



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 119

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL CODICE FRONTIERE SCHENGEN (Aggiornamento al 27 novembre 2017)

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 consoni 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.

L'11 novembre 2017 sono giunti a scadenza i controlli interni allo spazio Schengen presso le frontiere di Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia, attivati in conformità all'articolo 29 del Codice frontiere Schengen, che prevede una procedura specifica in caso di circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

I controlli sono stati prorogati, fino al 30 maggio 2018, a causa degli "eventi prevedibili" di cui agli articoli 25 e 26 del Codice frontiere Schengen.

Controlli temporanei alle frontiere interne sono inoltre stati attivati in Francia, fino al 30 aprile 2018, per il persistere della minaccia terroristica.

Lo spazio Schengen

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 **lo spazio Schengen di libera circolazione alla Bulgaria e alla Romania, e poi anche alla Croazia** non appena questa avrà soddisfatto tutti i criteri". Per quanto riguarda Cipro, non appena tale Paese notificherà la sua richiesta di adesione, sarà avviata una valutazione Schengen per tutti i settori pertinenti.

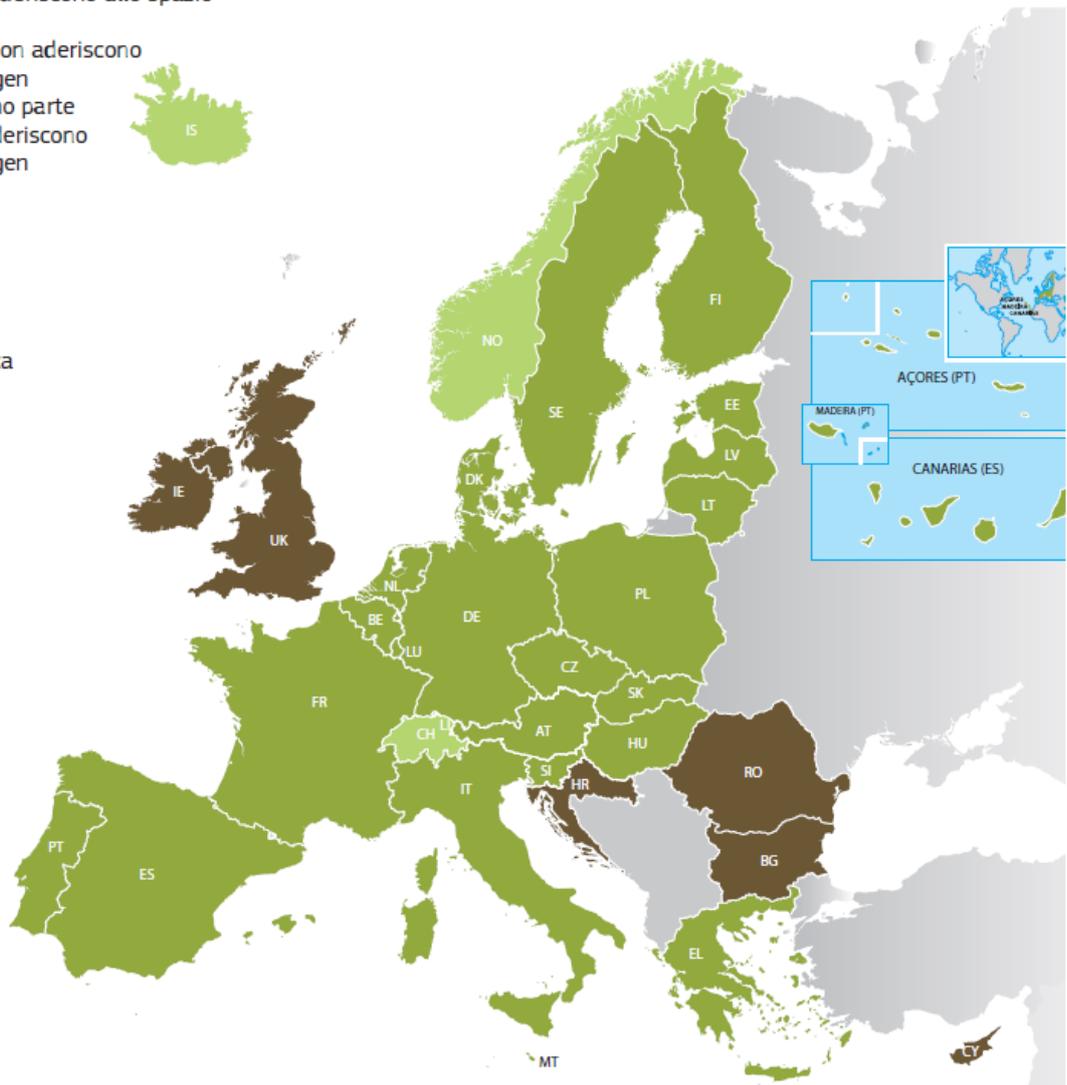
¹ Per approfondimenti, si rimanda alla [Nota n. 109](#) "Lo spazio Schengen e la sicurezza interna dell'Unione europea", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

