

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.10.2010
COM(2010) 554 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'applicazione del titolo III (Frontiere interne) 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)**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione del titolo III (Frontiere interne) 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)

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen, in appresso “il CFS” o “il codice”)¹ è entrato in vigore il 13 ottobre 2006. IL CFS ha consolidato e sviluppato ulteriormente l'*acquis* di Schengen, in particolare le pertinenti disposizioni della convenzione di Schengen² e del manuale comune³. Il titolo III del codice ha confermato l'assenza di controlli sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne tra gli Stati membri Schengen. La creazione di uno spazio senza frontiere interne, in cui è assicurata la libera circolazione delle persone, rappresenta uno dei traguardi più concreti raggiunti dall'Unione.

Il codice, che contiene parametri volti a determinare se l'esercizio delle competenze di polizia alle frontiere interne produce un effetto equivalente alle verifiche di frontiera, prevede che la soppressione dei controlli alle frontiere interne imponga anche agli Stati membri l'obbligo di eliminare gli ostacoli al traffico presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne. In circostanze eccezionali, che comportano una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato per un periodo limitato, conformemente alla procedura stabilita dal codice.

Ai sensi dell'articolo 38 del CFS, *entro il 13 ottobre 2009, la Commissione sottopone al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del titolo III.*

La Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri al fine di ottenere informazioni sull'applicazione del titolo III. La presente relazione è stata redatta sulla base delle risposte date da ventitre Stati membri. Due Stati membri (HU e MT) non hanno fornito le informazioni richieste. La presente relazione è stata elaborata tenendo altresì conto delle informazioni trasmesse alla Commissione da cittadini e membri del Parlamento europeo riguardo a presunti controlli di frontiera effettuati alle frontiere interne.

¹ GUL 105 del 13.4.2006, pag. 1.

² Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

³ GU C 313 del 16.12.2002, pag. 97. Il manuale comune è stato abrogato in seguito all'adozione del codice.

2. SOPPRESSIONE DEL CONTROLLO DI FRONTIERA ALLE FRONTIERE INTERNE (ARTICOLO 20)

Il codice conferma che le frontiere interne 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. È opportuno sottolineare che l'obbligo imposto ai vettori in materia di riconducimento di passeggeri trasportati per via terrestre, aerea o marittima non è applicabile ai collegamenti interni nello spazio Schengen⁴.

3. APPLICAZIONE PRATICA DELLE DISPOSIZIONI CHE DISCIPLINANO LE VERIFICHE NEI TERRITORI DEGLI STATI MEMBRI E DIFFICOLTÀ INCONTRATE (ARTICOLO 21)

3.1. ESERCIZIO DELLE COMPETENZE DI POLIZIA [(ARTICOLO 21, LETTERA A)]

3.1.1. BASE GIURIDICA

In linea di principio, l'attraversamento di una frontiera interna tra due Stati membri deve essere considerato al pari del passaggio da una provincia o da una regione all'altra di uno stesso Stato membro. Tuttavia, alla luce delle responsabilità loro incombenti per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, gli Stati membri possono effettuare verifiche conformemente a una valutazione del rischio su tutto il loro territorio, comprese le zone frontaliere interne. La frequenza di tali verifiche può variare in funzione dell'area specifica.

Le verifiche sulle persone effettuate nell'ambito dell'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale sono consentite su tutto il loro territorio, comprese le zone di frontiera, nella misura in cui l'esercizio di tali competenze non ha effetto equivalente alle verifiche di frontiera. Il codice contiene un elenco non esauriente di parametri volti a valutare l'eventuale equivalenza tra l'esercizio delle competenze di polizia e i controlli di frontiera. Di conseguenza, le misure di polizia non sono considerate equivalenti alle verifiche di frontiera se:

non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;

si basano su informazioni e l'esperienza generali di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera;

sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne;

sono effettuate sulla base di verifiche a campione.

⁴ Articolo 26 della convenzione di Schengen e direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 187 del 10.7.2001, pag. 45.

3.1.2. APPLICAZIONE DEI PARAMETRI

Al fine di dimostrare che le frontiere interne e le aree frontaliere non sono zone in cui non possono essere effettuati controlli, sono stati pertanto definiti alcuni parametri che permettono di valutare la (non) equivalenza alle verifiche di frontiera. Le aree di frontiera possono costituire un rischio specifico in termini di criminalità transfrontaliera, e quindi in queste zone la frequenza e l'intensità delle verifiche di polizia potessero essere maggiori rispetto ad altre parti del territorio. Tali verifiche devono tuttavia essere mirate e basarsi su informazioni ed esperienze di polizia concrete e fattuali quanto a minacce per la sicurezza pubblica, e non devono essere sistematiche. Le informazioni di polizia devono essere basate sui fatti e costantemente riesaminate. Di conseguenza, devono essere effettuate verifiche a campione conformemente alla valutazione del rischio.

