COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.5.2012
COM(2012) 230 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen
1° novembre 2011 - 30 aprile 2012

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen
1° novembre 2011 - 30 aprile 2012

1. INTRODUZIONE

Il diritto alla libera circolazione delle persone costituisce uno dei pilastri su cui l'Unione europea si fonda e lo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne è uno dei risultati più apprezzati dell'integrazione dell'Unione europea. La cooperazione Schengen è stata istituita su iniziativa di cinque Stati membri dell'UE, ossia Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, attraverso un accordo del 1985 e una convenzione di attuazione del 1990, entrambi firmati nella città lussemburghese di Schengen. Nel 1995 sono stati aboliti i controlli alle frontiere interne e nel 1997 tali accordi sono stati integrati nel quadro dell'Unione europea dal trattato di Amsterdam. Lo spazio Schengen è cresciuto rapidamente. Attualmente comprende un'area con 42 673 km di frontiere marittime e 7 721 km di frontiere terrestri esterne, in cui più di 400 milioni di europei di 26 paesi possono viaggiare senza passaporto.

Il diritto di viaggiare all'interno dello spazio Schengen senza essere sottoposti a controlli alle frontiere è basato sulla condizione che ogni Stato membro partecipante adempia gli obblighi derivanti dall'*acquis* di Schengen. È pertanto essenziale che le istituzioni europee vigilino sul funzionamento dello spazio Schengen e siano pronte a rispondere alle sfide che potranno presentarsi. In questo contesto, nella sua comunicazione «Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne» del 16 settembre 2011, la Commissione ha annunciato la sua intenzione di presentare ogni due anni alle istituzioni dell'Unione europea una panoramica sul funzionamento di Schengen. L'8 marzo 2012 il Consiglio ha accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare relazioni periodiche al Parlamento europeo e al Consiglio sul funzionamento della cooperazione Schengen.

Le relazioni hanno lo scopo di gettare le basi per un dibattito stabile in seno al Parlamento europeo e al Consiglio e contribuiranno a rafforzare l'indirizzo politico e la cooperazione nello spazio Schengen. Questa prima relazione riguarda il periodo dal 1° novembre 2011 al 30 aprile 2012 e integra le misure contenute nelle proposte legislative della Commissione sulla governance Schengen[1], attualmente in fase di discussione in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. La relazione verte sul funzionamento dello spazio Schengen, tralasciando altri aspetti che possono essere legati allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ma non riguardano la questione centrale in esame, e aspetti trattati parallelamente in altri documenti.

---

[1] COM (2011) 561 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne; COM (2011) 559 – Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen; e COM (2011) 560 – Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

Si tratta, tra gli altri, della proposta della Commissione su Eurosur[2] e della proposta della Commissione che introduce una clausola di salvaguardia con riguardo ai visti[3], e degli aspetti trattati nella comunicazione sull'approccio globale in materia di migrazione e mobilità[4] e nella relazione annuale sulla migrazione e l'asilo. La relazione biennale sul funzionamento della cooperazione Schengen deve essere intesa nell'ambito di questo contesto più ampio.

2. QUADRO DELLA SITUAZIONE

2.1. Situazione alle frontiere esterne dello spazio Schengen

La pressione alle frontiere esterne dello spazio Schengen si concentra in un numero limitato di punti sensibili.

Nel periodo da ottobre a dicembre 2011, il numero degli attraversamenti illegali delle frontiere è aumentato rispetto all'anno precedente, arrivando a quasi 30 000. Circa il 75% dei casi segnalati riguardava persone provenienti dalla rotta mediterranea orientale, mentre le nazionalità afghana e pakistana erano quelle più frequenti. La Commissione continua a fornire assistenza agli Stati membri nella gestione di questi flussi migratori misti attraverso, tra l'altro, i finanziamenti dell'Unione europea, e in particolare il Fondo per le frontiere esterne, la cooperazione con i paesi terzi interessati e le agenzie dell'UE, come ad esempio Frontex[5].

Le pressioni alle frontiere esterne dello spazio Schengen sono legate agli eventi che si verificano nei paesi terzi interessati, com'è risultato evidente nel 2011 durante la "primavera araba". La Commissione sottolinea che la situazione in Siria potrà determinare in futuro un flusso migratorio nei paesi vicini, e quindi anche nell'Unione europea. Tra ottobre e dicembre 2011, sono stati individuati 578 siriani che tentavano di attraversare la frontiera terrestre esterna dello spazio Schengen tra i valichi di frontiera ufficiali, rispetto alle 210 persone nello stesso trimestre del 2010. Di essi, l'82% è stato individuato alla frontiera terrestre esterna greca.

Un quadro della situazione più approfondito è fornito nell'analisi dei rischi annuale relativa al 2012 di Frontex disponibile all'indirizzo http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf.

La Commissione valuterà costantemente se l'attuale ripartizione delle misure di sostegno, tra cui i finanziamenti dell'Unione europea e le operazioni di Frontex, tra i punti sensibili attuali e il resto delle frontiere esterne è adeguata o se devono essere previste altre priorità, tenendo conto, da un lato, delle pressioni nei punti sensibili attuali e, dall'altro lato, dei possibili effetti di spostamento dovuti a un rafforzamento dei controlli alle frontiere in tali punti e dei nuovi flussi migratori determinati dagli eventi che si verificano nei paesi terzi.

---

2 COM (2011) 873 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

3 Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo.

4 COM (2011) 743 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'approccio globale in materia di migrazione e mobilità.

5 Analisi dei rischi trimestrale di Frontex relativa al periodo da ottobre a dicembre 2011.

2.2. Situazione nello spazio Schengen

L'*acquis* di Schengen consente ai cittadini di paesi terzi[6] in possesso di un permesso di soggiorno o di un visto per soggiorno di lunga durata rilasciato da uno Stato membro, di recarsi in altri Stati membri per periodi fino a tre mesi per semestre. Tuttavia, i richiedenti asilo in attesa di una decisione sul loro stato giuridico sono esclusi da tale diritto fino alla valutazione finale della loro richiesta di protezione. Inoltre, gran parte dei cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nello spazio Schengen è entrata nel territorio legalmente, tuttavia vi è rimasta dopo il periodo consentito (soggiornanti oltre la scadenza del visto), mentre altri sono entrati illegalmente. Per tali persone, il soggiorno viene regolarizzato dagli Stati membri in base alla normativa nazionale o viene applicata una procedura di rimpatrio. Molte di loro non restano nel paese di ingresso, ma si trasferiscono in altri Stati membri.