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

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 nonché la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia. Nell'effettuare la 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;
- 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 e alla Commissione⁴, 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 periodi non superiori a trenta giorni e **per una durata totale non superiore ai sei mesi** (articolo 25).

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. Gli altri Stati membri e la Commissione ne dovranno essere contestualmente informati. 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 globale dello spazio Schengen**, e qualora il meccanismo di valutazione Schengen⁵ riscontri **gravi e persistenti carenze nei controlli alle frontiere esterne**, nella misura in cui tali circostanze costituiscano una **minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna** (articoli 29 e 30).

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

⁴ Qualora uno Stato membro intenda ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne, dovrà notificarlo agli altri Stati membri e alla Commissione entro quattro settimane prima del ripristino previsto, o in tempi più brevi se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera sono note meno di quattro settimane prima.

⁵ 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 Commissione⁶, 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**.

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.

All'articolo 29 si precisa che la Raccomandazione del Consiglio deve essere adottata come *extrema ratio* e come misura volta a proteggere gli interessi comuni nello spazio Schengen, allorché tutte le altre misure, in particolare quelle di cui all'articolo 21 del Codice frontiere Schengen, non abbiano consentito di ridurre efficacemente la grave minaccia individuata.

Qualora una Relazione di valutazione, redatta ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1053/2013](#), individui gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne, il Codice frontiere Schengen attribuisce alla Commissione competenze di esecuzione per raccomandare che lo Stato membro valutato adotti misure specifiche, quali l'invio di squadre di guardie di frontiera europee o la presentazione di piani strategici. In ogni caso, entro tre mesi, lo Stato membro valutato deve riferire in merito all'attuazione del proprio piano d'azione volto a correggere ogni carenza riscontrata nella Relazione di valutazione. Se allo scadere di tale periodo la Commissione constata che la situazione persiste, può attivare l'applicazione della procedura di cui all'articolo 29.

Gli Stati membri si sono avvalsi più volte delle norme contenute nel Codice frontiere Schengen per introdurre controlli temporanei nei termini e alle condizioni previsti⁷.

La reintroduzione temporanea dei controlli alle frontiere, in caso di **eventi prevedibili**, ha riguardato da ultimo i controlli alle frontiere interne in **Francia**, con proroga dal 1° novembre 2017 al 30 aprile 2018, a causa del persistere della **minaccia terroristica**⁸.

Per quanto riguarda **l'applicazione dell'articolo 29 del Codice frontiere Schengen**, con la [decisione di esecuzione \(UE\) 2017/818](#), dell'11 maggio 2017, il Consiglio aveva consentito **un'ulteriore e ultima proroga, fino all'11 novembre 2017**⁹, dei controlli temporanei in corso alle frontiere interne di:

- **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 Svezia¹⁰.