La maggior parte degli Stati membri dichiara di effettuare controlli di polizia non sistematici a campione sulla base di valutazioni del rischio della situazione della sicurezza (in particolare, il rischio connesso all'immigrazione irregolare o a violazioni delle disposizioni legislative in materia penale, di sicurezza e di sicurezza stradale), dello scambio di informazioni a livello nazionale, regionale o locale e dell'elaborazione di profili. Questi controlli sono spesso il risultato della cooperazione internazionale tra paesi confinanti (riunioni periodiche e scambio di informazioni di polizia attraverso punti di contatto nazionali) e possono consistere in pattugliamenti congiunti istituiti nell'ambito di accordi di cooperazione di polizia.

Benché sia facile stabilire se un controllo è effettuato ai fini dell'applicazione della normativa sulla circolazione stradale e non come verifica di frontiera, per esempio nel caso in cui conducenti provenienti da una discoteca situata in prossimità della frontiera interna siano sottoposti all'esame dell'aria espirata, che potrebbe prevedere la necessità di accertare l'identità di una persona, risulta invece più difficile valutare la natura di controlli finalizzati ad assicurare il rispetto della legislazione in materia di immigrazione.

Un altro elemento importante è costituito dall'oggetto di una verifica, che può riguardare le merci anziché le persone. L'oggetto della verifica è decisivo al fine di individuare eventuali violazioni del codice frontiere Schengen o delle disposizioni dell'UE sulla libera circolazione delle merci. L'organo nazionale incaricato della verifica è invece irrilevante, in quanto gli Stati membri possono attribuire responsabilità differenti ad autorità differenti: un funzionario doganale, ad esempio, può essere autorizzato a verificare la legalità di un soggiorno, mentre un funzionario di polizia può essere incaricato di controllare le merci.

3.1.3. FREQUENZA DELLE VERIFICHE — VERIFICHE NON SISTEMATICHE

Un elemento importante per stabilire se l'esercizio delle competenze di polizia costituisce o meno una verifica di frontiera è pertanto la frequenza dei controlli condotti nelle zone frontaliere interne rispetto ad altre parti del territorio che si trovano in una situazione analoga. La maggior parte degli Stati membri non dispone tuttavia di dati sulla frequenza delle verifiche condotte nelle zone di frontiera. Alcuni ritengono che non sia possibile confrontare la frequenza delle verifiche effettuate nelle zone di frontiera con quelle condotte nel resto del loro territorio, in quanto nelle aree frontaliere vengono adottate prassi e priorità differenti. Alcuni Stati membri dichiarano che la frequenza dei controlli di polizia in prossimità delle frontiere interne è la stessa con cui vengono condotte verifiche nell'intero territorio.

Non è possibile definire in maniera rigorosa la giusta frequenza e regolarità con cui possono essere svolte le verifiche poiché queste devono rispecchiare la situazione della sicurezza nel

territorio dello Stato membro interessato. Benché l'elevata intensità dei controlli possa fornire un'indicazione, permane la difficoltà di stabilire se, nei singoli casi, l'esercizio di tali controlli abbia effetto equivalente a verifiche di frontiera sistematiche.

3.1.4. VERIFICA DELLA CORRETTA APPLICAZIONE DEI PARAMETRI

Il 22 giugno 2010, in una sentenza di riferimento⁵, 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.

Alla luce di tale sentenza, la Commissione chiede agli Stati membri di adeguare di conseguenza la propria legislazione nazionale che conferisce competenze specifiche ad autorità di polizia nazionali nelle zone di frontiera interne.

La Commissione ritiene che, per stabilire se i controlli di polizia abbiano o meno un effetto equivalente alle verifiche di frontiera, sono necessarie da parte degli Stati membri maggiori informazioni riguardo ai motivi e alla frequenza dei controlli effettuati nelle zone frontaliere interne. Tali informazioni sono indispensabili per poter controllare la situazione nelle zone di frontiera interne nonché per rispondere ai reclami dei cittadini e alle domande rivolte da membri del Parlamento europeo alla Commissione in merito alle verifiche periodiche, o addirittura sistematiche, cui i viaggiatori sono sottoposti in talune zone di frontiera interne. A tale proposito è opportuno rilevare che alcuni Stati membri hanno difficoltà a individuare il motivo dei controlli sistematici svolti dai paesi vicini sui loro cittadini all'atto dell'attraversamento della frontiera interna comune.