Nel 2011 sono stati rilevati 350 944 casi di cittadini di paesi terzi che non soddisfacevano le condizioni previste per soggiornare nello spazio Schengen[7], con una diminuzione del 9,1% rispetto all'anno precedente. Le nazionalità principali sono state quelle afghana, tunisina e marocchina. Secondo Frontex[8], sono stati rilevati movimenti secondari, provenienti dalla frontiera terrestre tra Grecia e Turchia, alle frontiere terrestri tra i Balcani occidentali, la Slovenia e l'Ungheria, alla frontiera marittima dell'Italia meridionale e in una serie di aeroporti europei, in particolare nei Paesi Bassi, in Belgio e in Germania.

Le informazioni disponibili sul numero di persone senza diritto di soggiorno nello spazio Schengen che cercano di trasferirsi in un altro Stato membro sono limitate. Alcune specifiche operazioni di raccolta di dati hanno però fornito almeno alcune statistiche di base. La più recente, l'operazione DEMETER[9], è stata effettuata dal 24 al 30 ottobre 2011, in 21 Stati membri (Francia, Italia e Grecia non hanno partecipato). Nel corso della stessa settimana, gli Stati membri partecipanti, nell'ambito delle loro attività quotidiane, hanno compilato un modulo di relazione su ogni caso di presunto soggiorno illegale nel loro territorio. Le relazioni sono quindi state inviate alla Guardia di frontiera polacca, che ha raccolto e analizzato i dati. L'operazione aveva lo scopo di raccogliere informazioni sui flussi migratori negli Stati membri dell'Unione europea, con particolare riguardo a:

– pressioni migratorie in vari paesi,

– principali rotte di spostamento dei migranti irregolari,

– principali paesi di destinazione della migrazione,

– paesi di origine dei migranti irregolari,

– luoghi di rilevamento dei migranti irregolari e mezzi di trasporto utilizzati.

Nel corso dell'operazione, sono stati arrestati 1936 cittadini di paesi terzi da 104 paesi diversi. Il maggior numero di migranti irregolari è stato registrato in Germania (360 persone), in

---

6 Ai fini della presente relazione, quando si fa riferimento a cittadini di paesi terzi i familiari di cittadini dell'Unione europea, che sono cittadini di un paese terzo sono esclusi , tenuto conto dello status giuridico privilegiato di cui godono in base alla normativa dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle persone (direttiva 2004/38/CE) e all'*acquis* di Schengen.

7 Analisi dei rischi annuale relativa al 2012 di Frontex.

8 Analisi dei rischi annuale relativa al 2012 di Frontex.

9 Relazione di sintesi della Guardia di frontiera polacca, novembre 2011.

Spagna (290 persone) e in Ungheria (260 persone). Gran parte di essi è entrata nello spazio Schengen in Spagna (207 persone), in Grecia (180 persone), a Cipro (161 persone) e in Polonia (121 persone). I principali paesi di destinazione sono stati Spagna (288 persone), Germania (264 persone) e Austria (140 persone).

Le conclusioni tratte da tali operazioni pongono in evidenza la necessità di compiere continui sforzi per migliorare il monitoraggio e l'analisi dei flussi migratori nello spazio Schengen. A tale scopo, si potrebbe prevedere di condurre ogni due anni operazioni del tipo di DEMETER e di svolgere regolarmente scambi di informazioni a livello di Unione europea. La Commissione accoglie con favore il coordinamento da parte della Presidenza danese dell'operazione Balder dal 16 al 22 aprile 2012.

Oltre a informazioni attendibili sui cittadini di paesi terzi che risiedono illegalmente nello spazio Schengen, l'attuazione della direttiva relativa a sanzioni e provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro[10] continua ad essere uno strumento importante nella lotta contro il soggiorno illegale nel territorio degli Stati membri.

Oltre alle iniziative attuali e a quelle previste, come l'operazione Balder, la Commissione deciderà se potranno essere adottate altre misure per fornire maggiori informazioni sui flussi migratori nello spazio Schengen.

3. APPLICAZIONE DELL'*ACQUIS* DI SCHENGEN

3.1. Casi di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne

L'articolo 23 del codice frontiere Schengen[11] prevede che, in via eccezionale, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro può ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne. Lo Stato membro ne dà quanto prima comunicazione agli altri Stati membri e alla Commissione. Inoltre, dovrà essere trasmessa al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione che precisi, in particolare, il funzionamento delle verifiche e l'efficacia del ripristino del controllo di frontiera. Dall'entrata in vigore del codice frontiere Schengen nel 2006, tutti i casi di ripristino dei controlli alle frontiere sono dipesi dalla necessità di prevenire e combattere vari tipi di reati nel contesto di riunioni di alto livello o di importanti manifestazioni sportive.

Nel periodo dal 1° novembre 2011 al 30 aprile 2012, i controlli alle frontiere interne sono stati ripristinati soltanto due volte. Il 4 ottobre 2011 la Francia ha notificato alla Commissione che, tenuto conto del vertice G-20 dei capi di Stato e di governo, svoltosi a Cannes il 3 e 4 novembre 2011, intendeva ripristinare i controlli alla sua frontiera con l'Italia tra il 24 ottobre e il 5 novembre 2011. Successivamente, la Francia ha comunicato alla Commissione che, nel periodo menzionato, 38 620 persone sono state controllate in entrata (su 563 158 persone che hanno attraversato la frontiera) e 15 303 persone sono state controllate in uscita (su 605 062 persone che hanno attraversato la frontiera). A 443 persone è

---

[10] Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

[11] Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

stato negato l'ingresso, per il motivo che, nella maggior parte dei casi, non possedevano documenti di viaggio validi.

Il 20 aprile 2012, la Spagna ha notificato alla Commissione che, tenuto conto della riunione della Banca centrale europea svoltasi a Barcellona dal 2 al 4 maggio 2012, avrebbe ripristinato i controlli alla frontiera terrestre interna con la Francia e negli aeroporti di Barcellona e di Gerona nel periodo dal 28 aprile al 4 maggio 2012.