⁶ Gli Stati membri possono chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di raccomandazione.

⁷ 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](#).

⁸ La Francia aveva già 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.

⁹ La proroga era stata concessa per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla data di adozione della decisione e quindi, dopo tale data, i controlli applicati in conformità a quanto previsto all'articolo 29 del Codice frontiere Schengen avrebbero dovuto essere aboliti. La procedura di salvaguardia prevista dall'articolo 29 è infatti prorogabile per ulteriori sei mesi al massimo e non più di tre volte.

¹⁰ Nella proposta di raccomandazione, del 2 maggio 2017 ([COM\(2017\)226](#)), pur rilevando come la situazione nel complesso si stesse stabilizzando, la Commissione aveva evidenziato che il numero di migranti irregolari e di

Richiamandosi all'articolo 23 del Codice frontiere Schengen, la decisione esortava tuttavia gli Stati membri ad avvalersi della possibilità di eseguire **controlli di polizia nelle zone di frontiera, nella misura in cui questi non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.**

La Commissione ha d'altra parte più volte 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 12 maggio 2017 aveva infatti adottato una raccomandazione relativa a **controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen** ([C\(2017\)3349](#)), 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.

Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia hanno da ultimo notificato il ripristino temporaneo del controllo alle loro frontiere interne, **dal 12 novembre 2017 al 12 maggio 2018**, per preservare la sicurezza interna in Europa e rispondere alla minaccia rappresentata dal persistere dei movimenti secondari (dunque a norma degli articoli 25 e 26 del Codice frontiere Schengen, che prevede il ripristino temporanei dei controlli, fino a un massimo di sei mesi, per "eventi prevedibili"):

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

La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 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](#)).

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

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.**

La proposta è accompagnata, oltre che dalla citata **comunicazione sulle misure per preservare e rafforzare Schengen** ([COM\(2017\)570](#)), da una **raccomandazione** rivolta agli Stati membri, del 3 ottobre 2017, relativa all'**attuazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne** ([C\(2017\)6560](#)).

In particolare, la Commissione ricorda agli Stati membri che il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne deve rimanere una **misura di extrema ratio** soggetta a condizioni rigorose per quanto concerne l'estensione e la durata, che occorre **limitare l'impatto sulla libera circolazione** e che si dovrebbe privilegiare il **ricorso a misure alternative**, quali ad esempio i controlli di polizia e

richiedenti asilo in Grecia era 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 i controlli temporanei alle frontiere interne per un periodo limitato di sei mesi.

la cooperazione transfrontaliera. Raccomanda inoltre agli Stati membri di comunicare l'esito della loro valutazione dell'impatto sulla libera circolazione e sul mercato interno del ripristino o della proroga dei controlli alle frontiere interne previsti, di astenersi dall'adottare misure che non siano giustificate dalle gravi minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, di consultare con largo anticipo gli altri Stati membri interessati e di mantenere con essi una stretta e costante cooperazione.

Base giuridica della proposta è l'articolo 77, paragrafo 2, lettera e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale prevede che, ai fini del paragrafo 1 del medesimo articolo (ossia per lo sviluppo di una politica volta a: garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne), il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottino le misure riguardanti l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

La Commissione dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà**. Sottolinea in proposito che l'obiettivo di definire l'estensione, la durata e la procedura della proroga eccezionale dei controlli temporanei a una o più specifiche sezioni delle frontiere interne, che tenga conto "delle responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda l'ordine pubblico e la sicurezza interna, così come della necessità di limitare tali controlli a quanto strettamente necessario in modo da preservare lo spazio senza controlli alle frontiere interne", non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri da soli, ma può essere conseguito meglio a livello di Unione. Quest'ultima può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

La Commissione afferma che le modifiche proposte alle regole sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne sono proporzionate rispetto all'obiettivo di proteggere l'ordine pubblico e di garantire la sicurezza interna nello spazio senza controlli alle frontiere interne, in ottemperanza al **principio di proporzionalità** enunciato nello stesso articolo 5 del TUE. Specifica inoltre che, in conformità a quanto stabilito nel Codice frontiere Schengen, le norme proposte per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera e la sua eventuale successiva proroga devono rimanere un'eccezione, soggetta a specifiche regole comuni per i membri dello spazio Schengen.

