



# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

**Libera circolazione nell'UE durante la pandemia di COVID-19:** controllo limitato sui controlli alle frontiere interne e azioni non coordinate degli Stati membri

# Indice

I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE.....	3
a) Introduzione generale.....	3
b) La posizione della Commissione sulle principali osservazioni e raccomandazioni della Corte dei conti europea.....	4
c) Ultimi sviluppi di rilievo e prossime tappe.....	5
II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI.....	5
1. Supervisione della Commissione sul ripristino dei controlli alle frontiere interne.....	5
2. Sforzi della Commissione per agevolare il coordinamento e la cooperazione per quanto riguarda il ripristino dei controlli alle frontiere.....	6
3. Monitoraggio e coordinamento da parte della Commissione delle restrizioni di viaggio negli Stati membri.....	7
III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE.....	8
Raccomandazione 1: esercitare un controllo rigoroso sui controlli alle frontiere interne.....	8
Raccomandazione 2: migliorare la raccolta di dati sulle restrizioni di viaggio.....	8
Raccomandazione 3: fornire orientamenti più attuabili circa la realizzazione dei controlli alle frontiere interne.....	9

Il presente documento contiene le riposte della Commissione europea alle osservazioni che figurano nella relazione speciale della Corte dei conti dell'Unione europea, conformemente all'articolo 259 del [regolamento finanziario](#) e pubblicate unitamente alla relazione speciale.

# I. SINTESI DELLE RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## a) Introduzione generale

Lo spazio senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen") è la più vasta area di libera circolazione al mondo in cui vivono oltre 420 milioni di persone in 26 paesi. Negli ultimi due anni la pandemia di COVID-19 ha messo a dura prova lo spazio Schengen, inducendo diversi Stati membri a reintrodurre i controlli alle frontiere interne.

La pandemia di COVID-19 è una crisi di sanità pubblica senza precedenti. È la prima volta che la Commissione si trova ad affrontare una pandemia che colpisce ogni singolo Stato membro, richiedendo sforzi notevoli per rispondere in via prioritaria a questa sfida.

Per risolvere la situazione alle frontiere interne la Commissione ha elaborato una serie di orientamenti e raccomandazioni. L'esperienza ha inoltre dimostrato che gli attuali strumenti del sistema Schengen sono insufficienti per gestire in modo efficace una crisi come quella in corso. La strategia Schengen del 2 giugno 2021 ha pertanto annunciato una serie di misure per porvi rimedio, tra cui una proposta della Commissione volta a modificare il codice frontiere Schengen<sup>1</sup> e un aggiornamento del Manuale pratico per le guardie di frontiera. Tale proposta di modifica del codice frontiere Schengen è stata presentata il 14 dicembre 2021<sup>2</sup>, sulla scorta di una valutazione d'impatto approfondita che ha esaminato attentamente, in particolare, i problemi provocati dalla crisi della COVID-19.

Lo spazio senza controlli alle frontiere interne è alla base del diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'UE e dei loro familiari all'interno dell'UE, una delle conquiste più preziose dell'Unione e un volano importante della sua economia. I due concetti sono tuttavia disciplinati da regimi giuridici diversi e si applicano a gruppi diversi di paesi. La libera circolazione, pur essendo un diritto fondamentale, può tuttavia essere soggetta a limitazioni che devono rispettare i principi generali del diritto dell'UE, in particolare i principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Nel contesto della minaccia straordinaria rappresentata dalla pandemia di COVID-19 gli Stati membri hanno introdotto alcune misure di sanità pubblica che hanno pregiudicato il diritto alla libera circolazione nell'Unione europea. Dall'inizio della pandemia la Commissione si è coordinata con gli Stati membri per quanto riguarda le restrizioni di viaggio legate alla COVID-19<sup>3</sup>, mettendo a punto strumenti come la mappa a semaforo pubblicata settimanalmente dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie<sup>4</sup> e il certificato COVID digitale dell'UE<sup>5</sup>. Nel corso di questo

---

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

<sup>2</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>3</sup> Orientamenti della Commissione relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, consultabili all'indirizzo: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - IT - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

<sup>4</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_it).

processo la Commissione ha sempre sottolineato la necessità che gli Stati membri forniscano informazioni chiare, complete e tempestive su eventuali restrizioni di viaggio applicabili.

