli Stati membri sono tenuti a presentare una relazione *ex post* sull'attuazione dei controlli temporanei alle frontiere e a valutare, tra gli altri aspetti, in che misura il ripristino di tali controlli abbia costituito una misura efficace e proporzionata. Nonostante nove Stati membri non avessero ottemperato all'obbligo di presentare relazioni *ex post*, la Corte non ha riscontrato alcun elemento attestante che la Commissione abbia chiesto loro di trasmettere le relazioni mancanti (cfr. paragrafi [32](#) e [40-42](#)).

79 Dall'esame dell'insieme di tutte le relazioni *ex post* ricevute dalla Commissione a partire dal 2020 emerge che il loro contenuto varia notevolmente, da dichiarazioni generali a statistiche dettagliate. In dieci delle 12 relazioni disponibili non veniva esaminata in modo sufficientemente dettagliato la proporzionalità delle misure applicate. Solo tre relazioni menzionavano sinteticamente il possibile ricorso a misure alternative (cfr. paragrafi [41-42](#)).

80 La Commissione ha il mandato e l'obbligo di agire in caso di eventuale mancato rispetto della normativa UE. Può avviare procedure di infrazione, ma non lo ha ancora

fatto, nonostante i dubbi nutriti circa la conformità al diritto dell’Unione dei controlli a lungo termine alle frontiere interne connessi alla migrazione e alle minacce alla sicurezza. La Commissione ha invece optato per misure non vincolanti, ma senza risultati evidenti, dato che i controlli alle frontiere ripristinati oltre sei anni fa sono ancora in essere (cfr. paragrafi **33-34** e **43-45**).

Raccomandazione 1 – Esercitare un controllo rigoroso sui controlli alle frontiere interne

Tenuto conto della proposta di modifica del codice frontiere Schengen e del margine di discrezionalità di cui dispone, nella valutazione dei controlli alle frontiere interne la Commissione dovrebbe fare buon uso degli strumenti di monitoraggio della conformità:

- a) richiedendo agli Stati membri informazioni supplementari qualora le notifiche e/o le relazioni ex post trasmesse non forniscano elementi probatori sufficienti riguardo alla proporzionalità dei controlli alle frontiere;
- b) formulando pareri sulla proporzionalità in caso di dubbi circa la conformità dei controlli alle frontiere a tale principio;
- c) monitorando sistematicamente che tutti i paesi Schengen notifichino i controlli alle frontiere interne e riferiscano in merito all’attuazione di questi ultimi nei tempi previsti dalla normativa;
- d) chiedere agli Stati membri di riferire annualmente in merito all’attuazione dei controlli a lungo termine vigenti alle frontiere;
- e) adottare provvedimenti esecutivi in caso di inosservanza a lungo termine della normativa Schengen.

Termine di attuazione: fine 2023

81 I controlli alle frontiere interne sono stati effettuati per far rispettare una serie di restrizioni di viaggio legate alla COVID-19. Spetta alla Commissione sorvegliare che tali restrizioni siano conformi al principio della libera circolazione; la Corte ha tuttavia rilevato che i limiti imposti dal quadro giuridico hanno ostacolato il lavoro della Commissione al riguardo. Inoltre, considerata la lunghezza dei procedimenti giudiziari e il carattere a breve termine e la natura variabile delle misure adottate dagli Stati membri durante la pandemia, la procedura di infrazione, unico strumento di cui la

Commissione dispone per far rispettare il diritto alla libera circolazione durante la pandemia di COVID-19, risulta inadeguata (cfr. paragrafi [46-47](#)).

82 Al contrario di quanto avveniva per i controlli alle frontiere interne, gli Stati membri non erano tenuti ad informare la Commissione delle restrizioni di viaggio imposte. La Commissione ha ottenuto dagli Stati membri informazioni al riguardo, ma queste non erano sempre complete o comparabili (cfr. paragrafi [48-49](#)).

Raccomandazione 2 – Razionalizzare la raccolta di dati sulle restrizioni di viaggio

La Commissione dovrebbe razionalizzare la raccolta di informazioni dagli Stati membri su come dimostrare la proporzionalità e non discriminazione delle restrizioni di viaggio imposte, e fornire orientamenti laddove tali informazioni siano insufficienti.