La Relazione introduttiva alla proposta evidenzia che, nel corso degli ultimi due anni, nell'Unione europea vi è stato un aumento significativo dei ripristini temporanei del controllo di frontiera alle frontiere interne (da settembre 2015, i controlli di frontiera sono stati ripristinati e prorogati almeno 50 volte, rispetto ai 36 casi del periodo 2006-2015), determinato "**dai movimenti secondari dei migranti irregolari e dall'aumento delle attività terroristiche transfrontaliere** che minacciano gravemente l'ordine pubblico o la sicurezza interna di una serie di Stati Schengen".

Come sopra ricordato, sulla base delle attuali norme Schengen, i controlli di frontiera alle frontiere interne sono possibili per un periodo superiore ai sei mesi qualora vi siano gravi carenze nella gestione delle frontiere esterne di uno Stato membro (carenze dimostrate da una valutazione Schengen) che pongano rischi per il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne, oppure in conseguenza della mancata conformità di uno Stato membro a una decisione del Consiglio che definisce le misure che dovrebbero attenuare i rischi nel controllo delle frontiere esterne che compromettono il funzionamento dello spazio Schengen (procedura di cui all'articolo 29 del Codice frontiere Schengen).

Per contro, nelle situazioni in cui la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna non è legata a carenze nella gestione delle frontiere esterne dimostrate da una valutazione Schengen, il

ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne è soggetto alle condizioni e ai limiti di tempo stabiliti dagli articoli da 25 a 28 del Codice frontiere Schengen.

Dalla Relazione emerge che, nel ricorrere al ripristino temporaneo del controllo di frontiera, gli Stati membri applicano tale misura in maniera responsabile¹¹ e che "i costi della simulazione di una situazione non Schengen dimostrano che si tratta sempre di una decisione economicamente costosa"¹². Si evidenzia tuttavia che, negli ultimi due anni, le norme e le procedure per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne si sono dimostrate insufficientemente adeguate per far fronte alle accresciute minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna.

La Commissione ritiene pertanto necessario aggiornare il Codice frontiere Schengen, con il duplice scopo di:

- **prolungare i periodi di tempo applicabili al controllo temporaneo di frontiera alle frontiere interne**, così che gli Stati membri possano adottare le misure necessarie per rispondere alle minacce gravi all'ordine pubblico o alla sicurezza interna;
- **introdurre garanzie procedurali più rigorose**, affinché la decisione riguardante il controllo temporaneo di frontiera alle frontiere interne o la sua proroga sia basata su una corretta valutazione dei rischi e sia presa in cooperazione con gli altri Stati membri interessati.

La proposta contiene i seguenti elementi:

- vengono modificati i **termini applicabili a norma degli articoli 25 e 27** del Codice frontiere Schengen. Il periodo di tempo del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne per la durata prevedibile della minaccia grave è innalzato a **un anno, invece dei sei mesi attuali**, e la durata del periodo di proroga passa da un limite massimo di 30 giorni a un limite massimo di 6 mesi;
- è introdotto l'obbligo, a carico degli Stati membri, di presentare una **valutazione dettagliata dei rischi**. Questi dovranno preparare una valutazione dei rischi stimando per quanto tempo dovrebbe persistere la minaccia individuata e quali sezioni delle frontiere interne sono interessate. Se i controlli di frontiera sono prorogati per più di sei mesi, lo Stato membro dovrà anche spiegare a posteriori in che modo tali controlli hanno contribuito a far fronte alla minaccia individuata. 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;

¹¹ La Commissione riferisce che fra il 2006, anno di adozione del Codice frontiere Schengen, e il 2015, ossia dopo l'inizio della crisi migratoria, i controlli di frontiera sono stati ripristinati 36 volte, non sono stati quasi mai prorogati, e sono durati generalmente solo per alcuni giorni o settimane.

