



Servizio studi del Senato

# Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 109

## LO SPAZIO SCHENGEN E LA SICUREZZA INTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

(Aggiornamento al 17 maggio 2017)

*Con decisione dell'11 maggio, il Consiglio ha raccomandato un'ulteriore proroga di sei mesi dei controlli temporanei in vigore presso le frontiere interne allo spazio Schengen di Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia. Sarà questo l'ultimo prolungamento attuabile in base alle norme vigenti dell'Unione europea e dunque, entro sei mesi, dovrà essere ripristinato il pieno funzionamento dello spazio Schengen.*

*La creazione di uno spazio senza controlli alle frontiere interne, in cui persone e beni possono circolare liberamente, si colloca entro il processo di integrazione europea. Fin dalla sua istituzione, con la firma dei due accordi di Schengen, ossia quello di Schengen propriamente detto, del 14 giugno 1985, e la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore il 26 marzo 1995, lo spazio Schengen rappresenta un territorio dove tutte le frontiere interne sono state abolite e sostituite con un'unica frontiera esterna. Entro tale spazio, si applicano regole e procedure comuni in materia di visti, soggiorni brevi, richieste di asilo e controlli alle frontiere e, ai fini di una maggiore sicurezza interna, e viene intensificata la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie.*

*I problemi posti dalle ondate migratorie, e i recenti atti di terrorismo, hanno tuttavia posto in evidenza la necessità di trovare un nuovo approccio che concili le esigenze di mobilità e di sicurezza all'interno dell'Unione europea. Diversi Stati membri hanno infatti ripristinato temporaneamente i controlli alle loro frontiere interne, sospendendo in tal modo il corretto funzionamento dello spazio Schengen di libera circolazione. Il 4 marzo 2016 la Commissione ha quindi presentato la comunicazione "Ritorno a Schengen - Tabella di marcia" ([COM\(2016\)120](#)), in cui ha illustrato i costi del "non Schengen" e le azioni da intraprendere per un ritorno al funzionamento normale dello spazio Schengen.*

Sotto il profilo economico, la Commissione ha calcolato che il ripristino totale dei controlli di frontiera per sorvegliare la circolazione delle persone nello spazio Schengen comporterebbe costi diretti immediati per l'economia dell'UE compresi tra 5 e 18 miliardi di euro all'anno. Riferisce inoltre che il libero scambio di beni all'interno dell'UE ammonta attualmente a oltre 2.800 miliardi di euro in valore e 1.700 milioni di tonnellate in volume e che l'impatto più forte e immediato dei controlli di frontiera sarebbe avvertito dal settore del trasporto di merci su strada, con 1,7-7,5 miliardi di euro di costi aggiuntivi diretti all'anno (tra i settori che potrebbero essere più colpiti figurano quello agricolo e quello chimico, nonché il trasporto di materie prime). I controlli di frontiera costerebbero ai pendolari (1,7 milioni i lavoratori che attraversano ogni giorno una frontiera nell'UE per andare al lavoro) e ad altri viaggiatori una cifra compresa tra 1,3 e 5,2 miliardi di euro in termini di tempo

perduto mentre le lunghe attese dissuaderebbero le persone dal cercare opportunità di lavoro transfrontaliere. Secondo le stime della Commissione, si potrebbero perdere 1,2 miliardi di euro per il settore turistico e, se i controlli di frontiera fossero accompagnati da una frammentazione della politica comune dell'UE in materia di visti, l'impatto potenziale per il turismo potrebbe moltiplicarsi, tra i 10 e i 20 miliardi di euro. Riferisce infine che i costi indiretti a medio termine potrebbero essere notevolmente superiori ed esercitare un effetto senza precedenti sugli scambi intracomunitari, sugli investimenti e sulla mobilità.