3.2. Mantenimento dell'assenza di controlli alle frontiere interne

L'articolo 22 del codice frontiere Schengen impone 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. In seguito ad un intervento della Commissione, la Francia ha progressivamente eliminato gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico presso vari valichi di frontiera stradali alle sue frontiere interne con la Spagna, il Belgio e il Lussemburgo. Tali misure hanno consentito alla Commissione di chiudere, nel gennaio 2012, il relativo procedimento di infrazione contro la Francia.

I Paesi Bassi intendono installare un sistema di videosorveglianza (@migo-boras) vicino alle frontiere interne, quale supporto tecnico per i controlli della polizia stradale. Nel novembre 2011 la Commissione ha diffidato i Paesi Bassi riguardo a una possibile violazione del codice frontiere Schengen, della normativa dell'Unione sulla libera circolazione dei cittadini dell'UE e delle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla protezione dei dati. Sono state richieste spiegazioni, soprattutto in merito alla necessità e alla proporzionalità del sistema, e attualmente la Commissione sta dando seguito alle risposte dei Paesi Bassi.

Inoltre, nel periodo dal 1° novembre 2011 al 30 aprile 2012, la Commissione ha richiesto informazioni riguardo alla corretta applicazione della normativa dell'Unione europea e, in particolare, dell'*acquis* di Schengen in tre nuovi casi e ha continuato a lavorare a otto casi esistenti, rivolgendosi in totale a dieci diversi Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica ceca, Estonia, Germania, Italia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia). Questi casi riguardano principalmente i controlli di polizia effettuati nelle vicinanze della frontiera interna che possano avere un eventuale effetto equivalente alle verifiche alle frontiere (articolo 21 del codice frontiere Schengen) e l'obbligo di eliminare gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico, come i limiti di velocità, presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne (articolo 22 del codice frontiere Schengen). In tutti i casi, lo scambio di informazioni con le rispettive autorità nazionali è ancora in corso.

3.3. Procedimenti di infrazione pendenti relativi all'*acquis* di Schengen

Recepimento della direttiva relativa ai rimpatri (2008/115/CE) nella normativa nazionale

Il termine per l'attuazione della direttiva relativa ai rimpatri (2008/115/CE) è scaduto il 24 dicembre 2010. Ventisei Stati membri hanno già adottato una nuova normativa che recepisce la direttiva nel diritto nazionale e hanno incorporato le norme comuni. Ad aprile 2012, soltanto Lituania, Polonia e Islanda non avevano ancora notificato il pieno recepimento della direttiva. La Commissione ha avviato procedimenti di infrazione contro gli Stati membri che non hanno ottemperato all'obbligo di recepimento e di notifica.

Uno studio iniziato nel 2011 per valutare il corretto recepimento della direttiva nel diritto nazionale ha dato i suoi primi risultati con diciotto relazioni attualmente disponibili e il resto a seguire nel corso del 2012. La Commissione esaminerà con molta attenzione le relazioni di recepimento e perseguirà la piena e corretta applicazione da parte degli Stati membri delle disposizioni stabilite dalla direttiva.

Applicazione del codice frontiere Schengen

Nell'ottobre 2009, denunce di gravi difficoltà incontrate da migranti nel richiedere asilo e di maltrattamenti di richiedenti asilo e richiedenti asilo potenziali da parte della Grecia, fra cui la negazione dell'ingresso nei confronti di persone che potevano rischiare danni gravi o persecuzioni, hanno indotto la Commissione ad inviare una lettera di messa in mora alla Grecia. La Commissione è del parere che debba essere affrontata con urgenza qualsiasi violazione dell'*acquis* dell'Unione europea in materia di asilo e del codice frontiere Schengen, nonché dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e dei principi generali del diritto dell'Unione europea e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

La Commissione riconosce le considerevoli pressioni cui è sottoposta la Grecia a causa del numero elevato di persone di paesi terzi che entrano nel suo territorio. Nel contempo, la Commissione nutre preoccupazione riguardo alle serie carenze del sistema di asilo greco e alla violazione dei diritti fondamentali. Pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalla Grecia per porre rimedio alla situazione, la Commissione continuerà a seguire assiduamente la questione e adotterà le misure necessarie per garantire che la Grecia rispetti i suoi obblighi giuridici e riceva l'assistenza necessaria.

3.4. Debolezze individuate nel quadro del meccanismo di valutazione di Schengen

Lo spazio Schengen è basato sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri nel loro compito di attuare le misure che consentono di abolire i controlli alle frontiere interne, in particolare il controllo della frontiera esterna. Per ottenere e mantenere la fiducia reciproca, nel 1998 gli Stati membri di Schengen hanno istituito un meccanismo[12] per verificare se gli Stati membri che intendono aderire alla cooperazione Schengen hanno soddisfatto tutte le condizioni richieste per la messa in applicazione dell'*acquis* di Schengen (cioè l'eliminazione dei controlli alle frontiere) e per vigilare sulla corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri che già lo applicano. Gli Stati membri sono sottoposti a regolari valutazioni di esperti degli Stati membri, del segretariato generale del Consiglio e della Commissione. Le valutazioni sono basate sulle risposte fornite a questionari concordati dal Consiglio e su visite in loco e i risultati sono descritti in relazioni che comprendono osservazioni e raccomandazioni per darvi seguito.

Nel periodo dal 1° novembre 2011 al 30 aprile 2012, sono state effettuate valutazioni Schengen riguardo alle frontiere aeree in Ungheria, a Malta e in Slovenia, riguardo ai visti nella Repubblica ceca, in Ungheria, a Malta e in Slovenia, riguardo a SIS/Sirene in Finlandia e in Svezia, riguardo alla cooperazione di polizia a Malta, in Slovenia, in Svezia, in Islanda e in Norvegia e riguardo alla protezione dei dati nella Repubblica ceca, in Ungheria, in Polonia, in Slovacchia e in Islanda. Le relazioni sono ancora in fase di redazione, tuttavia dovrebbero includere osservazioni sia positive che negative e raccomandazioni su questioni quali la

[12] SCH/Com-ex (98) 26 def.

formazione, l'uso dell‘analisi dei rischi, lo scambio di informazioni, la cooperazione internazionale e le infrastrutture presso i valichi di frontiera e in ambasciate/consolati. Sebbene in generale esista un margine di miglioramento, nessuna delle valutazioni ha posto in evidenza il tipo di carenze che richiederebbe un intervento immediato da parte della Commissione.