¹² Secondo l'analisi effettuata dalla Commissione del costo economico diretto di una situazione non Schengen (ossia una situazione in cui i controlli di frontiera sono stati ripristinati per un periodo più lungo) i ritardi alle frontiere avrebbero un impatto considerevole sui trasporti transfrontalieri (in particolare su strada), sul turismo, sulle amministrazioni pubbliche, sui viaggiatori e i sui lavoratori transfrontalieri. Per queste categorie si stima che i costi diretti si collochino fra i 5 miliardi e gli 8 miliardi di euro all'anno (o fra lo 0,06% e lo 0,13% del PIL), a seconda del tempo perduto a causa dei ritardi. La Commissione evidenzia inoltre che "i costi indiretti a medio termine di una situazione non Schengen possono essere considerevolmente più elevati delle stime dei costi diretti, poiché le ripercussioni sugli scambi intracomunitari, sugli investimenti e sulla mobilità sarebbero senza precedenti se la revoca di Schengen ponesse a rischio l'integrazione economica".

- un migliore *follow-up* del parere della Commissione nei casi in cui esprima perplessità sulla necessità o proporzionalità dei controlli di frontiera, e una procedura di consultazione che veda la partecipazione della Commissione, degli Stati membri e delle Agenzie competenti;
- una nuova possibilità di proroga dei controlli alle frontiere interne **per un periodo massimo di due anni**. Gli Stati membri potranno **prolungare in via eccezionale la durata dei controlli, a norma di un nuovo articolo 27 bis**, nel caso in cui la minaccia grave alla sicurezza interna o all'ordine pubblico perduri oltre il termine di un anno e purché possa essere imputata agli stessi motivi (ad es. minaccia legata all'attività di una rete terroristica transfrontaliera) e quando, per far fronte alla stessa minaccia, siano state adottate sul territorio dello Stato misure nazionali di corrispondente eccezionalità, ad esempio lo stato di emergenza. La possibilità specifica di oltrepassare il limite di tempo generale previsto dal Codice frontiere Schengen richiederà una **raccomandazione del Consiglio**, tenuto conto del parere della Commissione. La proroga potrà essere raccomandata tre volte, ogni volta per periodi non superiori ai sei mesi, e per un periodo massimo di due anni.

Di seguito, una descrizione dettagliata delle **principali modifiche apportate al regolamento (UE) 2016/399**.

• **Articolo 25 - Quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne.**

La durata massima del ripristino temporaneo del controllo di frontiera in caso di avvenimenti prevedibili che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, stabilita al paragrafo 4, prima frase, è prolungata da 6 mesi a 1 anno. Per rendere la durata dei periodi rinnovabili ai sensi di tale disposizione più proporzionata alla durata massima complessiva dei controlli di frontiera, sono inoltre modificati i paragrafi 1 e 3, con il prolungamento dei periodi rinnovabili possibili da 30 giorni a 6 mesi¹³.

Come specificato nella Relazione, scopo della modifica è "tenere conto delle persistenti gravi minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna (come le minacce terroristiche transfrontaliere o i movimenti secondari di migranti irregolari, che giustificano il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne) la cui neutralizzazione, come dimostrato negli ultimi anni, può richiedere un tempo più lungo".

Al paragrafo 4 si aggiunge la possibilità straordinaria di prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne oltre il limite massimo, con la previsione che, qualora una minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna perduri per più di un anno, i controlli di frontiera potranno essere eccezionalmente prolungati per periodi rinnovabili non superiori a sei mesi, per un massimo di due anni, alle condizioni e secondo la procedura di cui al nuovo articolo 27 bis.