Nel controllare la conformità delle restrizioni di viaggio degli Stati membri al diritto dell'UE la Commissione ha dovuto tenere conto della competenza degli Stati membri nel settore della sanità pubblica. La Commissione ha dovuto costantemente stabilire un equilibrio tra le restrizioni necessarie per tutelare la vita delle persone e la limitazione delle restrizioni alla libertà di circolazione in conformità dei principi generali del diritto dell'UE, quali la proporzionalità e la non discriminazione.

L'audit si è svolto al culmine della pandemia di COVID-19, in un momento in cui erano state mobilitate tutte le risorse possibili per rispondere alla crisi senza precedenti. Considerata la tempistica dell'audit, sono state impiegate risorse preziose della Commissione, dalla gestione della crisi alla predisposizione dell'audit. Una conseguenza indubbiamente involontaria, ma non auspicabile, che la Commissione desidera portare all'attenzione della Corte dei conti europea.

## **b) La posizione della Commissione sulle principali osservazioni e raccomandazioni della Corte dei conti europea**

La Commissione prende atto della relazione della Corte dei conti europea sulle misure della Commissione volte a tutelare il diritto alla libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19, con particolare attenzione ai controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen e alle restrizioni di viaggio.

Per quanto riguarda la supervisione sul ripristino dei controlli alle frontiere interne, la Commissione non ha preso in considerazione le richieste scritte di informazioni supplementari nel contesto in rapida evoluzione della pandemia di COVID-19. La Commissione ha invece discusso in modo proattivo la questione dei controlli alle frontiere interne, reintrodotti dagli Stati membri in risposta alla COVID-19, in occasione delle riunioni periodiche del "gruppo d'informazione COVID-19 – Affari interni", in cui è stato dato seguito alle notizie di stampa e alle denunce individuali con le autorità nazionali competenti. La Commissione ha inoltre proposto di modificare il codice frontiere Schengen al fine, tra l'altro, di rafforzare le sue possibilità di supervisione.

Il monitoraggio e il coordinamento da parte della Commissione delle restrizioni alla libera circolazione imposte dagli Stati membri in relazione ai viaggi, in particolare la valutazione della proporzionalità e della non discriminazione, sono stati soggetti a vincoli e sfide derivanti dalla pandemia di COVID-19, data anche la rapida evoluzione delle misure. In tale contesto, gli orientamenti dettagliati sulle restrizioni di viaggio presentati dalla Commissione e adottati dal Consiglio sotto forma di raccomandazioni<sup>6</sup> sono diventati man mano più precisi e adeguati agli sviluppi epidemiologici. La raccomandazione fornisce alla Commissione un'importante base di riferimento per la valutazione delle misure adottate dagli Stati membri. Sulla base dei miglioramenti apportati al quadro giuridico dal regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (versione consolidata disponibile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Detta raccomandazione è stata sostituita dalla raccomandazione (UE) 2022/107 del Consiglio, del 25 gennaio 2022, su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 e che sostituisce la raccomandazione (UE) 2020/1475 (disponibile all'indirizzo: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

<sup>7</sup> Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19. Il regolamento è consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

la Commissione ha inoltre adottato misure per razionalizzare la raccolta di informazioni in merito alle restrizioni di viaggio degli Stati membri.

Con riferimento alle raccomandazioni, la Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettere a), b), c) e d). Non accoglie la raccomandazione 1, lettera e). La Commissione accoglie le raccomandazioni 2 e 3.

La posizione dettagliata della Commissione è illustrata nelle sezioni II e III.

## **c) Ultimi sviluppi di rilievo e prossime tappe**

Per agevolare la libera circolazione durante la pandemia di COVID-19, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, sulla base di una proposta della Commissione, il regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE che si applica dal 1° luglio 2021. Il certificato COVID digitale dell'UE è per i cittadini un modo gratuito, semplice e sicuro per dimostrare la propria condizione in relazione alla COVID-19 e ha costituito un elemento fondamentale della risposta dell'Europa alla pandemia di COVID-19.

Il 25 gennaio 2022 il Consiglio ha inoltre adottato, sulla base di una proposta della Commissione, una raccomandazione su un approccio coordinato per agevolare la libera circolazione in sicurezza durante la pandemia di COVID-19 che sostituisce la precedente raccomandazione in materia.