Nel corso della valutazione Schengen della Grecia nel periodo 2010-2011, sono state rilevate molte gravi carenze, soprattutto per quanto riguarda il controllo delle frontiere esterne marittime e terrestri. Tenuto conto dell'ampia portata delle raccomandazioni, per porre rimedio a tali carenze la Grecia ha preparato un piano d'azione nazionale che prevede, tra l’altro, un rafforzamento del coordinamento delle questioni relative alla gestione delle frontiere, l'impiego di un maggior numero di persone e di apparecchiature, il miglioramento delle infrastrutture, un nuovo programma di formazione e un riesame della normativa pertinente. Per valutare i progressi finora compiuti e per individuare gli ambiti in cui gli Stati membri potrebbero offrire assistenza, è prevista una missione di controllo per il periodo dal 28 maggio al 2 giugno 2012, che riguarderà l'aeroporto internazionale di Atene «Eleftherios Venizelos», il porto del Pireo e la regione di Evros. Pur ribadendo il suo impegno ad assistere la Grecia nell’impegno per gestire le sue frontiere esterne, la Commissione invita la Grecia a continuare ad attuare il piano d'azione Schengen e a individuare in maniera completa e sistematica le esigenze e le risorse disponibili.

Per un calendario indicativo delle valutazioni Schengen nel periodo da maggio a ottobre 2012, si veda l’allegato I.

3.5. Soppressione dei controlli alle frontiere interne con la Bulgaria e la Romania

Sebbene nel giugno 2011 abbia stabilito che Romania e Bulgaria soddisfano formalmente i criteri per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, il Consiglio non è riuscito a giungere a una decisione sulla soppressione dei controlli alle frontiere interne con questi due paesi. Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio di individuare ed attuare misure che contribuiscano alla riuscita dell'allargamento dello spazio Schengen al fine di includere la Bulgaria e la Romania. Il Consiglio europeo ha inoltre chiesto al Consiglio di tornare sulla questione al fine di adottare la sua decisione nella sessione del Consiglio GAI del settembre 2012. La Commissione è disposta a sostenere qualsiasi misura che possa essere necessaria per garantire l'adozione di una decisione positiva del Consiglio in settembre.

4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

4.1. Uso del sistema d'informazione Schengen

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema d'informazione comune, che consente alle autorità competenti degli Stati membri di ottenere informazioni sulle segnalazioni relative a persone e oggetti. Le informazioni possono essere utilizzate per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e per i controlli sulle persone alle frontiere esterne dello spazio Schengen o nei territori nazionali e per il rilascio di visti e di permessi di soggiorno. Sebbene il SIS abbia molto successo e produca decine di migliaia di risposte all'anno, la Commissione, in collaborazione con il Consiglio, sta cercando di individuare le prassi operative e le norme non necessarie.

Anche se gli Stati membri utilizzano una base giuridica comune per la cooperazione, l'attuazione può variare a seconda delle diverse normative e procedure nazionali. Pertanto, alcuni Stati membri che utilizzano il SIS sono riusciti a rintracciare i movimenti dei criminali per loro più pericolosi in altri Stati membri, mentre altri Stati membri fanno un uso limitato di questa possibilità.

Inoltre, sebbene la cooperazione tra le autorità responsabili per lo scambio di informazioni supplementari (gli uffici SIRENE) possa essere considerata esemplare, spesso negli Stati membri si verificano ritardi. Quando una persona viene trattenuta a una frontiera e un ufficio SIRENE ha urgente bisogno di informazioni su tale persona, non è accettabile dover aspettare ore o addirittura giorni per ottenere informazioni così importanti. Un tale stato di fermo non può essere giustificato e può succedere che una persona trattenuta per un motivo legittimo debba essere rilasciata per mancanza di informazioni.

Non tutti gli Stati membri creano sistematicamente segnalazioni per evidenziare che un documento di viaggio è stato annullato dall'autorità che lo ha rilasciato. Ne consegue che il cittadino di un paese terzo in possesso del documento annullato può usarlo illegalmente per cercare di entrare nello spazio Schengen, anche se può esserne stato escluso in seguito a una condanna penale.

La Commissione valuterà se sia necessario adottare misure che consentano di utilizzare il SIS e gli uffici SIRENE al massimo delle loro potenzialità e, in tal caso, se debbano essere prese in considerazione altre misure oltre a quelle menzionate in precedenza.

4.2. Uso del sistema d'informazione sui visti

Il sistema d'informazione sui visti (VIS) è un sistema per lo scambio di informazioni sui visti per soggiorni di breve durata, che consente alle autorità competenti degli Stati membri dello spazio Schengen di trattare i dati relativi alle domande di visto e a tutti i visti rilasciati, rifiutati, annullati, revocati o prorogati. Il VIS è stato avviato con successo l'11 ottobre 2011 nelle ambasciate e nei consolati degli Stati membri nella prima regione di utilizzo (Algeria, Egitto, Libia, Mauritania, Marocco e Tunisia). In base ai programmi attuali, il VIS inizierà a essere operativo il 10 maggio 2012 nella seconda regione (Israele, Giordania, Libano e Siria) e il 2 ottobre 2012 nella terza regione (Afghanistan, Bahrein, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Emirati arabi uniti e Yemen). Il VIS funziona bene e al 30 aprile 2012 il sistema aveva trattato 775 489 domande, rilasciato 611 419 visti e rifiutato 99 242 domande di visto.