La Commissione continuerà pertanto a esaminare attentamente i reclami ricevuti e a chiedere agli Stati membri spiegazioni al riguardo. Qualora le spiegazioni non siano soddisfacenti, la Commissione utilizzerà tutti i mezzi a sua disposizione, incluso l'avvio di procedure di infrazione, al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione dell'Unione.

Di conseguenza, la Commissione chiederà agli Stati membri di fornire statistiche sui controlli di polizia effettuati all'interno dei loro territori e, in particolare, nelle zone di frontiera.

Affinché sia possibile verificare nella pratica la frequenza dei controlli e le informazioni generali sulla cui base è avviata una determinata verifica, la Commissione, nella proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen⁶, ha previsto lo svolgimento di visite sul posto senza preavviso. La Commissione manterrà il concetto delle visite senza preavviso nella proposta aggiornata dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona⁷.

⁵ Cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e a.*

⁶ COM(2009)102 definitivo.

⁷ La Commissione presenterà la proposta rivista nell'ottobre 2010.

Infine, qualora riscontrino la necessità di effettuare verifiche periodiche e sistematiche a salvaguardia della sicurezza dei loro territori, gli Stati membri devono prevedere il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in conformità all'articolo 23 e seguenti del codice.

3.2. CONTROLLO DI SICUREZZA SULLE PERSONE [(ARTICOLO 21, LETTERA B)]

La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica il *controllo di sicurezza sulle persone effettuato nei porti o aeroporti dalle autorità competenti in forza della legislazione di ciascuno Stato membro, dai responsabili portuali o aeroportuali o dai vettori, sempre che tale controllo venga effettuato anche sulle persone che viaggiano all'interno di uno Stato membro*. Il personale degli aeroporti, dei porti o dei vettori verifica l'identità dei passeggeri nel corso dei controlli di sicurezza sulle persone, al banco di accettazione o all'ingresso nella zona di sicurezza dell'aeroporto o prima dell'imbarco sull'aereo oppure nell'ambito di una combinazione di tali verifiche. Pur non contestando la possibilità di effettuare controlli combinati, la Commissione raccomanda tuttavia di non procedere in tal senso poiché spesso i cittadini percepiscono tali verifiche come un ostacolo al loro diritto alla libera circolazione.

Questi controlli dovrebbero limitarsi a verificare l'identità del viaggiatore in base a un documento di viaggio. I cittadini dell'UE possono dimostrare la propria identità esibendo il passaporto o la carta d'identità. I vettori possono accettare altri documenti quali patenti di guida, carte bancarie, eccetera, ma non solo tenuti a farlo poiché questi ultimi non sono documenti di identità. I cittadini di paesi terzi possono dimostrare la propria identità esibendo il passaporto. Nel caso dei cittadini di paesi terzi non dovrebbe essere verificato il possesso di visti o permessi di soggiorno, poiché i controlli di sicurezza sulle persone sono semplici controlli dell'identità effettuati a fini commerciali o a tutela della sicurezza dei trasporti. Gli Stati membri non possono chiedere che siano effettuate ulteriori verifiche e i vettori non sono in alcun modo responsabili del trasporto di persone che potrebbero non soddisfare le condizioni di ingresso o soggiorno in altri Stati membri Schengen. A loro volta, inoltre, i vettori non possono obbligare i cittadini di un paese terzo a dimostrare la legalità del loro soggiorno esibendo un visto o un permesso di soggiorno. Inserire tale obbligo nel contratto con il viaggiatore equivarrebbe a eludere la soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne.

3.3. OBBLIGO DI POSSEDERE O DI PORTARE CON SÉ DOCUMENTI D'IDENTITÀ [(ARTICOLO 21, LETTERA C)]

La soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica *la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità*. Qualora gli Stati membri impongano tale obbligo, quest'ultimo deve essere applicato sul loro territorio nella sua interezza o nelle zone frontaliere esterne. Non può essere limitato esclusivamente alle zone di frontiera interne, poiché tale restrizione comporterebbe inevitabilmente l'effettuazione di verifiche solo nelle suddette zone frontaliere interne e tali controlli avrebbero un effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