*Nell'Agenda europea sulla migrazione ([COM\(2015\)240](#))<sup>1</sup> e nell'Agenda europea sulla sicurezza ([COM\(2015\)185](#))<sup>2</sup>, pubblicate nel 2015, la Commissione europea ha delineato quella che ritiene dovrebbe essere la risposta dell'Unione alle crisi, evidenziando l'importanza di una cooperazione più approfondita, anche in termini di utilizzo di "un bagaglio condiviso di competenze e conoscenze per costruire un sistema europeo più solido e duraturo", in grado di realizzare frontiere esterne sicure e sistemi informativi intelligenti, che garantiscano la sicurezza interna dell'Europa.*

*Nella comunicazione "Rafforzare la sicurezza in un mondo di mobilità: un migliore scambio di informazioni nella lotta al terrorismo e frontiere esterne più solide" ([COM\(2016\)602](#)) la Commissione ha inteso portare avanti tale progetto. Per quanto riguarda in particolare la realizzazione di "un'efficace e autentica Unione della sicurezza", ha riaffermato la necessità di una stretta cooperazione fra gli Stati membri, riconoscendo che la sicurezza interna di uno Stato membro è la sicurezza interna di tutti gli Stati membri e dell'Unione nel suo complesso.*

*Ha evidenziato inoltre come la solidità delle frontiere esterne, oltre che condizione preliminare per la libera circolazione nello spazio Schengen, sia di fondamentale importanza per l'economia dell'Unione, considerato che ogni anno si registrano circa 400 milioni di attraversamenti della frontiera Schengen da parte di cittadini dell'Unione europea, e 200 milioni da parte di cittadini di Paesi terzi.*

---

<sup>1</sup> Nell'Agenda europea sulla migrazione la Commissione ha preannunciato una riforma complessiva della politica migratoria dell'Unione europea, che faccia fronte alle sfide immediate e a lungo termine per una gestione efficace e globale dei flussi migratori. Per approfondimenti sull'Agenda migratoria europea e il suo stato di attuazione, vedi il Dossier europeo [n. 47](#) "La politica migratoria europea (aggiornamento al 18 gennaio 2017)", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica. Vedi anche il Dossier europeo [n. 54](#), Riunione interparlamentare LIBE "La riforma del sistema europeo comune di asilo" Bruxelles, 28 febbraio 2017, a cura del servizio Studi del Senato della Repubblica e dell'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea della Camera dei deputati.

<sup>2</sup> L'Agenda europea sulla sicurezza per il periodo 2015-2020 si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri e prende atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'Unione europea e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Per approfondimenti in materia di lotta al terrorismo, con un particolare riferimento alle più recenti proposte della Commissione europea, si veda il Dossier europeo [n. 45/DE](#), L'Unione europea e la lotta al finanziamento del terrorismo e della criminalità organizzata, a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

## LO SPAZIO E LA COOPERAZIONE 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).

Dopo il primo accordo tra i cinque Paesi fondatori, è stata elaborata una [Convenzione di applicazione](#), firmata il 19 giugno 1990 ed entrata in vigore nel 1995, che ha permesso di abolire i controlli interni tra gli Stati firmatari e di creare una frontiera esterna unica lungo la quale i controlli all'ingresso nello spazio Schengen vengono effettuati secondo procedure identiche. Sono state adottate norme comuni in materia di visti, diritto di asilo e controllo alle frontiere esterne al fine di consentire la libera circolazione delle persone all'interno dei Paesi firmatari, con restrizioni a tutela dell'ordine pubblico. Inoltre, per conciliare libertà e sicurezza, la libera circolazione è stata affiancata dalle cosiddette "misure compensative" volte a migliorare la cooperazione e il coordinamento fra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie per preservare la sicurezza interna degli Stati membri e in particolare per lottare in maniera efficace contro la criminalità organizzata. È in questo contesto che è stato sviluppato il Sistema di informazione Schengen (SIS).

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 1999.

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 visti<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>3</sup> 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.

L'**acquis di Schengen** comprende:

1. L'accordo, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, fra i governi degli Stati dell'Unione economica del Benelux, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese, relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni.
2. La Convenzione, firmata a Schengen il 19 giugno 1990 (entrata in vigore il 26 marzo 1995), fra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo e il Regno dei Paesi Bassi, recante applicazione dell'accordo relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, firmato a Schengen il 14 giugno 1985, nonché l'atto finale e le dichiarazioni comuni relativi.
3. I protocolli e gli accordi di adesione all'accordo del 1985 e la convenzione di applicazione dell'accordo del 1990 con l'Italia (firmata a Parigi il 27 novembre 1990), la Spagna e il Portogallo (entrambe firmate a Bonn il 25 giugno 1991), la Grecia (firmata a Madrid il 6 novembre 1992), l'Austria (firmata a Bruxelles il 28 aprile 1995) e la Danimarca, la Finlandia e la Svezia (tutte firmate a Lussemburgo il 19 dicembre 1996), con i relativi atti finali e dichiarazioni.
4. Le decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo "Schengen".
5. Le decisioni la cui adozione in seno al Gruppo centrale è stata autorizzata dal Comitato esecutivo.