Termine di attuazione: fine 2022

83 La Commissione ha pubblicato tempestivamente orientamenti per agevolare il coordinamento dei controlli alle frontiere esterne. Gli orientamenti non fornivano tuttavia dettagli pratici circa il modo in cui gli Stati membri avrebbero dovuto dimostrare il rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione, né esempi di buone pratiche in materia di modalità di gestione delle frontiere interne durante la pandemia. Il “Manuale pratico per le guardie di frontiera”, che funge da guida per le guardie di frontiera nell’espletamento dei controlli alle frontiere, non è stato aggiornato per tener conto della pandemia (cfr. paragrafi [53-56](#)).

Raccomandazione 3 – Fornire orientamenti più attuabili sull’esecuzione dei controlli alle frontiere interne

La Commissione dovrebbe fornire orientamenti più dettagliati e attuabili sull’esecuzione dei controlli alle frontiere interne durante la pandemia:

- aggiornando il Manuale pratico per le guardie di frontiera con esempi di buone pratiche in materia di gestione delle frontiere interne;
- spiegando la differenza tra controlli alle frontiere e controlli sanitari nel contesto della COVID-19.

Termine di attuazione: fine 2022

84 La Commissione ha inoltre avviato importanti iniziative per coordinare le misure aventi un'incidenza sulla libertà di circolazione. Tuttavia, le pratiche adottate dagli Stati membri mostrano che, pur ad un anno dall'inizio della pandemia, nella maggior parte dei casi le risposte non erano ancora coordinate né erano sempre coerenti con gli orientamenti della Commissione e le raccomandazioni del Consiglio (cfr. paragrafi [57-60](#) e [69-75](#)).

85 La Commissione ha varato una piattaforma Internet per sostenere la ripresa in sicurezza dei viaggi e del turismo in tutta Europa (“Re-open EU”). Tuttavia, al luglio 2021 (ossia ad oltre un anno dall'avvio della piattaforma Re-open EU) nove Stati membri non avevano ancora fornito informazioni aggiornate. Il rischio è che i cittadini dell'UE mettano in dubbio l'utilità dello strumento se incontrano problemi alle frontiere dovuti al fatto che le informazioni di cui si sono serviti per pianificare il viaggio sono inesatte o obsolete. Nella relazione speciale sui diritti dei passeggeri del trasporto aereo durante la pandemia di COVID-19, la Corte ha raccomandato alla Commissione di adoperarsi affinché gli Stati membri forniscano informazioni tempestive e attendibili nel portale “Re-open EU” (cfr. paragrafi [61-62](#)).

86 Sin dall'inizio della pandemia, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC) ha pubblicato un ampio numero di documenti di orientamento e relazioni tecniche, nonché fornito il proprio contributo agli orientamenti della Commissione. Tuttavia, secondo l'analisi interna condotta dall'ECDC stesso, gli orientamenti che esso fornisce potrebbero essere più pratici e attuabili. L'ECDC non valuta in modo esauriente l'utilità e l'impatto degli orientamenti forniti (cfr. paragrafi [64-68](#)).

Raccomandazione 4 – Migliorare il monitoraggio dell'attuazione degli orientamenti dell'ECDC

L'ECDC dovrebbe ottenere feedback regolare da parte dei propri portatori di interesse al fine di valutare l'utilità e l'impatto degli orientamenti forniti.

Termine di attuazione: fine 2022

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Bettina Jakobsen, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, il 26 aprile 2022.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Campione di 10 notifiche di ripristino di controlli alle frontiere interne trasmesse dagli Stati membri tra il 2015 e il 2019

