



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 16 dicembre 2021  
(OR. en)

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2021/0428(COD)**

---

**14601/21  
ADD 2**

**JAI 1426  
FRONT 443  
MIGR 278  
COVID-19 416  
SAN 765  
TRANS 766  
CODEC 1674  
COMIX 637**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	15 dicembre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2021) 463 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento 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

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2021) 463 final.

All.: SWD(2021) 463 final

Strasburgo, 14.12.2021  
SWD(2021) 463 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**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} - {SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final}

## SCHEDA DI SINTESI

### Valutazione d'impatto: proposta di modifica del codice frontiere Schengen

#### A. Necessità di intervenire

##### Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

**Schengen** è uno spazio senza controlli alle frontiere interne tra gli Stati membri in cui le persone e le merci possono circolare liberamente. Gli europei apprezzano Schengen, in particolare i vantaggi commerciali che ne conseguono e la facilità di viaggiare grazie all'assenza di controlli sui passaporti quando attraversano le frontiere interne. Schengen è fondamentale per il funzionamento del mercato unico. La sua creazione ha apportato notevoli vantaggi sociali ed economici agli europei, contribuendo allo sviluppo delle regioni transfrontaliere.

Negli ultimi sei anni Schengen ha dovuto affrontare consecutivamente diverse sfide: la straordinaria pressione migratoria del 2015, gli attentati terroristici e più recentemente la crisi COVID-19. In risposta a queste sfide alcuni Stati membri hanno deciso di ripristinare i controlli alle frontiere interne. Queste decisioni, che in un primo momento rispondevano a eventi chiaramente individuabili, sembra siano diventate piuttosto una misura precauzionale permanente. In alcuni casi la decisione di ripristino delle verifiche di frontiera è stata adottata come misura "di primo soccorso" anziché di *extrema ratio*, come dovrebbe essere. Inoltre gli Stati membri hanno applicato le misure concordate in relazione alla COVID-19 a tutela delle frontiere esterne in modo incoerente, minando la fiducia reciproca e inficiando la credibilità dello spazio Schengen nei confronti dei paesi terzi.

La valutazione d'impatto non tratta della strumentalizzazione della migrazione irregolare alle frontiere terrestri con la Bielorussia della scorsa estate, essendo questo evento insorto dopo il completamento dei lavori sul presente documento.

##### Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

In risposta alle sfide individuate, il 2 giugno la Commissione ha adottato la "strategia Schengen" che combina iniziative legislative e operative per rendere Schengen più forte e resiliente. Uno dei risultati attesi dalla strategia è la modifica del codice frontiere Schengen nell'ottica di offrire soluzioni che garantiscano la libera circolazione delle persone e delle merci all'interno dello spazio Schengen senza ostacoli ingiustificati o sproporzionati e l'applicazione uniforme delle misure straordinarie relative alle minacce per la salute pubblica a tutte le frontiere esterne.

##### Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

Lo spazio Schengen presuppone l'assenza di controlli alle frontiere interne ma garantisce un elevato livello di sicurezza grazie a una serie di misure compensative di tale assenza. Al fine di preservare lo spazio Schengen, le condizioni di ricorso a detti controlli da parte degli Stati membri in situazioni eccezionali e a misure compensative devono essere stabilite a livello dell'UE.

Anche l'applicazione uniforme delle misure alle frontiere esterne in risposta a una minaccia per la salute pubblica richiede un'azione dell'UE. È una questione di fiducia tra Stati membri, requisito indispensabile di Schengen.

#### B. Soluzioni

##### Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Per affrontare tutti i problemi individuati sono stati previsti tre approcci globali:

opzione 1 - adottare solo misure non vincolanti, insieme con la strategia Schengen (misure non vincolanti);

opzione 2 - proporre una modifica mirata del codice frontiere Schengen combinata con alcune misure non vincolanti (opzione mista). L'opzione propone in particolare una nuova procedura di pianificazione d'emergenza concernente il ripristino delle verifiche di frontiera alle frontiere interne in risposta a minacce che incombono contemporaneamente su tutti o molti Stati membri. Gli orientamenti e le raccomandazioni adottate in risposta alla COVID-19 devono concorrere alla messa a punto di "misure di attenuazione", da valutarsi ogniqualvolta sia inevitabile il ripristino dei controlli di frontiera. Al fine di limitare il ricorso a tali controlli, che costituiscono la misura più invasiva, si propone di sviluppare il concetto di "misura di *extrema ratio*" già contenuto nel codice frontiere Schengen per includere un riferimento alle misure a disposizione degli Stati membri per compensare l'assenza di controlli di frontiera. La Commissione è poi dotata di strumenti migliori per monitorare i motivi per i quali gli Stati membri intendono ripristinare i controlli di frontiera e le modalità con cui li svolgono. Sempre secondo questa opzione, l'adozione di un "divieto d'ingresso" nell'UE in caso di minaccia per la salute pubblica trova una solida base giuridica per garantire l'uniformità alle frontiere esterne.

L'opzione 3 è più ambiziosa in termini di modifica delle norme vigenti. La decisione di ripristino dei controlli deve essere adottata a livello dell'UE, dietro approvazione di una delle istituzioni dell'Unione; viene semplicemente scartata l'attuale possibilità di ripristinare i controlli alle frontiere interne con decisione unilaterale di uno Stato membro, ed è imposto il ricorso a misure compensative.

A seguito di una valutazione dettagliata dell'impatto di tutte le opzioni strategiche e della consultazione di tutti i portatori di interessi coinvolti, l'opzione strategica prescelta è risultata la numero 2. La scelta si basa sul fatto che nel complesso tale opzione ottiene i risultati migliori sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della proporzionalità; trae insegnamenti dal passato e al tempo stesso è sufficientemente ambiziosa; rispetta i pareri degli Stati membri riguardo al ruolo delle verifiche di frontiera nell'affrontare le minacce gravi, soddisfacendo nel contempo le legittime aspettative dei cittadini dell'UE e di quanti altri beneficiano dell'assenza di controlli alle frontiere interne.

#### **Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?**

Tutte le diverse categorie di portatori di interessi (Parlamento europeo, Stati membri, cittadini, imprese e mondo accademico) ritengono siano necessarie misure per rendere Schengen più forte e più resiliente. Il sostegno degli Stati membri è diviso tra l'opzione 1 e l'opzione 2. L'opzione 2 riceverà probabilmente anche il sostegno del Parlamento europeo e delle imprese, poiché trova il giusto equilibrio tra il necessario livello di ambizione e il necessario pragmatismo, sulla base dell'esperienza maturata durante i negoziati sulla proposta di modifica del codice frontiere Schengen avanzata dalla Commissione del 2017. L'opzione 3 è la logica conseguenza dello sviluppo dello spazio Schengen, ma non ha ricevuto il sostegno esplicito di nessuno dei gruppi.

### **C. Impatto dell'opzione prescelta**

#### **Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?**

L'opzione strategica prescelta ha tutte le possibilità di rispondere efficacemente ai problemi individuati e offre gli strumenti necessari per garantire il buon funzionamento di Schengen. In tal senso il potenziale impatto di tale opzione ha una portata molto ampia, con ripercussioni economiche e sociali positive. Tuttavia la portata di detto impatto dipenderà in ultima analisi dal successo delle altre iniziative previste, in particolare la riforma del meccanismo di valutazione Schengen (che sarà presentata insieme alla strategia Schengen), e dai progressi nell'attuazione delle misure già adottate e delle nuove misure proposte alle frontiere esterne e all'interno del territorio, che permetteranno un migliore ricorso ad altre misure compensative per garantire un elevato livello di sicurezza nello spazio Schengen.

Grazie alla maggiore prevedibilità di gestione delle situazioni di crisi, l'opzione prescelta apporta vantaggi ai cittadini e ai residenti dell'UE che viaggiano all'interno dello spazio Schengen per motivi professionali, per acquisti o nel tempo libero. Al tempo stesso comporta vantaggi economici per l'intero spazio Schengen poiché riduce i costi dovuti ai controlli alle frontiere interne. L'opzione riconosce altresì esplicitamente gli interessi delle regioni transfrontaliere e pertanto può limitare l'impatto sulle stesse delle misure adottate a livello centrale in situazioni di crisi. Infine accresce la credibilità dell'UE a livello internazionale chiarendo l'applicazione delle misure alle frontiere esterne adottate specificamente per affrontare le minacce per la salute pubblica.