I principi fondamentali sanciti dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, composta di 142 articoli, sono i seguenti: soppressione dei controlli alle frontiere interne e libera circolazione dei cittadini degli Stati aderenti, i quali non devono sottostare ad alcun controllo (se non per motivi di ordine pubblico o sicurezza nazionale); cooperazione fra polizie e cooperazione giudiziaria in materia penale e di estradizione; creazione di un sistema di scambio di informazioni denominato SIS (Sistema informativo Schengen) e protezione dei dati personali; trasporto e circolazione di merci.

Vd. [Acquis di Schengen](#) di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999.

**L'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro dell'Unione europea.**

I progressi compiuti dall'UE grazie a Schengen sono stati integrati nel trattato di Amsterdam mediante un Protocollo addizionale. Il Consiglio dell'UE ha adottato un certo numero di decisioni ed è subentrato al Comitato esecutivo istituito dagli accordi di Schengen. Mediante la decisione [1999/307/CE](#) del 1° maggio 1999, il Consiglio ha stabilito le modalità dell'integrazione del segretariato di Schengen, segnatamente le persone che lo componevano, nel segretariato generale del Consiglio. Successivamente, sono stati creati nuovi gruppi di lavoro per aiutare il Consiglio a gestire i lavori.

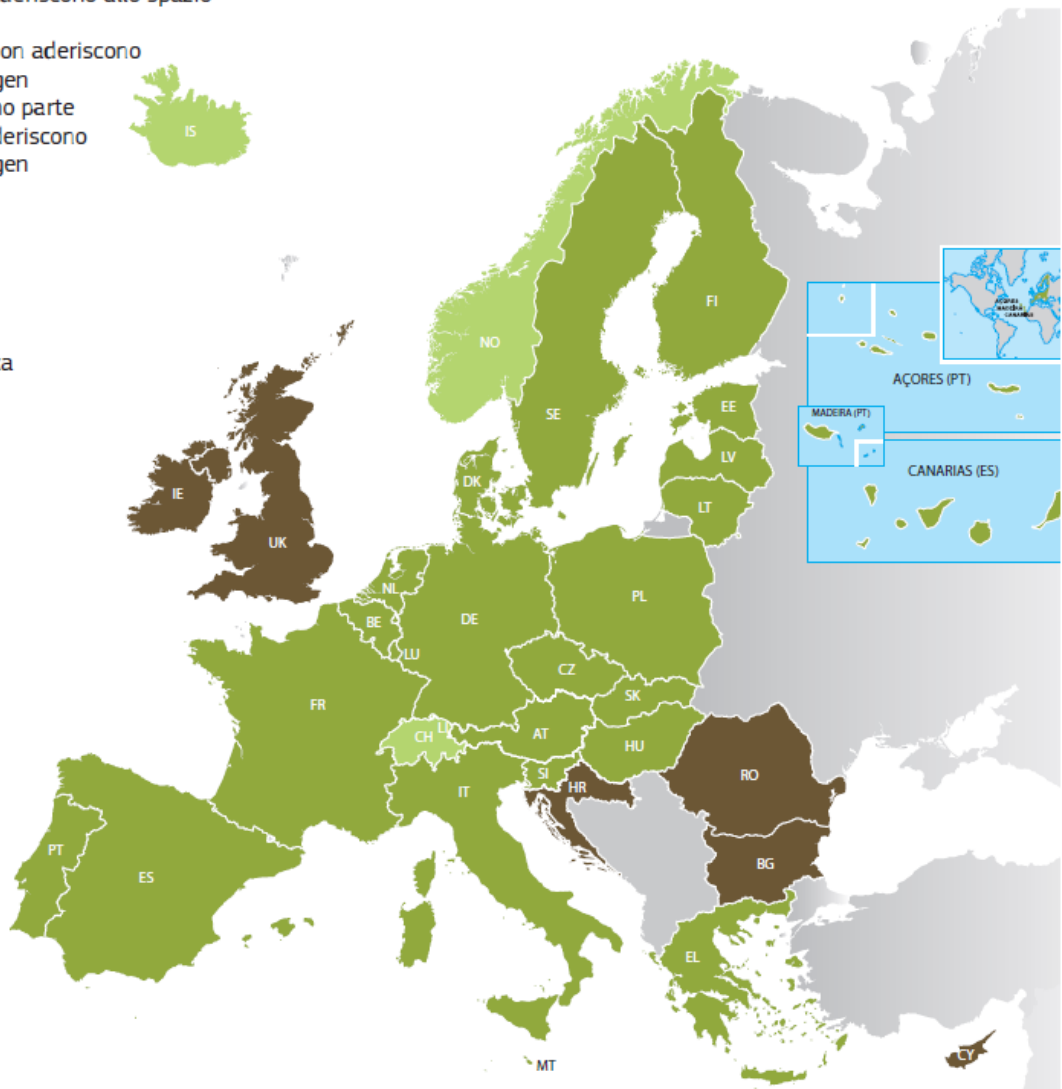
Uno dei compiti più impegnativi che ha comportato per il Consiglio l'integrazione dello spazio Schengen è consistito nel selezionare, tra tutte le disposizioni e le misure prese dagli Stati firmatari degli accordi intergovernativi, quelle che costituivano un vero e proprio *acquis*, ossia un insieme di atti da conservare se si voleva proseguire la cooperazione. Con le decisioni [1999/435/CE](#) e [1999/436/CE](#) del 20 maggio 1999 è stato adottato l'elenco degli elementi che compongono l'*acquis* definendo, per ciascuno di essi, la base giuridica corrispondente nei trattati europei (trattato CE o trattato UE).