Per quanto riguarda la proposta di modifica del codice frontiere Schengen del 14 dicembre 2021 (COM(2021) 891 final), i negoziati sono iniziati in sede di Consiglio, dove la prima lettura si è conclusa alla fine di gennaio 2022.

Si sono svolte finora due riunioni di esperti con gli Stati membri, nell'ottobre e nel dicembre 2021, per discutere l'aggiornamento del Manuale pratico per le guardie di frontiera che dovrebbe essere pubblicato entro la fine dell'anno.

## **II. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE PRINCIPALI OSSERVAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

### **1. Supervisione della Commissione sul ripristino dei controlli alle frontiere interne**

Con riferimento alla supervisione della Commissione sul ripristino dei controlli alle frontiere interne, nel contesto in rapida evoluzione della pandemia di COVID-19 si è ritenuto che le richieste scritte di informazioni supplementari non fossero il modo più efficiente per esercitare tale supervisione. La Commissione ha tuttavia discusso in modo proattivo la questione dei controlli alle frontiere interne, reintrodotti dagli Stati membri in risposta alla COVID-19, in occasione delle riunioni periodiche del "gruppo d'informazione COVID-19 – Affari interni", in cui è stato dato seguito alle notizie di stampa e alle denunce individuali con le autorità nazionali competenti.

Le informazioni fornite dagli Stati membri (notifiche e relazioni ex post) sono state insufficienti. Quando, nel corso del 2017, la Commissione ha cercato di affrontare la questione con gli Stati

membri che effettuavano controlli alle frontiere interne da diversi anni, le risposte ottenute non sono state sufficienti per consentire una valutazione rigorosa.

Ciò non era tuttavia riconducibile solo a misure insufficienti della Commissione, ma anche a un quadro giuridico non adatto allo scopo. Queste carenze erano emerse nella valutazione d'impatto del maggio 2021<sup>8</sup> e sono state oggetto della proposta della Commissione di modifica del codice frontiere Schengen del 14 dicembre 2021.

La strategia Schengen aveva già annunciato nel giugno 2021 che *"è importante che la discussione politica tratti tutti gli elementi della complessa architettura che sostiene il corretto funzionamento di Schengen. Per questo la Commissione rilancerà l'adozione della "relazione sullo stato di Schengen" che fungerà da base per le discussioni del forum annuale riassumendo la situazione creatasi in assenza di controlli alle frontiere interne, i risultati delle valutazioni Schengen e lo stato di attuazione delle raccomandazioni. La Commissione completerà queste relazioni con un "quadro di valutazione dello stato di Schengen" in modo da avere una valutazione interconnessa dell'attuazione dell'acquis di Schengen nei diversi settori politici e dare un migliore sostegno agli Stati membri alle prese con sfide eventuali"*. Questo requisito figura anche nella proposta di modifica del Codice delle frontiere Schengen. La proposta prevede inoltre l'obbligo per gli Stati membri di riferire almeno una volta all'anno in merito alla necessità e alla proporzionalità dei controlli alle frontiere interne nei casi in cui tali controlli restino in vigore per più di 12 mesi.

## **2. Sforzi della Commissione per agevolare il coordinamento e la cooperazione per quanto riguarda il ripristino dei controlli alle frontiere**

Poiché la tutela della salute pubblica rientra sostanzialmente tra le competenze nazionali, qualsiasi decisione di applicare restrizioni di viaggio connesse alla pandemia di COVID-19 e di farle rispettare mediante controlli alle frontiere spetta ai governi nazionali. La Commissione non può opporsi a tali restrizioni di viaggio purché rispettino i principi di proporzionalità e di non discriminazione. In assenza di un quadro giuridico vincolante che consenta alla Commissione di agire, gli Stati membri restano competenti per adottare misure a livello nazionale e gli sforzi profusi dalla Commissione per coordinare tali azioni dipendono dalla buona volontà degli Stati membri.

Per quanto riguarda i controlli alle frontiere interne, la questione è stata una delle principali conclusioni della valutazione d'impatto<sup>9</sup> su cui si basa la proposta di modifica del codice frontiere Schengen e trova riscontro anche nell'articolo 28 della proposta adottata dalla Commissione.