N.	Paese	Inizio	Fine	Motivo
40	Germania	13.9.2015	22.9.2015	Afflusso importante di persone in cerca di protezione internazionale; a tutte le frontiere, e in particolare alle frontiere terrestri con l'Austria
46	Slovenia	17.9.2015	26.9.2015	Afflusso importante di persone in cerca di protezione internazionale; alle frontiere terrestri con l'Ungheria
54	Francia	14.12.2015	26.5.2016	In relazione allo stato di emergenza decretato a seguito degli attacchi di Parigi; tutte le frontiere interne
62	Austria	16.5.2016	12.11.2016	Conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 12 maggio 2016 e a titolo dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen; alle frontiere terrestri con la Slovenia e l'Ungheria
70	Danimarca	12.11.2016	12.2.2017	Conformemente alla raccomandazione del Consiglio dell'11 novembre 2016; nei porti danesi con collegamenti via traghetto con la Germania e alla frontiera terrestre tra Danimarca e Germania
78	Svezia	11.2.2017	10.5.2017	Conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 7 febbraio 2017, nei porti svedesi della regione meridionale e occidentale di polizia e al ponte di Öresund
88	Austria	12.11.2017	12.5.2018	Situazione in materia di sicurezza in Europa e minacce derivanti da continui e significativi movimenti secondari; alle frontiere terrestri con l'Ungheria e la Slovenia
96	Germania	12.5.2018	11.11.2018	Situazione in materia di sicurezza in Europa e minacce derivanti dai continui e significativi movimenti secondari; alle frontiere terrestri con l'Austria
105	Svezia	12.11.2018	11.2.2019	Minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna; tutte le frontiere interne
114	Danimarca	12.5.2019	12.11.2019	Minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna; alle frontiere con la Germania (frontiere terrestri e porti con collegamenti via traghetto)

Allegato II – Documenti di orientamento pertinenti pubblicati dalla Commissione fino a giugno 2021

Data	Riferimento	Titolo
16.3.2020	C(2020) 1753 final	COVID-19 Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali
16.3.2020	COM(2020) 115 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE
23.3.2020	C(2020) 1897 final	Comunicazione della Commissione 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
27.3.2020	C(2020)2010	Comunicazione della Commissione Orientamenti della Commissione europea: agevolare le operazioni di trasporto aereo di merci durante l'epidemia di Covid-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final	Comunicazione della Commissione, COVID-19 – 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
30.3.2020	C(2020)2051	Comunicazione della Commissione Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19
8.4.2020	COM(2020) 148 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE

Data	Riferimento	Titolo
8.4.2020	C(2020)3100	Comunicazione della Commissione, 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
16.4.2020	C(2020) 2516 final	Comunicazione della Commissione, Covid-19: linee guida sull'attuazione delle disposizioni dell'UE nel settore delle procedure di asilo e di rimpatrio e sul reinsediamento
17.4.2020	2020/C 126/01	Commissione europea, Tabella di marcia comune europea verso la revoca delle misure di contenimento della COVID-19
8.5.2020	COM(2020) 222 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Seconda valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE
13.5.2020	C(2020) 3250 final	Comunicazione della Commissione, Verso un approccio graduale e coordinato per il ripristino della libera circolazione e la revoca dei controlli alle frontiere interne – COVID-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	Comunicazione della Commissione, Orientamenti dell'UE per il progressivo ripristino dei servizi turistici e la definizione di protocolli sanitari nelle strutture ricettive – Covid-19
13.5.2020	COM(2020) 550 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Turismo e trasporti nel 2020 e oltre
15.5.2020	C(2020) 3139 final	Comunicazione della Commissione, Orientamenti relativi al ripristino graduale dei servizi di trasporto e della connettività – COVID-19
11.6.2020	C(2020) 3999 final	Linee guida per una ripresa graduale e coordinata delle operazioni di visto
11.6.2020	COM(2020) 399 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio,

Data	Riferimento	Titolo
		Terza valutazione dell'applicazione della restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE
15.7.2020	COM(2020) 318 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Preparazione sanitaria a breve termine dell'UE per affrontare i focolai di COVID-19
16.7.2020	C(2020) 4813 final	Comunicazione della Commissione, Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19 Seguito dato alla comunicazione C/2020/2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Proposta di raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 685 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sul potenziamento delle corsie verdi per i trasporti al fine di assicurare la continuità dell'attività economica durante la fase di recrudescenza della pandemia di COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 686 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, COVID-19 – Orientamenti relativi alle persone esentate dalla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE con riferimento all'attuazione della raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio del 30 giugno 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio su ulteriori misure di risposta alla COVID-19
11.11.2020	COM(2020) 724 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Costruire un'Unione europea della salute: rafforzare la resilienza dell'UE alle minacce per la salute a carattere transfrontaliero
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 1082/2013/UE