Da allora la legislazione di Schengen si è ulteriormente sviluppata e alcuni articoli della Convenzione di Schengen sono stati sostituiti dalla nuova legislazione dell'UE (ad es. il Codice frontiere Schengen). Inoltre, in virtù del Trattato di Lisbona, l'*acquis* di Schengen è ormai soggetto al controllo parlamentare e giurisdizionale delle istituzioni europee.

## 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 SISTEMA DI INFORMAZIONE SCHENGEN

Il **Sistema di informazione Schengen (SIS)** è un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni fra i Paesi aderenti alla Convenzione di Schengen, istituito nel 1995 nei sei Stati membri firmatari dell'accordo di Schengen come la principale misura compensativa a seguito dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

Il SIS è un sistema di informazione su larga scala che consta di un sistema centrale, un sistema nazionale in ciascuno Stato Schengen e un'infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e i sistemi nazionali. Contiene un ampio spettro di segnalazioni relative a persone e oggetti ed è utilizzato dai responsabili di frontiera, doganali, di polizia e dalle autorità competenti per il rilascio dei visti in tutta l'area Schengen. Provvede inoltre allo scambio di informazioni tra le autorità competenti per lo scambio di tutte le informazioni supplementari (attraverso gli Uffici SIRENE - *Supplementary information request at the national entry*).

Il [regolamento \(CE\) n. 1987/2006](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del **Sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)** ha introdotto funzionalità potenziate al precedente sistema, fra cui l'introduzione di dati biometrici e l'interconnessione delle segnalazioni (vd. anche la decisione [2007/533/GAI](#) del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione). Il SIS II è entrato in funzione il 9 aprile 2013 ed è gestito, unitamente al Sistema di informazione visti (VIS) e a Eurodac, dall'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala (EU-Lisa).

Fin dalla sua istituzione, il sistema contiene informazioni riguardanti:

- i cittadini di Paesi terzi non autorizzati a entrare nello spazio Schengen;
- le persone ricercate per l'arresto a fini di estradizione o di consegna;
- le persone scomparse, in particolare i minori;
- persone e oggetti a fini di controlli discreti o specifici (spostamenti di responsabili di reati gravi e minacce alla sicurezza nazionale);
- persone ricercate per comparire in un procedimento giudiziario;
- alcune categorie di oggetti smarriti o rubati a fini di sequestro o di prova.