3.4. OBBLIGO DI DICHIARARE LA PROPRIA PRESENZA [(ARTICOLO 21, LETTERA D)]

Infine, la soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica *l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza nel territorio di uno Stato membro*

ai sensi delle disposizioni dell'articolo 22 della convenzione di Schengen. Alcuni Stati membri non attuano questa disposizione (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), altri riconoscono le difficoltà pratiche comportate dalla verifica della sua applicazione, mentre altri ancora ritengono utile contribuire alla raccolta di dati sul numero di cittadini di paesi terzi presenti nel loro territorio. La Commissione ritiene che tale disposizione sia di difficile attuazione pratica e si chiede se, in termini di costi-benefici, l'obbligo di dichiarare la propria presenza incida in qualche modo sull'individuazione di immigrati clandestini. La Commissione proporrà pertanto di modificare la convenzione di Schengen al fine di escludere l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la propria presenza al momento dell'ingresso nel territorio degli Stati membri.

4. ATTUAZIONE DELL'OBBLIGO DI ELIMINARE GLI OSTACOLI AL TRAFFICO PRESSO I VALICHI DI FRONTIERA STRADALI ALLE FRONTIERE INTERNE (ARTICOLO 22)

Ai sensi dell'articolo 22 del CFS, gli Stati membri eliminano 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. Al tempo stesso gli Stati membri devono predisporre strutture destinate alle verifiche nel caso in cui i controlli di frontiera alle frontiere interne siano temporaneamente ripristinati conformemente agli articoli 23-31 del codice⁸.

La Commissione ha ricevuto numerosi reclami da parte di cittadini che lamentano la presenza costante di ostacoli allo scorrimento fluido del traffico presso taluni valichi di frontiera stradali alle frontiere interne, in particolare vecchie infrastrutture (ad esempio edifici, cabine di controllo, tettoie poste sulla carreggiata o attrezzature mobili quali coni di plastica e barriere, riduzione del numero di corsie, semafori o segnaletica stradale), e indicano altresì le considerevoli limitazioni della velocità che ne derivano.

Nella maggioranza dei casi, non appena i controlli alle frontiere interne sono stati soppressi, gli Stati membri hanno eliminato gran parte degli ostacoli che potevano essere smantellati subito. Alcuni ostacoli sono stati eliminati gradualmente a causa di difficoltà tecniche, mentre altri sono tuttora presenti. Gli Stati membri che hanno aderito allo spazio Schengen nel dicembre 2007 hanno attuato quest'obbligo in varie fasi, in base al grado delle difficoltà connesse all'eliminazione degli ostacoli (la maggior parte di ostacoli quali la segnaletica stradale, ad esempio, è stata eliminata subito dopo la soppressione dei controlli alle frontiere interne, mentre la rimozione o l'adeguamento di infrastrutture su larga scala sono ancora in corso). In generale, tra le ragioni più frequentemente indicate come causa dei ritardi registrati nell'attuazione di quest'obbligo figurano costi, limitazioni ai diritti di proprietà, la pianificazione di riadattamenti futuri o lavori importanti connessi alla riorganizzazione dei valichi di frontiera stradali. La Commissione deplora che questa situazione si riscontri anche in taluni Stati membri che aderiscono allo spazio Schengen da molto tempo. Al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione dell'UE, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione per il mancato rispetto dell'articolo 22. La procedura è tuttora in corso.

⁸ Poiché i paesi associati a Schengen non sono membri dell'Unione doganale, i controlli doganali vengono tuttora effettuati alle frontiere comuni con gli Stati membri di Schengen, e questi paesi associati possono mantenere l'infrastruttura adeguata, comprese le limitazioni della velocità che ne derivano.

Alcuni Stati membri (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) hanno mantenuto la vecchia infrastruttura presso taluni valichi di frontiera stradali in vista di un eventuale ripristino temporaneo del controllo di frontiera. Alcuni mantengono l'infrastruttura anche per l'esercizio di verifiche doganali o controlli sui mezzi pesanti⁹, mentre altri prevedono di utilizzare attrezzature mobili se viene ripristinato il controllo di frontiera (CZ, FR, LT, LV). Altri Stati membri (DE, PL, DK, IT), ove possibile, hanno smantellato l'intera infrastruttura e ricorrono soltanto ad attrezzature mobili per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera. La Commissione ritiene che l'infrastruttura permanente possa essere mantenuta nella misura necessaria a un eventuale ripristino del controllo di frontiera purché non costituisca un ostacolo allo scorrimento fluido del traffico e non comporti una riduzione dei limiti di velocità. In ogni caso la Commissione sottolinea che le strutture destinate alle verifiche in occasione di un ripristino del controllo di frontiera possono anche essere costituite da infrastrutture e attrezzature mobili, soluzione che sotto il profilo dei costi potrebbe addirittura rivelarsi più efficace del mantenimento di infrastrutture permanenti.