• **Articolo 27 - Procedura per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne a norma dell'articolo 25.**

Al paragrafo 1, che definisce gli elementi del previsto ripristino del controllo di frontiera (applicabili anche alle proroghe, in base all'articolo 25, paragrafo 3), è aggiunta una nuova lettera aa) che introduce l'obbligo, per gli Stati membri, di preparare e condividere una valutazione dei rischi. Tale valutazione dovrebbe analizzare la durata prevista della minaccia e le sezioni delle frontiere interessate, dimostrare che la proroga dei controlli di frontiera è una misura di *extrema ratio*, nonché spiegare in che modo il controllo di frontiera aiuti ad affrontare la minaccia individuata. Dovrebbe inoltre riferire dettagliatamente in merito al coordinamento con gli Stati membri vicini che sono interessati dal controllo

¹³ La Commissione precisa che scopo della modifica è "tenere conto delle persistenti gravi minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna (come le minacce terroristiche transfrontaliere o i movimenti secondari di migranti irregolari, che giustificano il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne) la cui neutralizzazione, come dimostrato negli ultimi anni, può richiedere un tempo più lungo", come d'altra parte dichiarato al *considerando* 4.

temporaneo di frontiera alle frontiere interne¹⁴. Infine, nel caso in cui il controllo di frontiera venga reintrodotta per più di sei mesi, la valutazione dei rischi dovrà anche spiegare come l'avvenuto ripristino abbia contribuito a far fronte alla minaccia individuata. Per garantire la qualità di tali dati, la Commissione sarà tenuta a implicare l'Agenzia competente, a seconda della minaccia su cui si basa il previsto ripristino o proroga del controllo di frontiera (ossia, se del caso, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ed Europol).

Le circostanze in cui la Commissione è tenuta a emettere un parere, ai sensi del paragrafo 4, sono modificate ai fini della specifica procedura di proroga del controllo di frontiera per più di un anno: sia la Commissione che qualsiasi Stato membro possono emettere un parere, ma in caso di perplessità quanto alla necessità o alla proporzionalità dei previsti controlli di frontiera, o quando il controllo di frontiera alle frontiere interne è effettuato per più di sei mesi, l'emissione di un parere da parte della Commissione è obbligatoria.

È inoltre modificato il paragrafo 5, con una descrizione più dettagliata della procedura di consultazione fra la Commissione e gli Stati membri, nel corso della quale dovranno essere coinvolte anche le Agenzie competenti.

- **Nuovo articolo 27 bis - Procedura specifica per i casi in cui la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna duri più di un anno.**

E' aggiunto un nuovo articolo 27 bis con l'intento di stabilire le condizioni e la procedura da seguire in caso di una minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna di durata superiore a un anno.

Il paragrafo 1 prevede che i controlli di frontiera possano essere eccezionalmente prorogati per più di un anno nel caso in cui una minaccia grave alla sicurezza interna o all'ordine pubblico sia sufficientemente specifica, e qualora sul territorio interessato siano prese anche misure nazionali di corrispondente eccezionalità¹⁵. Tenendo conto anche dei criteri per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera stabiliti all'articolo 26, il controllo di frontiera potrebbe essere eccezionalmente prorogato per più di un anno a sostegno delle misure eccezionali adottate a livello nazionale per affrontare la grave minaccia persistente per l'ordine pubblico o la sicurezza interna (come lo stato di emergenza).

Il paragrafo 2 si riferisce alle disposizioni procedurali dell'articolo 27, che dovrebbero continuere ad applicarsi (condizioni relative al contenuto di una notifica, regole sullo scambio di informazioni con il Parlamento europeo e il Consiglio, diritto di classificare alcune informazioni).