Oltre alle caratteristiche originali, il SIS II ha previsto ulteriori funzioni e categorie di oggetti:

- nuove categorie di segnalazioni per oggetti rubati (aeromobili, natanti, motori per natanti, container, apparecchiature, valori mobiliari e mezzi di pagamento);
- la possibilità di effettuare interrogazioni nel sistema centrale, mentre col sistema precedente tutte le interrogazioni venivano effettuate su una copia nazionale dei dati;
- la possibilità di creare connessioni fra le segnalazioni relative alle persone e agli oggetti (ad es. segnalazioni su una persona ricercata e sul veicolo rubato che sta utilizzando);
- dati biometrici (impronte digitali e fotografie) per confermare l'identità di una persona;
- una copia del mandato d'arresto europeo allegato direttamente alle segnalazioni di persone ricercate per l'arresto a fini di consegna o estradizione;
- informazioni sui casi di usurpazione di identità allo scopo di evitare errori di identificazione della vittima della frode di identità.

Il **21 dicembre 2016**, la Commissione ha presentato un pacchetto di **misure legislative volte ad ampliare le modalità di utilizzo del SIS**:

- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare ([COM\(2016\)881](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006 ([COM\(2016\)882](#));
- una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006, la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione ([COM\(2016\)883](#)).

Le proposte sono attualmente al vaglio delle istituzioni europee.

## IL CODICE FRONTIERE SCHENGEN

**[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<sup>4</sup>.**

Il Codice frontiere Schengen contiene disposizioni riguardanti:

- il **controllo di frontiera delle persone che attraversano le frontiere interne ed esterne dell'Unione europea**;
- il **ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne** (in caso di **minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna**).

Il regolamento stabilisce innanzitutto le norme applicabili al controllo di frontiera sulle persone che attraversano le **frontiere esterne** degli Stati membri. Prevede al riguardo che i cittadini dei Paesi extra UE siano sottoposti a controlli approfonditi consistenti nella verifica delle condizioni di ingresso e nella consultazione sistematica delle banche dati pertinenti, nonché nella verifica del sistema di informazione visti (VIS).

In caso di un soggiorno previsto nel territorio di un Paese Schengen per non più di 90 giorni in un periodo di 180 giorni, i cittadini dei Paesi extra UE devono:

- essere in possesso di un documento di viaggio valido o un visto;
- giustificare lo scopo del soggiorno previsto e dimostrare di disporre di sufficienti mezzi di sussistenza;
- non essere segnalati nel sistema di informazione Schengen (SIS) ai fini della non ammissione;
- non essere considerati pericolosi per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica.

---

<sup>4</sup> Il regolamento (UE) 2016/399 è la versione codificata del [regolamento \(CE\) n. 562/2006](#) e delle sue successive modifiche.

Il respingimento può essere disposto solo da una decisione presa da un'autorità nazionale competente indicante le ragioni precise del rifiuto.

Per quanto riguarda le persone che attraversano le **frontiere interne** dell'Unione, il regolamento prevede l'assenza del controllo di frontiera tra gli Stati e ribadisce che le frontiere interne possono essere attraversate in qualunque punto senza che sia effettuata una verifica di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. Le autorità di polizia nazionali hanno tuttavia il diritto di effettuare controlli di polizia anche nelle zone di frontiera, in base a regole e limitazioni specifiche.

Prevede inoltre che gli Stati membri eliminino tutti gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne, in particolare gli eventuali limiti di velocità non dettati esclusivamente da considerazioni in materia di sicurezza stradale.

### **Ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne**

(capo II del regolamento 2016/399).

I controlli alle frontiere interne possono essere ripristinati **in via eccezionale** all'interno dello spazio Schengen, per un periodo limitato di tempo, laddove:

- vi sia una **grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna**. I controlli di frontiera possono essere ripristinati dai Paesi Schengen interessati **per una durata massima di sei mesi** in caso di eventi prevedibili (ad esempio importanti eventi sportivi, convegni o riunioni politiche di alto livello) (artt. 25, 26 e 27) e **per un massimo di due mesi** in caso di eventi che richiedano un'azione immediata (con procedura specifica di cui all'art. 28);
- sia messo **a rischio il funzionamento complessivo dello spazio Schengen** e qualora il **meccanismo di valutazione Schengen**<sup>5</sup> 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. In questi casi, il Consiglio può raccomandare, su proposta della Commissione<sup>6</sup>, 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 un periodo massimo di due anni** (artt. 29 e 30).