La maggior parte degli Stati membri sostiene che l'imposizione di limiti di velocità è dettata esclusivamente da considerazioni in materia di sicurezza stradale (quali le condizioni tecniche della strada, la presenza di cantieri edili sulla carreggiata o l'ubicazione di un valico di frontiera stradale in un centro urbano o in una zona montuosa). La Commissione ritiene tuttavia inammissibile che alcuni Stati membri, in particolare presso i valichi di frontiera la cui vecchia struttura non è ancora stata smantellata, mantengano limiti di velocità (unitamente a ostacoli rimovibili quali coni o barriere di plastica), che in determinate circostanze possono scendere anche fino a 10 km/h, o tengano chiuse talune corsie per ragioni di "sicurezza della circolazione stradale". Scopo dell'articolo 22 è rendere fluido lo scorrimento del traffico presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne. A tal fine, oltre all'obbligo di eliminare i limiti di velocità non dettati esclusivamente da considerazioni in materia di sicurezza stradale, devono essere adottate altre misure, in particolare riguardo all'infrastruttura esistente. La Commissione è del parere che il mantenimento dell'infrastruttura su larga scala non possa essere utilizzato come argomentazione per considerazioni in materia di sicurezza stradale. È comprensibile che le infrastrutture presenti agli ex valichi di frontiera stradali non permettano di aumentare i limiti di velocità fino al massimo consentito su strade della stessa categoria. Tuttavia, in seguito alla soppressione dei controlli alle frontiere interne, occorre adeguare la situazione presso gli ex valichi di frontiera. Tale considerazione vale anche per la realizzazione di progetti di maggiore entità finalizzati al riadattamento delle aree degli ex valichi di frontiera stradali, mentre la vecchia infrastruttura viene nel frattempo mantenuta. La Commissione sottolinea che, in tali circostanze, gli Stati membri devono anche adottare tutte le misure *temporanee* necessarie ad assicurare lo scorrimento fluido del traffico.

Infine, benché uno Stato membro possa utilizzare le infrastrutture ancora presenti presso un ex valico di frontiera stradale a una frontiera interna a fini di controlli di polizia (cfr. 3.1), questi ex valichi di frontiera stradali non possono costituire l'unico luogo in cui effettuare tali verifiche. I vantaggi pratici derivanti dall'ubicazione degli ex valichi di frontiera non possono inoltre costituire il fattore determinante per l'esecuzione di controlli di polizia.

⁹ La Commissione sottolinea che i controlli sui mezzi pesanti devono essere effettuati conformemente alla normativa dell'UE che disciplina la libera circolazione delle merci e dei servizi di trasporto.

5. RIPRISTINO TEMPORANEO DEL CONTROLLO DI FRONTIERA ALLE FRONTIERE INTERNE (ARTICOLI 23-31)

5.1. PROCEDURA

Dall'entrata in vigore del CFS dodici Stati membri hanno temporaneamente ripristinato i controlli sulle persone alle frontiere interne in ragione sia di avvenimenti prevedibili sia di casi che richiedevano un'azione urgente (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). I paesi vicini hanno fornito informazioni sulla cooperazione prestata durante il ripristino del controllo di frontiera (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Nessuno Stato membro ha segnalato l'utilizzo di disposizioni volte a prorogare il previsto ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne. Nell'allegato I figurano le comunicazioni degli Stati membri sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne nonché i motivi e la durata dello stesso.

La Commissione osserva che il termine (intercorrente tra la comunicazione da parte degli Stati membri e il ripristino *de facto* del controllo della frontiera interna in caso di avvenimenti prevedibili) per la formulazione di un parere ai fini della consultazione formale tra gli Stati membri e con la Commissione è troppo breve¹⁰. Le comunicazioni, inoltre, spesso non contengono informazioni sufficienti a consentire alla Commissione di emettere un parere. Di conseguenza, finora la Commissione non ha formulato alcun parere.

Peraltro, le informazioni trasmesse sul ripristino temporaneo sono spesso molto generali e non permettono di valutare appieno l'efficacia delle misure adottate in merito alla minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna. La Commissione chiede agli Stati membri di fornire, non appena disponibili, informazioni più complete nonché gli opportuni aggiornamenti al fine di permetterle di valutare appieno l'adeguatezza delle misure previste. A tal fine, la Commissione elaborerà un modello uniforme per le comunicazioni sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne. Tuttavia, sulla base delle informazioni disponibili, la Commissione ritiene che gli Stati membri non abbiano abusato della possibilità di ripristinare i controlli di frontiera.