Nonostante i limiti del quadro giuridico, la Commissione ha fatto tutto il possibile per coordinare la risposta degli Stati membri ai controlli alle frontiere interne e alle restrizioni di viaggio. Il gruppo d'informazione COVID-19 – Frontiere (in seguito "Affari interni") si è riunito (in videoconferenza) 33 volte tra la fine di febbraio e settembre 2020. Alle riunioni hanno partecipato tutti gli Stati membri e i paesi associati Schengen, diversi servizi della Commissione (di solito DG HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, ma occasionalmente anche altre, a seconda dei temi discussi, quali EMPL, AGRI, TAXUD, ecc.), nonché alcune agenzie (Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Centro europeo per il controllo e la prevenzione delle malattie) e il segretariato del Consiglio. La missione del gruppo consisteva nel creare un forum ad hoc per gli Stati membri, i paesi associati Schengen, i servizi della Commissione e le agenzie in cui affrontare tutte le questioni relative agli affari interni e alle frontiere connesse alla crisi della COVID-19. È

---

<sup>8</sup> Cfr. pag. 21 della valutazione d'impatto e il relativo allegato XII.

<sup>9</sup> Cfr. la sezione 4.2.1 della valutazione d'impatto.

importante tenere presente che queste azioni sono state realizzate nel contesto della più grande sfida globale dell'era moderna cui il mondo ha fatto fronte.

La Commissione ha anche proattivamente pubblicato documenti di orientamento dettagliati per gli Stati membri sotto forma di comunicazioni, linee guida e proposte di raccomandazioni del Consiglio, nonché proposte legislative in settori specifici. Tali orientamenti sono stati emanati a seguito dell'evoluzione e delle diverse fasi della pandemia.

La strategia Schengen del giugno 2021 ha inoltre sottolineato che il ripristino dei controlli alle frontiere interne, in particolare quelli ripristinati in risposta alla COVID-19, ha avuto un forte impatto sui cittadini e sull'economia a causa della mancanza di coordinamento tra gli Stati membri, in particolare nelle zone transfrontaliere. La strategia fa inoltre riferimento ai tanti orientamenti e alle tante raccomandazioni adottate in relazione alla pandemia di COVID-19, in particolare il sistema delle "corsie verdi", con cui ha risposto all'interruzione del traffico merci alle frontiere interne. Per prepararsi meglio alle crisi future e nell'ipotesi che i controlli alle frontiere interne diventino nuovamente inevitabili, l'impegno della Strategia è di codificare le pertinenti misure di attenuazione tratte dagli orientamenti e delle raccomandazioni messi a punto in relazione alla COVID-19 nel Manuale pratico per le guardie di frontiera, che dovrebbe assurgere a prima opera di riferimento per le guardie di frontiera in situazione di crisi. Il processo di aggiornamento del Manuale è in corso, come spiegato al precedente punto I, lettera c).

### **3. Monitoraggio e coordinamento da parte della Commissione delle restrizioni di viaggio negli Stati membri**

Il monitoraggio delle restrizioni alla libera circolazione imposte dagli Stati membri in relazione ai viaggi, messe in atto in risposta alla pandemia di COVID-19, è soggetto a vari vincoli e sfide.

Nel valutarne la proporzionalità, la Commissione è tenuta a effettuare un'analisi caso per caso delle misure emanate dagli Stati membri, tenendo conto di fattori quali la situazione epidemiologica, la situazione geografica degli Stati membri, le misure nazionali adottate per combattere la pandemia, le deroghe previste per i viaggiatori essenziali e altre considerazioni (ad esempio, le diverse capacità sanitarie degli Stati membri). La difficoltà di questa analisi è accentuata dalla rapida evoluzione delle misure.

Allo stesso tempo, gli orientamenti sulle restrizioni di viaggio presentati dalla Commissione e adottati dal Consiglio sono diventati nel tempo più precisi e adeguati agli sviluppi epidemiologici, come le nuove varianti emergenti della SARS-CoV-2 che destano preoccupazione, l'aumento della copertura vaccinale o la diffusione del certificato COVID digitale dell'UE.