4.3. Politica in materia di visti e accordi di riammissione

Meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali

In seguito al rapido aumento delle richieste di asilo in alcuni Stati membri dopo la concessione della liberalizzazione dei visti alla ex Repubblica jugoslava di Macedonia, al Montenegro e alla Serbia nel dicembre 2009 e all'Albania e alla Bosnia-Erzegovina nel dicembre 2010, la Commissione ha istituito un meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti per tutti i paesi dei Balcani occidentali che hanno ottenuto la liberalizzazione dei visti. Nel dicembre 2011 la Commissione ha presentato la sua

seconda relazione sull'argomento[13], descrivendo le ultime azioni intraprese, la situazione attuale e le prossime iniziative proposte. Sebbene il numero totale di richiedenti asilo della regione sia diminuito nella seconda metà del 2011 rispetto allo stesso periodo del 2010, in seguito al minor numero di richiedenti asilo di Serbia e ex Repubblica jugoslava di Macedonia, sono aumentati in misura considerevole i richiedenti asilo di Albania e Bosnia-Erzegovina. La maggior parte delle richieste, basate sulla mancanza di assistenza sanitaria, sulla disoccupazione e sulla scolarizzazione insufficiente, è considerata infondata per cui il tasso di riconoscimento dell'asilo è molto basso. Belgio, Germania, Lussemburgo e Svezia restano i principali paesi di destinazione, e ciò è dovuto in parte alla durata delle procedure di asilo e alla durata del soggiorno autorizzato. Tali Stati membri hanno adottato misure per ridurre i tempi di trattazione, tuttavia esiste ancora un margine di miglioramento per quanto riguarda, tra l'altro, lo scambio di informazioni, le indagini sui favoreggiatori, il rafforzamento dei controlli alle frontiere, le campagne di sensibilizzazione mirate e l'assistenza alle popolazioni minoritarie (in particolare le comunità di rom).

Su tale base, la Commissione analizzerà se il meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti (compreso il meccanismo di segnalazione di Frontex) fornisce gli strumenti necessari per controllare i flussi migratori in seguito alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali o se è necessario migliorare il meccanismo di controllo.

Accordi di riammissione

La conclusione di accordi di riammissione costituisce una parte centrale della cooperazione dell'Unione europea con i paesi terzi nella gestione della migrazione e dell'asilo. Nel novembre 2011 la Commissione ha completato i negoziati sull'accordo di riammissione con Capo Verde, aprendo la strada all'avvio della procedura di ratifica formale. Sono stati portati a termine i negoziati tecnici con la Turchia e sono previsti la firma dell'accordo di riammissione e l'avvio di un dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Inoltre, sono aperti i negoziati con l'Armenia e l'Azerbaigian sugli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione.

5. ORIENTAMENTI SUL FUNZIONAMENTO DELLO SPAZIO SCHENGEN

L'attuazione delle misure previste nel quadro della cooperazione Schengen è una competenza mista di cui sono responsabili l'Unione europea e gli Stati membri. Il corretto funzionamento dello spazio Schengen dipende non solo dall'applicazione uniforme dell'*acquis* dell'Unione europea, ma anche dall'uso delle competenze nazionali in linea con lo spirito di Schengen. Questo fatto può essere illustrato con due esempi: gli Stati membri possono effettuare controlli di polizia nei loro territori per verificare il diritto di una persona a soggiornare nel territorio, tuttavia tali controlli non devono avere un effetto equivalente ai controlli alle frontiere. Inoltre, anche se spetta ai singoli Stati membri rilasciare documenti di viaggio e permessi di soggiorno ai cittadini di paesi terzi, le loro decisioni sono direttamente legate al diritto di viaggiare nello spazio Schengen e pertanto rientrano anche nella sfera di competenza degli altri Stati membri.

---

[13] SEC (2011) 1570 Documento di lavoro dei servizi della Commissione - *Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010*.

Nelle sue comunicazioni sulla migrazione[14] e sulla governance Schengen[15], la Commissione si è impegnata a pubblicare orientamenti per garantire che l'*acquis* di Schengen venga applicato e interpretato in modo coerente. Gli orientamenti sul rilascio dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio e sulle misure di polizia alle frontiere interne, formulati dalla Commissione in consultazione con gli Stati membri, sono presentati nell'allegato II.

---

14 COM (2011) 248 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sulla migrazione.

15 COM (2011) 561 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne.

ALLEGATO I: Calendario indicativo delle valutazioni Schengen nel periodo maggio-ottobre 2012[16]

Periodo	**Stati membri**	**Argomento**
6-12 maggio 2012	Estonia, Lettonia, Lituania	Frontiere marittime
28 maggio - 2 giugno 2012	Grecia	Valutazione tra pari
17-22 giugno 2012	Ungheria, Slovacchia	Cooperazione di polizia
1-7 luglio 2012	Estonia, Lettonia, Lituania	Frontiere aeree
23-27 luglio 2012	Malta, Slovenia	Protezione dei dati
9-20 settembre 2012	Malta, Polonia, Slovenia	Frontiere marittime
23-29 settembre 2012	Repubblica ceca, Polonia	Cooperazione di polizia
7-12 ottobre 2012	Danimarca, Islanda, Norvegia	SIS/Sirene
7-13 ottobre 2012	Lettonia, Lituania	Visti
14-20 ottobre 2012	Estonia, Lettonia, Lituania	Protezione dei dati

[16] Documento del Consiglio 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

ALLEGATO II: Orientamenti per garantire che l'*acquis* di Schengen venga applicato e interpretato in modo coerente

Il 16 settembre 2011 la Commissione ha presentato proposte legislative costituite da proposte su un meccanismo di valutazione Schengen e una modifica del codice frontiere Schengen per l'ulteriore rafforzamento della governance Schengen[17]. La Commissione ha inoltre annunciato[18] che avrebbe valutato gli ambiti in cui la formulazione di orientamenti avrebbe potuto garantire un'applicazione più coerente delle regole Schengen. La Commissione ha individuato nel rilascio di permessi di soggiorno e di documenti di viaggio, nonché nelle misure di polizia alle frontiere interne, gli argomenti appropriati per gli orientamenti e ha organizzato due riunioni con esperti degli Stati membri, tenute il 20 luglio 2011 e il 28 novembre 2011, per discuterne l'ambito e il contenuto. Il rilascio di permessi di soggiorno e di documenti di viaggio è stato discusso con gli Stati membri anche nel corso della riunione dei punti di contatto nazionali del meccanismo di informazione reciproca svoltasi il 1° dicembre 2011.

Gli orientamenti di seguito presentati tengono conto delle osservazioni e dei suggerimenti preziosi forniti dagli Stati membri nel corso della consultazione.