Nella fase di attuazione le difficoltà segnalate dagli Stati membri si riferiscono alla necessità di riassegnare risorse umane, materiali o tecniche in base alla situazione esistente alle frontiere. Nella maggior parte dei casi la cooperazione con i paesi vicini durante il ripristino del controllo di frontiera è considerata positiva. In particolare, consultazioni e azioni preliminari e azioni di coordinamento delle misure previste (segnatamente a livello di sostegno operativo) con i paesi vicini nonché contatti e scambi di informazioni periodici tra autorità a tutti i livelli contribuiscono alla riuscita delle operazioni. In alcuni casi la cooperazione operativa inizia già con una valutazione congiunta del rischio e può avvenire sotto forma di formalità espletate in comune attraverso punti di controllo congiunti o tramite il distacco di funzionari di collegamento. Le infrastrutture dei valichi di frontiera vengono inoltre adeguate al ripristino dei controlli di frontiera su entrambi i versanti del confine (ad esempio con il posizionamento della segnaletica di limitazione della velocità o di barriere mobili). Alcuni Stati membri hanno tuttavia segnalato la necessità di essere maggiormente coinvolti nel processo, in particolare per avere la possibilità di informare i cittadini.

¹⁰ In alcuni casi le comunicazioni sono state trasmesse solo alcuni giorni prima del ripristino del controllo di frontiera.

5.2. LEGISLAZIONE APPLICABILE

Ai sensi dell'articolo 28, in caso di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, si applicano *mutatis mutandis* le pertinenti disposizioni del titolo II. Le disposizioni applicabili non sono state descritte più dettagliatamente per consentire agli Stati membri di affrontare la situazione ed effettuare controlli di frontiera in maniera flessibile, con un'intensità proporzionata alla minaccia. Le misure adottate durante il ripristino del controllo di frontiera devono essere limitate a quanto necessario per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna dello Stato membro. In base alla minaccia, non tutte le persone devono essere necessariamente controllate alle frontiere. Le verifiche devono essere effettuate in maniera proporzionata al tempo a disposizione per realizzarle e al luogo in cui vengono condotte, devono basarsi su analisi del rischio e sulle informazioni di intelligence disponibili e incentrarsi sul motivo del ripristino del controllo di frontiera.

Gli Stati membri possono stabilire in quale misura sia necessario ripristinare anche la sorveglianza di frontiera.

Le decisioni di respingimento alla frontiera possono essere prese esclusivamente per i motivi connessi al ripristino del controllo di frontiera. Il modello uniforme di cui alla parte B dell'allegato V al CFS non può essere destinato a cittadini UE, poiché a questi ultimi può essere negato l'ingresso esclusivamente per ragioni di ordine pubblico, di sicurezza o di sanità pubblica e fatte salve le garanzie procedurali della direttiva 2004/38/CE¹¹. Nel caso in cui cittadini di paesi terzi siano respinti alla frontiera in ragione dell'irregolarità del loro soggiorno, devono essere avviate le procedure previste dalla direttiva 2008/115/CE¹². In caso di ripristino temporaneo del controllo di frontiera, le frontiere interne non diventano frontiere esterne; talune disposizioni, quali l'apposizione del timbro sui passaporti (articolo 10 del CFS) o la responsabilità dei vettori, non trovano dunque applicazione. La Commissione ricorda altresì che FRONTEX non può essere coinvolta nelle operazioni durante il ripristino del controllo alle frontiere interne poiché il suo mandato è limitato al controllo della frontiera esterna.

5.3. INFORMAZIONE DEL PUBBLICO

Il codice prevede l'obbligo di dare piena informazione al pubblico in merito alla decisione di ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne fatte salve le considerazioni in materia di sicurezza. Gli Stati membri ottemperano a quest'obbligo in maniera diversa, in funzione della natura dell'evento (ripristino previsto o azione urgente). È avviata preventivamente una campagna informativa, in base al tempo a disposizione e utilizzando tutti i mezzi di comunicazione disponibili (quali TV, radio, giornali, Internet o gli uffici stampa delle autorità nazionali coinvolte). I cittadini vengono informati principalmente sull'obbligo di portare con sé documenti di viaggio all'atto dell'attraversamento della frontiera nonché sui motivi e sulla portata dei controlli. In generale sembra che il pubblico sia stato sufficientemente informato nella maggioranza dei casi. Nessuno Stato membro (ad eccezione

¹¹ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77.