La raccomandazione, adottata per la prima volta nell'ottobre 2021, non solo conteneva principi generali, ma forniva anche agli Stati membri un quadro comune inteso ad agevolare l'applicazione pratica di tali principi, in modo coordinato, alla situazione eccezionale dovuta alla pandemia di COVID-19. Poiché la raccomandazione è stata adottata dal Consiglio e quindi approvata dagli Stati membri, essa ha rappresentato per la Commissione, nei suoi contatti regolari con gli Stati membri, un utile parametro di riferimento per stabilire quali misure possano essere considerate conformi al principio di proporzionalità e di non discriminazione.

Inoltre l'adozione del regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE nel giugno 2021 ha apportato importanti miglioramenti al quadro giuridico applicabile. L'articolo 11, paragrafo 2, introduce l'obbligo per gli Stati membri di informarsi reciprocamente e di informare la Commissione in merito alle restrizioni imposte ai titolari di un certificato COVID digitale dell'UE, se possibile con 48 ore di anticipo. In tale contesto, gli Stati membri devono indicare i motivi, la portata e la durata di tali restrizioni. Questo nuovo requisito giuridico agevola l'analisi delle misure adottate dagli Stati



membri da parte della Commissione e le ha consentito di razionalizzare la raccolta di informazioni in merito alle restrizioni di viaggio degli Stati membri.

## III. RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLE CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE

### **Raccomandazione 1: esercitare un controllo rigoroso sui controlli alle frontiere interne**

La Commissione ha già adottato misure per migliorare la legislazione attuale, proponendo modifiche di ampia portata al codice frontiere Schengen. Tra queste figurano, tra l'altro, un maggiore margine conferito agli Stati membri per dimostrare la proporzionalità e la necessità dei controlli alle frontiere interne, quanto più lunga è la loro reintroduzione, nonché modelli per le notifiche e la relazione ex post, che dovrebbero migliorarne la qualità.

La Commissione desidera tuttavia sottolineare che, sebbene abbia il diritto di iniziativa legislativa e abbia adottato la proposta, il testo definitivo della legislazione sarà il risultato dei negoziati tra i colegislatori – il Parlamento europeo e il Consiglio.

La Commissione accoglie la raccomandazione 1, lettere a), b), c) e d), e ritiene che essa sia stata in parte oggetto della proposta di modifica del codice frontiere Schengen adottata il 14 dicembre 2021 e della relativa valutazione d'impatto. La capacità della Commissione di rispettare i termini fissati per le raccomandazioni dipenderà dall'adozione della proposta.

La raccomandazione 1, lettera e), non è accolta, in quanto raccomanda alla Commissione di adottare provvedimenti esecutivi. Ciò interferisce con la discrezionalità della Commissione per quanto riguarda la sua politica di applicazione e se e quando avviare procedure di infrazione o deferire un caso alla Corte di giustizia, come spiegato in modo più dettagliato nella comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione"<sup>10</sup>.

### **Raccomandazione 2: migliorare la raccolta di dati sulle restrizioni di viaggio**

La Commissione accoglie la raccomandazione 2. La Commissione ha già proposto quello che alla fine è diventato l'articolo 11 del regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE che stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di informarsi reciprocamente e di informare la Commissione in merito alle restrizioni imposte ai titolari di un certificato COVID digitale dell'UE.

A tal fine, gli Stati membri sono tenuti a fornire informazioni in merito ai motivi e alla portata di tali restrizioni, specificando quali titolari di certificati sono soggetti a tali restrizioni o quali ne sono esonerati, nonché la data e la durata di tali restrizioni. La Commissione continua a raccogliere

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione — Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione (C(2016) 8600 (GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).

informazioni dagli Stati membri sull'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio e del regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE e ne dà seguito con gli Stati membri ove necessario.

Qualora ciò si rivelasse insufficiente, la Commissione valuterà l'opportunità di fornire ulteriori orientamenti agli Stati membri. In ogni caso, la Commissione intende tener conto degli insegnamenti tratti nel contesto dell'aggiornamento previsto degli orientamenti dell'UE sulla libera circolazione del 2009<sup>11</sup>.

### **Raccomandazione 3: fornire orientamenti più attuabili circa la realizzazione dei controlli alle frontiere interne**

La Commissione accoglie la raccomandazione 3, lettere a) e b). La raccomandazione sarà oggetto della prossima revisione del Manuale pratico per le guardie di frontiera, come annunciato nella 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). Il processo di aggiornamento del manuale è già in corso.

---

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente gli orientamenti per un migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio degli Stati membri (COM(2009) 313 final).