A. Rilascio di permessi di soggiorno e di documenti di viaggio temporanei a cittadini di paesi terzi[19]

I. Introduzione

L'*acquis* di Schengen prevede l'armonizzazione delle norme sui soggiorni di breve durata (la politica comune in materia di visti, che contempla il riconoscimento reciproco dei visti per soggiorni di breve durata sulla base delle condizioni e delle procedure armonizzate per il rilascio dei visti stabilite dal codice dei visti). L'*acquis* di Schengen non prevede l'armonizzazione delle condizioni per il rilascio di permessi di soggiorno, documenti di viaggio e visti per soggiorni di lunga durata a cittadini di paesi terzi. Tali questioni sono disciplinate dal diritto nazionale degli Stati membri.

L'*acquis* dell'Unione europea nel campo della migrazione e dell'asilo contiene disposizioni sulle condizioni e le procedure per il rilascio di permessi di soggiorno a talune categorie di persone. Pertanto, ad esempio per quanto riguarda i richiedenti asilo[20], in base al diritto dell'Unione europea non può essere rilasciato alcun permesso di soggiorno, ma soltanto un'autorizzazione a restare sul territorio dello Stato membro interessato.

Riguardo ai beneficiari di protezione internazionale[21], ai rifugiati devono essere rilasciati permessi di soggiorno validi per un periodo di almeno 3 anni e rinnovabili, mentre ai beneficiari di protezione sussidiaria devono essere rilasciati permessi di soggiorno validi per un periodo non inferiore a 1 anno e rinnovabili. Vanno rilasciati permessi di soggiorno anche ai familiari di beneficiari di protezione, tuttavia la loro validità può essere più breve.

---

17 COM(559) 2011 e COM (560)2011.

18 COM(2011) 561.

19 Ai fini dei presenti orientamenti, quando si fa riferimento a cittadini di paesi terzi i familiari di cittadini dell'Unione europea, che sono cittadini di un paese terzo sono esclusi , tenuto conto dello status giuridico privilegiato di cui godono in base alla normativa dell'Unione europea in materia di libera circolazione delle persone (direttiva 2004/38/CE) e all'*acquis* di Schengen.

20 Articolo 6 della direttiva 2003/09/CE relativa alle condizioni di accoglienza.

21 Articolo 24 della direttiva 2004/83/CE relativa alla qualifica di rifugiato.

Nei casi dichiarati di protezione temporanea ai sensi della direttiva relativa alla concessione della protezione temporanea, gli Stati membri devono garantire che i beneficiari dispongano di permessi di soggiorno durante l'intero periodo della protezione[22]. Lo stesso vale anche per i familiari ricongiunti in base alle disposizioni della direttiva[23].

Per quanto riguarda le altre categorie, in particolare i casi umanitari o le regolarizzazioni, si applicano le norme nazionali.

Resta nella sfera di competenza nazionale degli Stati membri concedere un'autorizzazione di soggiorno e/o un documento di viaggio a cittadini di paesi terzi la cui situazione non rientra nell'ambito del diritto dell'Unione europea. Tali decisioni sono adottate sulla base delle norme nazionali.

Per quanto riguarda i titolari di visti per soggiorni di lunga durata e di permessi di soggiorno, l'*acquis* di Schengen stabilisce soltanto il principio dell'equipollenza tra un visto per soggiorno di lunga durata/permesso di soggiorno e un visto per soggiorno di breve durata[24]: secondo tale principio, il titolare di un visto per soggiorno di lunga durata o di un permesso di soggiorno rilasciato da uno Stato membro dello spazio Schengen ha diritto di recarsi negli altri Stati membri dello spazio Schengen per soggiorni di breve durata, se soddisfa le condizioni d'ingresso, ossia se è in possesso di un documento di viaggio valido, giustifica lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e dispone dei mezzi di sussistenza sufficienti, non è segnalato nel SIS ai fini della non ammissione e non è considerato una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri[25]. Spetta alle autorità competenti dello Stato membro in cui si reca il titolare di un permesso di soggiorno rilasciato da un altro Stato membro verificare se la persona interessata soddisfa le condizioni menzionate. La verifica può essere effettuata nel territorio degli Stati membri. In caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne, ai sensi del codice frontiere Schengen[26] (in appresso: «il codice»), la verifica potrebbe avere luogo alle frontiere interne. Lo stesso vale anche per i cittadini di paesi terzi in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo e di un documento di viaggio rilasciati da uno Stato membro dello spazio Schengen[27].

Gli Stati membri hanno l'obbligo di notificare alla Commissione i tipi di visti per soggiorni di lunga durata, di permessi di soggiorno e di permessi di soggiorno temporanei da loro rilasciati che sono equipollenti a un visto per soggiorno di breve durata e la Commissione rende tali informazioni disponibili agli altri Stati membri[28]. Altri Stati membri hanno l'obbligo di accettare l'equipollenza di tali visti per soggiorni di lunga durata e permessi di soggiorno a un visto per soggiorno di breve durata per viaggiare all'interno dello spazio Schengen.

---

22 Articolo 8 della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea.

23 Articolo 15, paragrafo 6, della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea.

24 Articolo 21, paragrafi 1 e 3, della Convenzione di Schengen, modificata dal regolamento (UE) n. 265/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 marzo 2010, GU L 85 del 31.3.2010.

25 Articolo 5 del regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

26 Articolo 23 e seguenti del regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

27 Articolo 21, paragrafo 2, della convenzione di Schengen.

28 Cfr. allegato 22 della raccomandazione della Commissione del 6/11/2006 che istituisce un «Manuale pratico per le guardie di frontiera» (Manuale Schengen) comune, ad uso delle autorità competenti degli Stati membri per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone, C(2006) 5186 definitivo.