¹² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare [che gli Stati membri devono recepire entro il 24 dicembre 2010 al più tardi], GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

della Finlandia) ha dovuto avvalersi della clausola di riservatezza prevista dall'articolo 31, nonostante questa disposizione sia considerata estremamente importante quando si presenta la necessità di applicarla.

La Commissione ritiene che, in generale, il quadro giuridico che disciplina attualmente il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne sia sufficiente, ma invita gli Stati membri a fornire tempestivamente informazioni più complete.

6. CONCLUSIONI

1. La Commissione si rammarica di non essere riuscita a rispettare il termine di presentazione della presente relazione a causa della tardiva trasmissione, da parte di alcuni Stati membri, delle informazioni richieste.
2. La Commissione ha individuato tre specifici motivi di preoccupazione nell'applicazione del titolo III.
 - 2.1. 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 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.

La Commissione è preoccupata per le difficoltà segnalate dai viaggiatori in relazione alle presunte verifiche che vengono effettuate in maniera periodica e sistematica in talune zone di frontiera interne. La Commissione segue da vicino la situazione in queste aree e, a tal fine, continuerà a esaminare attentamente i reclami ricevuti dai cittadini e a chiedere agli Stati membri spiegazioni al riguardo. Al fine di assicurare la corretta applicazione della legislazione dell'Unione, la Commissione è pronta a utilizzare tutti i mezzi disponibili, compreso l'avvio di procedure di infrazione, ogniqualvolta risulti necessario.

Di conseguenza, la Commissione chiederà agli Stati membri di fornire statistiche sui controlli di polizia effettuati all'interno dei loro territori e, in particolare, nelle zone di frontiera interne.

La Commissione ricorda che, qualora riscontrino la necessità di effettuare verifiche periodiche e sistematiche a salvaguardia della sicurezza, gli Stati membri devono prevedere il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne conformemente all'articolo 23 e seguenti del codice.

Nella sua proposta di revisione del meccanismo di valutazione di Schengen, la Commissione prevede lo svolgimento di visite sul posto senza preavviso al fine di verificare l'assenza di controlli alle frontiere interne.

La Commissione sottolinea altresì che gli Stati membri la cui normativa conferisce alle autorità di polizia nazionali competenze specifiche nell'ambito delle zone frontaliere interne sono tenuti ad adeguare quanto prima la propria legislazione alla sentenza della Corte di giustizia nel caso Melki.

- 2.2 Gli Stati membri devono eliminare tutti gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne, e in particolare gli eventuali limiti di velocità non dettati esclusivamente da considerazioni in materia di sicurezza stradale. La Commissione è del parere che il mantenimento dell'infrastruttura su larga scala, spesso accompagnato da considerevoli limitazioni della velocità, non possa essere utilizzato come argomentazione per considerazioni in materia di sicurezza stradale.
- 2.3 La Commissione insiste sulla comunicazione tempestiva della decisione di ripristinare i controlli alle frontiere interne e chiede agli Stati membri di fornire informazioni dettagliate ai sensi dell'articolo 24 che le consentano, se del caso, di formulare il proprio parere e permettano di procedere alle consultazioni formali tra gli Stati membri e la Commissione.

ALLEGATO I

Comunicazioni degli Stati membri sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 23 e seguenti del codice frontiere Schengen

Stato membro	Durata	Motivi
Francia	21/10/2006, ore 8.00-20.00	<p>Giornate della gioventù dei giovani radicali baschi a Saint-Pée-sur-Nivelle e dimostrazione organizzata a Bayonne dal comitato di sostegno di Philippe Bidart.</p> <p>Frontiera terrestre FR-ES (valico di frontiera sull'autostrada A63 a Biriadou, ponte di Saint-Jacques, ponte di Béhobie, stazione di Hendaye).</p>
Finlandia	9-21/10/2006	<p>Riunione informale dei capi di Stato e di governo a Lahti.</p> <p>Controlli effettuati principalmente presso gli aeroporti di Helsinki-Vantaa, Turku e Tampere-Pirkkala, i porti di Helsinki, Hanko e Turku e le frontiere terrestri FI-SE e FI-NO.</p>
Finlandia	13-29/11/2006	<p>Riunione EUROMED a Tampere.</p> <p>Controlli effettuati principalmente presso gli aeroporti di Helsinki-Vantaa, Turku e Tampere-Pirkkala, i porti di Helsinki, Hanko e Turku e le frontiere terrestri FI-SE e FI-NO.</p>
Francia	12-16/2/2007	<p>Conferenza dei capi di Stato di Africa e Francia a Cannes (13-16/2/2007).</p> <p>Frontiera FR-IT (informazioni dettagliate sono contenute nella comunicazione).</p>
Germania	25/5-9/6/2007	<p>Vertice del G8 a Heiligendamm/Mecklenburg-Pomerania occidentale (6-8/6/2007).</p> <p>Frontiere terrestri, aeree e marittime.</p>
Islanda	2-3/11/2007	<p>Partecipazione degli <i>MC Hells Angels</i> all'inaugurazione dell'<i>Icelandic Motorcycle club</i> a Reykjavik (1-4/11/2007).</p> <p>Frontiere aeree (controllati 14 voli provenienti da SE, DK, FI, DE e NO).</p>