Il regolamento specifica che, in ogni caso, il ripristino del controllo alle frontiere interne dovrebbe costituire una **misura di ultima istanza** e con una durata strettamente limitata, da adottarsi in base a criteri obiettivi specifici e previa valutazione della sua necessità che dovrebbe essere monitorata a livello di Unione. Chiarisce inoltre che il ripristino del controllo alle frontiere interne può eccezionalmente essere necessario in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di spazio senza controllo alle frontiere interne o a livello nazionale, **in particolare a seguito di attentati o minacce terroristiche, o di minacce connesse alla criminalità organizzata**, mentre la migrazione e l'attraversamento

---

<sup>5</sup> 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.

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



delle frontiere esterne di un gran numero di cittadini di Paesi terzi non dovrebbero in sé essere considerate una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

La **Francia** ha 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. I controlli alle frontiere interne in Francia sono ancora in corso (**dal 27 gennaio 2017 al 15 luglio 2017**) per il persistere della minaccia terroristica.

**Malta** ha ripristinato i controlli alle frontiere interne il 9 novembre 2015 nel contesto della riunione dei capi di governo del Commonwealth e del vertice sulla migrazione di La Valletta, poi prorogati a causa della minaccia terroristica e allo scopo di smantellare un'organizzazione di trafficanti. Ha da ultimo abolito i controlli alle frontiere interne il 9 febbraio 2017.

L'**Italia** ha temporaneamente sospeso lo spazio Schengen di libera circolazione per garantire lo svolgimento regolare dei **vertici dei Paesi G7**, che si terranno a Bari dall'11 al 13 maggio e a Taormina dal 26 al 27 maggio 2017, e con Decreto del 6 aprile 2017 del Ministero dell'Interno è stato disposto il ripristino dei controlli alle frontiere interne (terrestri, marittime e aeree) **dal 10 maggio al 30 maggio 2017**.

Per quanto riguarda l'**applicazione dell'art. 29 del Codice frontiere Schengen**, il 12 maggio 2016 il Consiglio ha adottato, su proposta della Commissione, una decisione di esecuzione recante una **raccomandazione per il controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen**, a favore di cinque Stati Schengen (**Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia**), per un periodo di sei mesi, al fine di rispondere alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, determinata dalla combinazione di carenze nei controlli della frontiera esterna in Grecia e dei movimenti secondari di migranti irregolari entrati dalla Grecia<sup>7</sup>.

L'11 novembre 2016 il periodo è stato prorogato dal Consiglio per altri tre mesi<sup>8</sup>.

Un'ulteriore proroga (dall'11 febbraio 2017 fino all'11 maggio 2017) è stata concessa con raccomandazione del 7 febbraio 2017<sup>9</sup>, nella quale il Consiglio ha preso atto del sussistere delle circostanze eccezionali che costituiscono una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna e che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

---

<sup>7</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2016/894 del Consiglio](#), del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

<sup>8</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2016/1989 del Consiglio](#), dell'11 novembre 2016, recante raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Se le circostanze eccezionali perdurano, l'art. 25 del Codice frontiere Schengen prevede infatti un ulteriore prolungamento del periodo di ripristino del controllo di frontiera, conformemente alle condizioni e alla procedura di cui all'art 29.

<sup>9</sup> [Decisione di esecuzione \(UE\) 2017/246 del Consiglio](#), del 7 febbraio 2017, recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

Da ultimo, con la [decisione di esecuzione \(UE\) 2017/818](#), dell'11 maggio 2017, il Consiglio ha consentito **un'ulteriore e finale proroga** dei controlli temporanei di frontiera da parte degli Stati Schengen che li effettuano attualmente, alle seguenti frontiere interne:

- **l'Austria** alla frontiera terrestre con l'Ungheria e alla frontiera terrestre con la Slovenia;
- **la Germania** alla frontiera terrestre con l'Austria;
- **la Danimarca** nei porti danesi da cui partono i collegamenti via traghetto con la Germania e 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<sup>10</sup>.

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 tuttavia essere aboliti e dovrà essere ripristinato il pieno funzionamento dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne<sup>11</sup>.

**Nel 2015 alcuni Stati membri dell'Unione europea (Germania, Austria, Slovenia, Ungheria, Svezia, Norvegia, Danimarca) hanno reintrodotta i controlli temporanei alle frontiere** a seguito degli ingenti flussi di migranti in arrivo nell'Unione europea e dei conseguenti movimenti secondari, ritenendo che tale situazione costituisca una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna e che, a causa di gravi carenze, non era possibile garantire controlli di frontiera efficienti in parti delle frontiere esterne dell'Unione, mettendo a rischio il funzionamento dell'intero spazio Schengen.