Data	Riferimento	Titolo
18.11.2020	C(2020) 8037 final	Raccomandazione (UR) 2020/1743 della Commissione del 18 novembre 2020 sull'uso di test antigenici rapidi per la diagnosi dell'infezione da SARS-CoV-2 sull'uso di test antigenici rapidi per la diagnosi dell'infezione da SARS-CoV-2
2.12.2020	COM(2020) 786 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Restare al riparo dalla COVID-19 durante l'inverno
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Proposta di raccomandazione del Consiglio relativa a un quadro comune per l'uso, la convalida e il riconoscimento reciproco dei test antigenici rapidi per la COVID-19 nell'UE
22.12.2020	C/2020/9607	Raccomandazione (UE) 2020/2243 della Commissione del 22 dicembre 2020 relativa a un approccio coordinato ai viaggi e ai trasporti in risposta alla variante di SARS-CoV-2 identificata nel Regno Unito
19.1.2021	COM(2021) 35 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Fare fronte comune per sconfiggere la COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Proposta di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio del 13 ottobre 2020 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19
17.2.2021	COM(2021) 78 final	Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, HERA Incubator: uniti per battere sul tempo la minaccia delle varianti della COVID-19
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Proposta di raccomandazione del Consiglio che modifica la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione

Acronimi e abbreviazioni

ECDC: Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie

SEE: Spazio economico Europeo

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TUE: trattato sull'Unione europea

Glossario

Controllo alla frontiera: le verifiche e la sorveglianza effettuate alla frontiera su persone che attraversano o intendono attraversare la frontiera.

Modulo per la localizzazione dei passeggeri: modulo che i passeggeri devono compilare prima dell'ingresso nel paese per facilitare il tracciamento dei contatti e il monitoraggio della quarantena.

Principio di non discriminazione: principio del diritto dell'Unione che vieta la discriminazione basata sulla nazionalità tra cittadini dell'UE provenienti da paesi diversi.

Principio di proporzionalità: principio del diritto dell'Unione in virtù del quale l'esercizio dei poteri da parte dell'UE o di uno Stato membro deve limitarsi a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo perseguito.

Spazio Schengen: gruppo di 26 paesi europei che hanno abolito i controlli dei passaporti e sull'immigrazione alle loro frontiere comuni.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Risposte del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit III della Corte, competente per l'audit della spesa per azioni esterne, sicurezza e giustizia, presieduta da Bettina Jakobsen, membro della Corte. L'audit è stato diretto da Baudilio Tomé Muguruza, Membro della Corte, coadiuvato da: Daniel Costa de Magalhães, capo di Gabinetto, e Ignacio García de Parada, attaché di Gabinetto; Alejandro Ballester Gallardo, primo manager; Andrej Minarovic, capoincarico e João Coelho, auditor. Mark Smith ha fornito assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2022

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-7880-5	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/847683	QJ-AB-22-008-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7861-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/62682	QJ-AB-22-008-IT-Q

Il diritto dei cittadini dell'UE di circolare liberamente nel territorio dei suoi Stati membri è una libertà fondamentale dell'Unione europea. La Corte ha esaminato il monitoraggio da parte della Commissione dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen e le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri durante la pandemia di COVID-19, nonché gli sforzi profusi a livello dell'UE per coordinare tali restrizioni fino a fine giugno 2021. La Corte conclude che limiti del quadro normativo hanno ostacolato il ruolo di vigilanza della Commissione in materia di restrizioni alla libera circolazione imposte dagli Stati membri. Inoltre, la Commissione non ha esercitato un controllo adeguato per assicurarsi che i controlli alle frontiere interne fossero conformi alla normativa Schengen. Nonostante le iniziative della Commissione, le restrizioni di viaggio imposte dagli Stati membri sono state per lo più non coordinate.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors