



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 117

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL CODICE FRONTIERE SCHENGEN

Come annunciato dal Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker nella [lettera di intenti](#) che ha accompagnato il suo discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017, la Commissione europea ha presentato il 27 settembre una serie di misure per "preservare e rafforzare lo spazio Schengen".

La Commissione propone di modificare il codice frontiere Schengen al fine di adeguare alle esigenze attuali le norme sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne e consentire agli Stati membri dell'Unione di far fronte alle "mutevoli e persistenti" minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

Propone inoltre l'introduzione di ulteriori garanzie procedurali per assicurare che i controlli alle frontiere interne siano "una misura di ultima istanza, cui ricorrere soltanto se il provvedimento è necessario e proporzionato, in modo da limitare l'impatto sulla libera circolazione".

Come sottolineato dal primo Vicepresidente della Commissione europea, Frans Timmermans, le norme del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne "sono state pensate in un'epoca diversa, in cui le sfide erano diverse. Le circostanze eccezionali che contraddistinguono il nostro presente, ad esempio l'accentuarsi della minaccia terroristica, ci hanno indotto a proporre un codice frontiere Schengen maggiormente consono a questa nuova epoca".

In base alle proposte della Commissione gli Stati membri avrebbero dunque la possibilità di prolungare in via eccezionale la durata dei controlli se una minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna perduri oltre un anno e nel caso in cui, per far fronte alla stessa minaccia, siano state adottate sul territorio dello Stato membro misure nazionali di corrispondente eccezionalità, ad esempio una dichiarazione dello stato di emergenza.

Al momento controlli temporanei alle frontiere interne dello spazio Schengen sono in vigore presso le frontiere interne di Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia, in conformità all'art. 29 del Codice frontiere Schengen, che prevede l'attivazione di una procedura specifica in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Tali controlli dovranno tuttavia volgere al termine l'11 novembre 2017.

Controlli temporanei alle frontiere interne sono inoltre stati attivati in Francia, fino al 31 ottobre 2017, per il persistere della minaccia terroristica.

Lo spazio e la cooperazione Schengen si basano sull'Accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985 da Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, i quali hanno deciso di creare fra di essi un territorio senza frontiere, il cosiddetto "spazio Schengen" (dal nome della città lussemburghese nella quale sono stati firmati i primi accordi).

Lo spazio Schengen si è esteso progressivamente a quasi tutti gli Stati membri e, in virtù della firma del trattato di Amsterdam, l'*acquis* di Schengen è stato integrato nell'Unione europea il 1° maggio 1999¹.

Attualmente lo spazio Schengen comprende 26 paesi europei (22 dei quali sono Stati membri dell'Unione): Austria, Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (che hanno lo *status* di Paesi associati).

Il Regno Unito e l'Irlanda non hanno aderito alla Convenzione. La Danimarca, pur facendo parte di Schengen, beneficia della possibilità di non applicare eventuali nuove misure in materia di Giustizia e Affari interni, anche per quanto riguarda Schengen, benché sia vincolata da alcune misure nell'ambito della politica comune dei visti². Bulgaria, Romania e Cipro hanno firmato la Convenzione, ma il processo di adesione non si è ancora concluso. La Croazia ha avviato la procedura di adesione allo spazio Schengen il 1° luglio 2015.

Nella comunicazione presentata il 27 settembre 2017 su "preservare e rafforzare Schengen" ([COM\(2017\)570](#)), rifacendosi a quanto annunciato dal Presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione, la Commissione ha da ultimo evidenziato che, se si vuole assicurare protezione alle frontiere esterne dell'Unione, è necessario **"aprire immediatamente alla Bulgaria e alla Romania lo spazio Schengen di libera circolazione"** e "permettere alla **Croazia** di diventare un membro Schengen a pieno titolo, non appena saranno soddisfatti tutti i criteri".

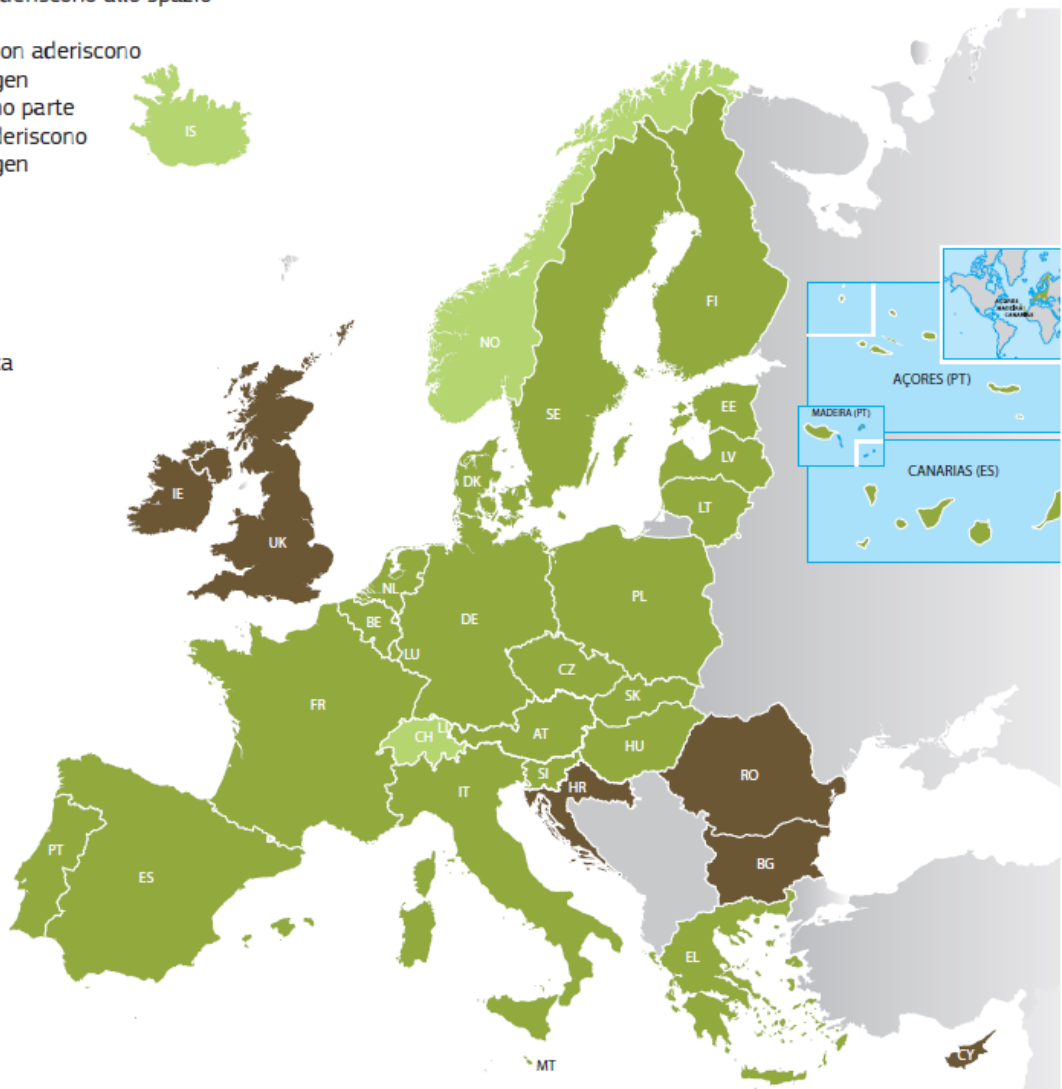
¹ Per approfondimenti, si rimanda alla [Nota n. 109 "Lo spazio Schengen e la sicurezza interna dell'Unione europea"](#), a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

² La Danimarca gode della clausola di esenzione ("*opting out*"), ossia di una deroga relativa a una parte dell'*acquis* di Schengen / Dublino (visti, asilo e immigrazione), potendo quindi decidere, caso per caso, se partecipare in modo totale o parziale alle misure previste in quei settori di cooperazione.

Lo spazio Schengen

- Stati dell'UE che aderiscono allo spazio Schengen
- Stati dell'UE che non aderiscono allo spazio Schengen
- Stati che non fanno parte dell'UE, ma che aderiscono allo spazio Schengen

AT	Austria
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CH	Svizzera
CY	Cipro
CZ	Repubblica ceca
DE	Germania
DK	Danimarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia
HR	Croazia
HU	Ungheria
IE	Irlanda
IS	Islanda
IT	Italia
LI	Liechtenstein
LT	Lituania
LU	Lussemburgo
LV	Lettonia
MT	Malta
NL	Paesi Bassi
NO	Norvegia
PL	Polonia
PT	Portogallo
RO	Romania
SE	Svezia
SI	Slovenia
SK	Slovacchia
UK	Regno Unito



Nota: l'ultimo allargamento dello spazio Schengen ha avuto luogo il 19 dicembre 2011, con l'adesione del Liechtenstein.

Il **Codice frontiere Schengen**, istituito con il [regolamento \(UE\) 2016/399](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016³, prevede **l'assenza del controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere interne fra gli Stati membri dell'Unione europea**.

Stabilisce altresì le **norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le frontiere esterne**.

A norma del capo II del regolamento, è tuttavia autorizzato, **in circostanze eccezionali, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen**.

Tale possibilità è contemplata nel caso:

1. vi sia una **grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna** (articoli 25, 26, 27 e 28).

In particolare, l'articolo 26 stabilisce i criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne e prevede che, qualora uno Stato membro decida, come *extrema ratio*, di ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera a una o più delle sue frontiere interne o su parti delle stesse o decida di prorogare tale ripristino, dovrà valutare fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. Nell'effettuare tale valutazione, lo Stato membro dovrà tener conto del **probabile impatto della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello Stato membro interessato, anche a seguito di attentati o minacce terroristiche, comprese quelle connesse alla criminalità organizzata**, nonché dell'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione delle persone.

In caso di eventi prevedibili (ad esempio importanti eventi sportivi, convegni o riunioni politiche di alto livello), e previa notifica agli altri Stati membri o alla Commissione, i controlli di frontiera possono essere ripristinati dai Paesi Schengen interessati per un periodo limitato della durata massima di trenta giorni (o per la durata prevedibile della minaccia grave se questa supera i trenta giorni), prorogabile **per una durata totale non superiore ai sei mesi**.

In caso di eventi che richiedano **un'azione immediata**, lo Stato membro interessato può, in via eccezionale, con procedura specifica di cui all'articolo 28, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne per un periodo limitato di una durata massima di dieci giorni. Tale controllo può essere prorogato per periodi non superiori a venti giorni e per **un massimo di due mesi**.

2. sia messo **a rischio il funzionamento complessivo dello spazio Schengen** e qualora il **meccanismo di valutazione Schengen**⁴ riscontri gravi e persistenti carenze nei controlli alle frontiere esterne, nella misura in cui tali circostanze costituiscano una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

³ Il regolamento (UE) 2016/399 è la versione codificata del [regolamento \(CE\) n. 562/2006](#) e delle sue successive modifiche.

⁴ Vd. il [Regolamento \(UE\) n. 1053/2013 del Consiglio](#), del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen e che abroga la decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen.

In questi casi, il Consiglio può raccomandare, su proposta della Commissione⁵, che uno o più Stati dell'Unione ripristinino i controlli di frontiera in tutte le rispettive frontiere interne o in parti specifiche delle stesse, per una durata massima di sei mesi prorogabile, se le circostanze eccezionali perdurano, per ulteriori sei mesi fino a un **massimo di due anni** (articoli 29 e 30).

Il regolamento specifica che, in ogni caso, il ripristino del controllo alle frontiere interne dovrebbe costituire una **misura di ultima istanza**, con una durata strettamente limitata, da adottarsi in base a criteri obiettivi specifici e previa valutazione della sua necessità monitorata a livello di Unione.

Gli Stati membri si sono avvalsi più volte delle norme contenute nel Codice frontiere Schengen per introdurre controlli temporanei nei termini e alle condizioni previsti⁶.

La reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere, in caso di eventi prevedibili, riguarda attualmente i controlli alle frontiere interne in **Francia**, con proroga fino al 31 ottobre 2017, a causa del persistere della minaccia terroristica⁷.

Per quanto riguarda **l'applicazione dell'art. 29 del Codice frontiere Schengen**, con la [decisione di esecuzione \(UE\) 2017/818](#), dell'11 maggio 2017, il Consiglio ha consentito da ultimo **un'ulteriore e ultima proroga, fino all'11 novembre 2017**, dei controlli temporanei in corso alle seguenti frontiere interne:

- **Austria**, alla frontiera terrestre con l'Ungheria e alla frontiera terrestre con la Slovenia;
- **Germania**, alla frontiera terrestre con l'Austria;
- **Danimarca**, nei porti danesi da cui partono i collegamenti via traghetto con la Germania e alla frontiera terrestre tra Danimarca e Germania;
- **Svezia**, nei porti svedesi della regione meridionale e occidentale di polizia e al ponte di Öresund;
- **Norvegia** nei porti norvegesi da cui partono i collegamenti via traghetto con la Danimarca, la Germania e la Svezia⁸.

La proroga è concessa per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla data di adozione della decisione: dopo tale data, i controlli dovranno essere aboliti e dovrà essere ripristinato il pieno funzionamento dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne⁹.

Richiamandosi all'art. 23 del Codice frontiere Schengen, la decisione ha tuttavia esortato gli Stati membri ad avvalersi della possibilità di eseguire **controlli di polizia nelle zone di**

⁵ Gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di raccomandazione.

⁶ Vd. [Full list of Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code](#).

⁷ La Francia aveva ripristinato i controlli alle frontiere interne nel novembre 2015 nel contesto della conferenza COP21, dell'EURO 2006 e del Tour de France e in seguito a causa dello stato di emergenza successivo agli attentati terroristici di Parigi e di Nizza.

⁸ Nella proposta di raccomandazione, del 2 maggio 2017 ([COM\(2017\)226](#)), pur rilevando come la situazione nel complesso si stia stabilizzando, la Commissione aveva evidenziato che il numero di migranti irregolari e di richiedenti asilo in Grecia è ancora elevato e aveva pertanto invitato il Consiglio, "come misura precauzionale e in attesa che siano messe in atto soluzioni alternative", a prolungare un'ultima volta gli attuali controlli temporanei alle frontiere interne per un periodo limitato di sei mesi.

⁹ La procedura di salvaguardia prevista dall'art. 29 del Codice frontiere Schengen può essere applicata per una durata massima di sei mesi, prorogabile per ulteriori sei mesi al massimo e non più di tre volte. Per approfondimenti si rimanda alla Nota n. 104 sopra citata.

frontiera, nella misura in cui questi non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

La Commissione aveva d'altra parte sottolineato la fondamentale importanza di "un'accresciuta ed efficace **cooperazione, a tutti i livelli, dei servizi degli Stati membri competenti per la lotta contro il terrorismo** (scambio di *intelligence*, cooperazione di polizia e uso delle banche dati dell'UE)". Contestualmente alla proposta di raccomandazione, il 2 maggio 2017 aveva inoltre presentato una raccomandazione relativa a **controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen** ([C\(2017\)2923](#)), in cui invitava gli Stati membri a ricorrere sempre più a misure alternative che possano garantire lo stesso livello di sicurezza del ripristino dei controlli di frontiera, ad esempio controlli di polizia proporzionati nelle zone di frontiera e lungo le principali vie di trasporto.

Il **27 settembre 2017** la Commissione ha presentato una **proposta di regolamento che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne** ([COM\(2017\)571](#)). La proposta è accompagnata, oltre che dalla comunicazione, sopra citata, sulle misure già adottate per preservare e rafforzare lo spazio Schengen (COM(2017)570), da una **raccomandazione**, rivolta agli Stati membri, relativa all'**attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne** ([C\(2017\)6560](#)).

La Commissione evidenzia in particolare che le nuove sfide di sicurezza impongono all'Unione europea di aggiornare il codice frontiere Schengen, **prolungando il periodo per cui si possono ripristinare i controlli alle frontiere interne** e introducendo, al contempo, **garanzie procedurali più rigorose**.

La Commissione propone pertanto di adeguare i **termini applicabili a norma degli articoli 25 e 27** del Codice frontiere Schengen innalzando a **un anno, invece dei sei mesi attuali**, la durata totale del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, incluse le eventuali proroghe.

Propone inoltre di introdurre l'obbligo, a carico degli Stati membri, di presentare una **valutazione dettagliata del rischio**. La Commissione evidenzia in proposito che il controllo di frontiera dovrà essere ripristinato solo come **misura di ultima istanza**, nel caso in cui non sia possibile adottare **misure alternative** che consentano una risposta più efficace alla minaccia individuata.

Gli Stati membri potranno infine **prolungare in via eccezionale la durata dei controlli**, a norma di un **nuovo articolo 27a**, nel caso in cui la stessa minaccia perduri oltre un anno e quando, per far fronte alla stessa minaccia, siano state adottate sul territorio dello Stato misure nazionali di corrispondente eccezionalità, ad esempio con la dichiarazione dello stato di emergenza. Per consentire tale proroga, dovrà essere adottata una **raccomandazione del Consiglio**, tenuto conto del parere espresso dalla Commissione europea.

La proroga potrà avere una durata massima di sei 6 mesi, rinnovabile tre volte per un **periodo complessivo massimo di due anni**.

17 ottobre 2017

A cura di Viviana Di Felice