In base all'art. 29 del Codice frontiere Schengen, il Consiglio ha pertanto raccomandato, su proposta della Commissione, che i cinque Stati Schengen più colpiti (**Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia**) mantenessero controlli di frontiera temporanei proporzionati, a un numero limitato di sezioni delle loro frontiere interne, per un periodo di sei mesi.

**L'11 novembre 2016** il Consiglio ha adottato, su proposta della Commissione, una decisione di esecuzione ai sensi dell'art 29 del Codice frontiere Schengen recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo, visto il perdurare delle circostanze eccezionali che avevano già portato al ricorso all'art. 29. Tale raccomandazione era rivolta agli stessi cinque Stati Schengen (Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia), riguardava le stesse sezioni delle frontiere interne in questi Stati e autorizzava il mantenimento di controlli mirati e proporzionati per un ulteriore periodo di tre mesi, ossia fino al 12 febbraio 2017, anche se il ripristino del controllo alle frontiere era assoggettato a condizioni più rigorose di quelle previste dalla raccomandazione del 12 maggio 2016, e prevedeva un obbligo di comunicazione dettagliata mensile per gli Stati Schengen interessati.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> La procedura di salvaguardia prevista dall'art. 29 del Codice frontiere Schengen può essere applicata per una durata massima di sei mesi, prorogabile non più di tre volte, per ulteriori sei mesi al massimo.

La decisione del Consiglio del febbraio 2017 ha quindi prorogato per un ulteriore periodo di tre mesi i controlli temporanei in vigore presso le frontiere interne Schengen in Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia, da effettuarsi "esclusivamente ove ritenuti necessari e proporzionati" e "soltanto come misura di ultima istanza".

La Commissione ha specificato che non veniva in tal modo pregiudicata la possibilità per tutti gli Stati membri, compresi i cinque Stati membri interessati, di avvalersi delle norme generali relative al ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne, qualora sopravvenga un'altra minaccia seria per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, non legata a gravi carenze nella gestione delle frontiere esterne. Ad esempio, durante il periodo di applicazione della raccomandazione del 12 maggio 2016 la **Francia**, non interessata da tale raccomandazione, ha comunicato il ripristino e il successivo mantenimento dei controlli alle sue frontiere interne per motivi legati a eventi prevedibili (Euro 2016 e Tour de France) e alle minacce terroristiche (dichiarando lo stato di emergenza a seguito dell'attentato di Nizza).

Richiamandosi all'art. 23 del Codice frontiere Schengen, la decisione esorta 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**. Nella proposta, la Commissione evidenziava infatti che l'*intelligence* disponibile e l'accresciuto livello di minaccia possono giustificare l'intensificarsi di tali controlli, anche sulle reti di trasporto principali in cooperazione transfrontaliera fra forze di polizia, al fine di **contrastare sia i movimenti secondari incontrollati che il terrorismo**. Sottolineava tuttavia che, come dimostrato dall'attentato a Berlino del dicembre 2016, né lo svolgimento di controlli di polizia nelle zone di frontiera né il ripristino dei controlli di frontiera possono apportare un livello di sicurezza totale e che, per garantire piena sicurezza nello spazio Schengen, "resta quindi fondamentale 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 del Consiglio, il 2 maggio la Commissione ha inoltre presentato una raccomandazione relativa a **controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen** ([C\(2017\)2923](#)), in cui ha invitato 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.

Per quanto riguarda le **prospettive future**, la Commissione ritiene che negli ultimi mesi si siano registrati progressi significativi in termini sia di sicurezza e migliore gestione delle frontiere esterne che di riduzione della migrazione irregolare, in particolare grazie all'istituzione della nuova **Guardia di frontiera e costiera europea**, operativa dal 6 ottobre 2016, al **sistema dei punti di crisi (*hotspot*)**, nonché alle **verifiche sistematiche** nelle banche dati pertinenti per tutte le persone che attraversano le frontiere esterne, in base alla normativa di recente approvata ([regolamento UE 2017/458](#)).

---

*Aggiornamento al 17 maggio 2017*

*A cura di Viviana Di Felice*