Il quadro giuridico dell'Unione europea non definisce le condizioni per il rilascio di documenti di viaggio a cittadini di paesi terzi, fatta eccezione per le disposizioni relative al rilascio di documenti di viaggio a persone alle quali è stata riconosciuta la necessità di protezione internazionale. Pertanto, devono essere forniti documenti di viaggio ai rifugiati (obbligo previsto dalla convenzione di Ginevra) e ai beneficiari di protezione sussidiaria (almeno quando devono viaggiare per motivi umanitari), purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico[29]. In via del tutto eccezionale, possono essere forniti documenti di viaggio ai richiedenti asilo per gravi ragioni umanitarie[30]. Per i richiedenti asilo sottoposti all'obbligo di trasferimento ai sensi del regolamento di Dublino potrebbe essere fornito un lasciapassare allo scopo di identificare la persona e di consentirle di entrare nel territorio dello Stato membro competente[31]. Infine, nei casi dichiarati di protezione temporanea, gli Stati membri devono utilizzare un tipo specifico di lasciapassare per i trasferimenti dei beneficiari tra gli Stati membri[32].

II. Orientamenti per gli Stati membri

Gli eventi verificatisi nel 2011 hanno posto in evidenza che il rilascio di visti per soggiorni di lunga durata, di permessi di soggiorno, compresi quelli temporanei, e di documenti di viaggio a cittadini di paesi terzi, in casi di afflusso massiccio improvviso di migranti, può avere effetti negativi sul corretto funzionamento dello spazio Schengen senza frontiere interne.

Qualora uno Stato membro si trovi di fronte a un afflusso massiccio improvviso di migranti di paesi terzi e ciò non implichi l'applicazione della direttiva relativa alla protezione temporanea:

1) lo Stato membro interessato deve informare tempestivamente gli altri Stati membri e la Commissione delle decisioni che intende adottare riguardo al rilascio di permessi di soggiorno, compresi quelli temporanei, e di documenti di viaggio a cittadini di paesi terzi nel quadro del meccanismo d'informazione reciproca[33]. Sulla base delle informazioni fornite, la Commissione, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio e in consultazione con gli Stati membri che hanno fornito le informazioni, potrebbe avviare dibattiti ad hoc a un livello appropriato in seno al Consiglio;

2) se uno Stato membro decide di rilasciare permessi di soggiorno e ha la possibilità di scegliere tra vari tipi di permessi di soggiorno in base alla sua normativa nazionale, deve rilasciare permessi di soggiorno o permessi di soggiorno temporanei non equipollenti a un visto per soggiorno di breve durata se i migranti non soddisfano le condizioni per viaggiare nello spazio Schengen;

3) quando si rilasciano permessi di soggiorno o permessi di soggiorno temporanei equipollenti a un visto per soggiorno di breve durata, i titolari di tali documenti devono essere informati in maniera efficace e adeguata riguardo alle condizioni alle quali possono (o non possono) viaggiare nello spazio Schengen. Gli Stati membri sono incoraggiati a fornire tali informazioni sui loro siti Internet nazionali collegati al portale dell'Unione europea dedicato all'immigrazione.

---

29 Articolo 25 della direttiva 2004/83/CE relativa alla qualifica di rifugiato.

30 Articolo 6 della direttiva 2003/09/CE relativa alle condizioni di accoglienza.

31 Articolo 19, paragrafo 3 e articolo 20, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (CE) n. 343/2003 (regolamento di Dublino) e articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di attuazione del regolamento di Dublino.

32 Articolo 26, paragrafo 5, della direttiva 2001/55/CE relativa alla protezione temporanea.

33 Istituito dalla decisione 2006/688/CE del Consiglio.

Inoltre:

1) sulla base delle informazioni già fornite dallo studio della rete europea sulle migrazioni (EMN) sugli status di protezione non armonizzati a livello di Unione europea[34], che ha individuato i vari tipi di permessi di soggiorno/visti per soggiorni di lunga durata concessi a fini di protezione e le condizioni per il loro rilascio, gli Stati membri devono scambiarsi informazioni sulle loro prassi nazionali esistenti in questo ambito nel quadro del comitato per l'immigrazione e l'asilo (CIA);

2) gli Stati membri devono essere disposti a contribuire a una futura richiesta di informazioni ad hoc dell'EMN sugli aspetti della normativa nazionale relativi alle condizioni alle quali gli Stati membri rilasciano documenti di identità o di viaggio a cittadini di paesi terzi che non sono muniti di un documento di viaggio rilasciato dal loro paese di origine e sulle prassi esistenti in questo ambito.

Dal canto suo, la Commissione continuerà a promuovere lo scambio di informazioni attraverso il meccanismo d'informazione reciproca, il comitato per l'immigrazione e l'asilo, la rete europea sulle migrazioni e altri canali.

B. Misure di polizia nelle zone frontaliere interne

I. Introduzione

Potrebbe verificarsi il caso in cui gli Stati membri ritengano che, per combattere la criminalità transfrontaliera in maniera più efficace, sia necessario attuare misure supplementari nelle loro zone frontaliere interne. Sebbene tali misure non debbano avere un effetto equivalente ai controlli alle frontiere, possono comunque avere ripercussioni negative sui paesi vicini e sulla libera circolazione delle persone, compresi i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari. I viaggiatori possono percepire tali misure come una violazione di uno dei risultati fondamentali conseguiti dall'Unione europea.

Il titolo III del codice frontiere Schengen prevede che le frontiere interne tra gli Stati membri dello spazio Schengen possono essere attraversate in qualunque punto senza che siano effettuate verifiche di frontiera sulle persone, indipendentemente dalla loro nazionalità. La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne comporta altresì la soppressione della sorveglianza di frontiera. Ciò non pregiudica il diritto degli Stati membri di esercitare le competenze di polizia attraverso le autorità nazionali incaricate in base alla normativa nazionale, anche nelle zone frontaliere interne, a condizione che tale esercizio non abbia un effetto equivalente ai controlli alle frontiere. Il codice comprende un elenco non esaustivo dei criteri per valutare se l'esercizio delle competenze di polizia è equivalente o meno ai controlli alle frontiere. Le misure di polizia non sono considerate equivalenti ai controlli alle frontiere se, per esempio, non hanno come obiettivo il controllo di frontiera, sono basate su informazioni ed esperienza generali di polizia riguardanti possibili minacce per la sicurezza pubblica e hanno lo scopo, in particolare, di combattere la criminalità transfrontaliera, sono concepite e applicate in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle presone alle frontiere esterne e sono attuate sulla base di verifiche a campione.