Ai sensi dei paragrafi 3 e 4, tenuto conto del parere della Commissione, il Consiglio potrà raccomandare di prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne per una durata massima di sei mesi; la proroga potrà essere rinnovata non più di tre volte, per ulteriori periodi non superiori ai sei mesi. Facendo seguito alle precedenti disposizioni, che richiedono un maggiore coinvolgimento degli Stati membri vicini, viene inoltre proposto che, se del caso, il Consiglio nelle sue raccomandazioni definisca le condizioni della cooperazione fra gli Stati membri interessati.

La Relazione del Governo

Sulla proposta di regolamento in esame, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in data 14 novembre 2017 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la Relazione elaborata dal Ministero dell'Interno.

Nella Relazione non sono rilevate criticità in merito al rispetto del **principio di attribuzione** e alla correttezza della **base giuridica**.

¹⁴ Alla lettera e) viene precisato che il coordinamento con gli Stati membri vicini interessati dovrebbe aver luogo prima dell'adozione della decisione sul ripristino o la proroga dei controlli di frontiera alle frontiere interne.

¹⁵ La Commissione precisa che questa disposizione andrebbe letta alla luce del *considerando* 8, che fornisce maggiori orientamenti sul modo in cui può essere dimostrata la specificità della minaccia ("la proroga dovrebbe andare di pari passo con l'adozione, nel territorio interessato, di misure nazionali di corrispondente eccezionalità per far fronte alla minaccia, come lo stato di emergenza").

La proposta è ritenuta conforme ai **principi di sussidiarietà e proporzionalità**. In particolare, nella Relazione si evidenzia che la modifica del Codice frontiere Schengen "sembra, in linea di massima, proporzionata agli obiettivi di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza perseguiti, essendo stabilito che il ripristino del controllo alle frontiere interne dovrebbe essere deciso solo come misura di *extrema ratio*. In tal senso depono il fatto che gli Stati interessati devono verificare se non sia possibile adottare misure alternative (cfr. sul punto le raccomandazioni della Commissione n. 2017/1804 del 3 ottobre 2017 e n. 2017/820 del 12 maggio 2017) al ripristino del controllo di frontiera, prima di presentare la prescritta valutazione dettagliata dei rischi, per l'avvio della procedura di rilascio del parere da parte della Commissione".

Per quanto riguarda la **valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**, la Relazione osserva che "il testo della proposta sembra basato su **un'impropria assimilazione tra i movimenti secondari migratori e le attività terroristiche, che sarebbe meglio chiarire, per evitare commistioni tra fenomeni diversi**".

Il governo evidenzia che "**i movimenti secondari non dovrebbero giustificare di per sé il ripristino dei controlli, salvo che detti movimenti non siano la conseguenza di una grave carenza nella gestione delle frontiere esterne da parte di uno Stato membro, accertata in sede di valutazione Schengen**", secondo quanto già previsto all'articolo 29 del Codice frontiere Schengen, e come d'altra parte avvalorato dalla stessa Commissione nella citata raccomandazione n. 2017/820.

Nonostante i rilievi espressi, il progetto **appare tuttavia conforme all'interesse nazionale**, in quanto "sembra offrire maggiori possibilità di intervento, al singolo Stato, in presenza di una minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza interna".

Per quanto concerne le **prospettive negoziali** della proposta, sono segnalate le seguenti criticità:

- l'articolo 25, paragrafo 4, che fissa in tre anni (1+2) il termine di durata massimo complessivo del ripristino dei controlli di frontiere interne, ai fini della tutela di un singolo Stato, non sembra logicamente coordinato con l'articolo 29 che, al fine di garantire il funzionamento globale dell'intero spazio Schengen stabilisce, invece, un termine massimo di soli due anni;
- manca una disciplina transitoria da applicare ai ripristini in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

Non vi sono rilievi con riguardo all'impatto finanziario della proposta, né agli effetti di questa sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione della pubblica amministrazione e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Parlamento finlandese, Bundesrat tedesco, Assemblea nazionale di Ungheria, Seimas della Repubblica lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Parlamento svedese e Senato olandese.

Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al sito [IPEX](#).

27 novembre 2017

A cura di Viviana Di Felice