#### **Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?**

Nessuna delle opzioni dovrebbe generare costi diretti per l'economia o per i cittadini rispetto allo scenario di base poiché tutte le opzioni mirano a ripristinare lo spazio Schengen.

L'opzione prescelta ha tutte le possibilità di raggiungere tale obiettivo e quindi anche di ridurre i costi attualmente sostenuti dagli Stati membri che svolgono verifiche alle loro frontiere interne per garantire il livello di sicurezza auspicato, compresi i costi sostenuti dagli Stati membri coinvolti da tali verifiche. L'attuazione dell'opzione prescelta comporterà alcuni costi per le amministrazioni nazionali a causa dei nuovi obblighi (valutazione del rischio, comunicazioni periodiche) insiti nell'opzione prescelta, che mirano a rendere le verifiche di frontiera una vera e propria misura di extrema ratio. Quanto alle misure alle frontiere esterne, gli Stati membri che dipendono in maniera particolare dal turismo straniero possono percepirle come potenzialmente dannose per l'economia. Tuttavia, dato il loro impatto complessivamente positivo sulla fiducia tra gli Stati membri, i costi potenziali sarebbero controbilanciati dai benefici a favore dello spazio Schengen nel suo complesso.

#### **Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?**

Il successo nel limitare il ricorso alle verifiche di frontiera e nel ripristinare la fiducia tra gli Stati membri ridurrà il rischio di creare ostacoli per le imprese, in particolare quelle attive a livello transfrontaliero. La migliore prevedibilità delle misure applicabili in una situazione di crisi dovrebbe contribuire a prevenire le lunghe code di camion alle frontiere e l'assenteismo dei lavoratori transfrontalieri nei casi in cui sia inevitabile ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne. L'opzione prescelta non genera di per sé costi per i vettori. I costi indotti dall'eventuale necessità di raccogliere i dati API deriveranno da un nuovo atto giuridico, che deve ancora essere proposto. Il codice frontiere Schengen rappresenterà solo un inizio in tal senso. Le misure relative alle frontiere esterne semplificheranno anche le procedure che devono attuare i vettori per evitare responsabilità, procedure che attualmente possono differire da uno Stato membro all'altro a causa dell'applicazione divergente delle restrizioni di viaggio.

**L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?**

I costi dei controlli di polizia, della cooperazione di polizia o delle nuove tecnologie che l'opzione prescelta promuove in alternativa alle verifiche di frontiera alle frontiere interne sono difficili da calcolare poiché riguardano il mantenimento dell'ordine pubblico, che è di competenza esclusiva degli Stati membri. Pertanto la Commissione non dispone di dati al riguardo.

**Sono previsti altri impatti significativi?**

L'eventuale più ampio ricorso a misure compensative come i controlli di polizia avrà un impatto complessivamente positivo sui diritti fondamentali, poiché la maggior parte dei viaggiatori trarrà nuovamente vantaggio dall'assenza di controlli alle frontiere interne. Al fine di limitare il rischio di possibili abusi, ad esempio la profilazione razziale su cui si basano i controlli di polizia nelle zone di frontiera (già vietata dalle norme vigenti), sarà necessario intensificare le misure di monitoraggio, ad esempio nel contesto delle valutazioni Schengen. Bisognerà affrontare l'impatto del più ampio ricorso alle nuove tecnologie, posto che continueranno ad applicarsi le norme vigenti dell'UE di protezione dei dati.

**D. Tappe successive****Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

L'opzione proposta affronta situazioni eccezionali. Pertanto non è possibile procedere a una misurazione regolare degli indicatori. Tuttavia, stando alla tabella di marcia che dovrebbe accompagnare la strategia Schengen, si può ipotizzare che [entro un anno] dall'adozione delle nuove norme saranno revocati i controlli di lunga durata alle frontiere interne e che le uniche verifiche di frontiera in vigore in quel momento saranno effettuate per un periodo limitato in conformità delle norme vigenti o in virtù della nuova procedura di pianificazione d'emergenza.