Austria	2/6/2008-1/7/2008	Campionati europei di calcio EURO 2008, AT-CH (7/6-29/6/2008). Frontiere terrestri e aeree.
Francia	27/9/2008, ore 8.00-18.45	Dimostrazione organizzata il 27 settembre, ore 16.00, a Bayonne, sotto la supervisione di Batasuna. Cinque valichi di frontiera FR-ES (Hendaye: autostrada A63, ponte internazionale di Saint-Jacques, ponte internazionale di Béhobie, stazione di Hendaye, porto di Hendaye).
Finlandia	24/11/2008-5/12/2008	Riunione del Consiglio dei ministri dell'OSCE a Helsinki (4-5/12/2008). Controlli effettuati principalmente presso l'aeroporto di Helsinki-Vantaa e i porti di Helsinki e Turku.
Islanda	5-7/3/2009	Visita degli <i>MC Hells Angels</i> all' <i>Icelandic Motorcycle club</i> di Reykjavik. Frontiere aeree (controllati 16 voli provenienti da SE, DK, NL, FR, DE e NO).
Germania	20/3/2009-5/4/2009	Vertice NATO a Strasburgo, Baden-Baden e Kehl (3-4/4/2009). Frontiere terrestri, aeree e marittime.
Francia	30/3/2009-5/4/2009	Vertice NATO a Strasburgo (3-4/4/2009). Frontiere terrestri e aeree con BE, LU, DE, CH, IT ed ES.
Italia	28/6/2009-15/7/2009	Vertice del G8 a L'Aquila (10-12/7/2009). Frontiere terrestri, aeree e marittime.
Francia	19/9/2009, ore 13.00-19.40	Dimostrazione di Batasuna a Bayonne. Cinque valichi di frontiera FR-ES (autostrada A63, ponte internazionale di Saint-Jacques, ponte internazionale di Béhobie, stazione di Hendaye, porto di Hendaye).
Spagna	26-27/9/2009	Celebrazione della "Giornata del guerriero basco" nei Paesi Baschi e in Navarra (ES) e nei Pirenei orientali (FR). Frontiere terrestri ES-FR nelle province di Guipúzcoa e Navarra.

Francia	27/9/2009	50° anniversario dell'ETA. Frontiere terrestri FR-ES, complesso di posti di controllo alla frontiera da Hendaye ad Arneguy (14 valichi di frontiera).
Norvegia	27/11/2009- 12/12/2009	Cerimonia di consegna del premio Nobel per la pace a Oslo (10/12/2009). Frontiere NO-DE, NO-DK e voli diretti verso la Norvegia e altri paesi dello spazio Schengen.
Danimarca	1-18/12/2009	Conferenza ONU sui cambiamenti climatici a Copenaghen (7-18/12/2009). Frontiere DK-DE e DK-SE.
Malta	5-18/4/2010	Visita di Papa Benedetto XVI (17-18/4/2010). Aeroporto internazionale di Malta e scalo marittimo passeggeri della Valletta.
Estonia	17-23/4/2010	Riunione informale dei ministri degli Esteri della NATO a Tallinn (22-23/04/2010). Frontiere terrestri, marittime e aeree (informazioni dettagliate sono contenute nella comunicazione).
Francia	28/5-2/6/2010	Vertice franco-africano a Nizza (31/5-1/6/2010). Frontiera FR-IT (informazioni dettagliate sono contenute nella comunicazione).
Lettonia	24/5-1/6/2010	Assemblea parlamentare NATO a Riga (28/5-1/6/2010). Frontiere terrestri LV-EE, LV-LT, porto di Riga e aeroporto internazionale di Riga.