Nell'ottobre 2010 la Commissione ha riferito al Parlamento europeo e al Consiglio in merito all'applicazione delle disposizioni relative all'assenza di controlli alle frontiere interne. Nella

[34] Disponibile all'indirizzo http://www.emn.europa.eu alla voce «EMN Studies».

sua relazione[35], la Commissione ha stabilito che *la creazione di uno spazio senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle persone, rappresenta uno dei traguardi più considerevoli e concreti raggiunti dall'Unione. Eventuali limitazioni, quali ad esempio controlli di polizia in prossimità delle frontiere interne, sono percepiti dai cittadini come un ostacolo al loro diritto alla libera circolazione. Le persone non possono essere oggetto di controlli per il solo fatto che stanno attraversando una frontiera interna, né al confine né nelle zone frontaliere.*

Nella relazione, la Commissione ha espresso la sua preoccupazione riguardo alle difficoltà segnalate dai viaggiatori in relazione a presunti controlli regolari e sistematici effettuati dalle autorità nazionali di alcuni Stati membri nelle zone frontaliere interne e si è impegnata a seguire da vicino la situazione nelle zone frontaliere interne per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione europea.

Il 22 giugno 2010, in una sentenza di riferimento[36], la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito che la normativa nazionale che conferisce alle autorità di polizia di uno Stato membro la competenza a controllare, esclusivamente in una zona di 20 chilometri a partire dalla frontiera interna, l'identità delle persone – indipendentemente dal loro comportamento e da qualsiasi circostanza particolare che dimostri una minaccia per l'ordine pubblico – al fine di verificare il rispetto dell'obbligo di legge di possedere o di portare con sé documenti d'identità senza prevedere la necessaria delimitazione di tale competenza per garantire che l'esercizio pratico di quest'ultima non possa avere un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera, contrasta con l'articolo 67, paragrafo 2, TFUE, e con gli articoli 20 e 21 del codice frontiere Schengen.

In seguito alla sentenza, la Commissione ha richiesto agli Stati membri di adeguare di conseguenza la normativa nazionale che conferisce alle autorità di polizia nazionali specifiche competenze nelle zone frontaliere interne.

Alcuni Stati membri hanno pertanto modificato la loro normativa nazionale in modo da limitare l'esercizio delle competenze di polizia nelle zone frontaliere interne in relazione a luogo, mezzi di trasporto specifici e tempo disponibile (per esempio, limitazione dell'area vicina alla frontiera interna dove possono essere effettuati controlli su treni internazionali o veicoli dopo l'attraversamento della frontiera, definizione di un tempo limite massimo al giorno, alla settimana o al mese, limitazione di un numero massimo di carrozze da controllare per ogni treno).

II. Orientamenti per gli Stati membri

1) Conformemente al codice frontiere Schengen, gli Stati membri possono esercitare le competenze di polizia nel loro territorio, comprese le zone frontaliere interne, per verificare il diritto di una persona a soggiornare nel territorio. Tali verifiche devono tuttavia essere mirate e basarsi su informazioni ed esperienze di polizia concrete e aggiornate quanto a minacce per la sicurezza pubblica. Ne consegue che le verifiche possono essere effettuate soltanto a campione in base alla valutazione del rischio.

---

35 Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del titolo III (Frontiere interne) del codice frontiere Schengen, COM(2010) 554 definitivo.

36 Cause riunite C–188/10 e C–189/10, *Melki e altri*.

Il semplice spostamento delle verifiche dalla linea di frontiera interna a una zona, per esempio, a 800 metri di distanza da tale linea non sarebbe sufficiente per ritenerle non equivalenti alle verifiche di frontiera.

2) Qualora riscontrino la necessità di effettuare verifiche periodiche e sistematiche a salvaguardia della sicurezza dei loro territori, gli Stati membri possono prevedere il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in conformità al codice[37].

3) In base a quanto stabilito dalla Corte ai punti 73 e 74 della sentenza Melki, la normativa relativa alle verifiche soltanto nelle zone frontaliere interne deve prevedere limitazioni, segnatamente con riguardo all'intensità e alla frequenza dei controlli. Inoltre, se una verifica non dipende dal comportamento della persona interessata o da circostanze particolari che dimostrino una minaccia per l'ordine pubblico, la normativa deve prevedere il quadro necessario per indirizzare l'applicazione pratica.

Pertanto, la normativa contenente obiettivi precisi riguardo all'effettuazione di tali verifiche e possibili limitazioni di tempo può prevedere le garanzie necessarie, in particolare se sono basate su informazioni ed esperienza generali di polizia.

4) Quando si valuta la compatibilità dei controlli di polizia nelle zone frontaliere interne con l'a*cquis* di Schengen, è necessario esaminare in quale modo i controlli sono attuati nella pratica. Pertanto, quando si trova di fronte a gravi accuse di controlli alle frontiere nelle zone frontaliere interne, come dichiarato nella relazione del 2010, la Commissione deve ottenere dagli Stati membri informazioni statistiche concrete; può quindi richiedere allo Stato membro interessato di fornire informazioni sui controlli eseguiti alla frontiera in un determinato periodo (tempi, luoghi, motivi e autorità nazionale responsabile) e sul modo in cui hanno contribuito al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla normativa o dalle strategie nazionali, come per esempio quelle relative alla lotta contro la criminalità transfrontaliera.

In questo contesto, la Commissione terrà conto dell'esistenza di una valutazione dei rischi e del fatto che lo Stato membro interessato adotta misure non solo nella zona frontaliera interna, ma anche in altre parti del suo territorio. Gli Stati membri sono pertanto ancora una volta incoraggiati, come già avvenuto nella relazione della Commissione del 2010, ad adottare per quanto possibile le misure necessarie per raccogliere queste informazioni nelle zone frontaliere interne e nel resto del loro territorio. In questo modo sarà possibile, in caso di necessità, effettuare una valutazione approfondita della proporzionalità dei controlli effettuati nelle zone frontaliere interne rispetto agli obiettivi. Inoltre, i dati statistici, insieme alle valutazioni ex post dei risultati dei controlli, possono anche risultare utili per gli stessi Stati membri nella valutazione delle strategie nazionali e nella programmazione della collocazione futura delle risorse.

---

[37] Articolo 23 e seguenti.