



COMMISSIONE
EUROPEA

Strasburgo, 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale
relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Lo spazio senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen") è uno dei maggiori successi dell'integrazione europea. Nella comunicazione "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente"¹ ("strategia Schengen"), la Commissione sottolinea che le fondamenta di Schengen sono parte integrante del DNA europeo. Lo spazio Schengen è un'area in cui i cittadini dell'Unione europea e i cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel suo territorio, le merci e i servizi possono circolare senza essere soggetti a controlli alle frontiere interne. Schengen è un elemento essenziale dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e un elemento chiave per il funzionamento del mercato unico. La sua creazione ha apportato notevoli vantaggi sociali ed economici alla società europea.

Eppure in anni recenti è stato ripetutamente messo alla prova da una serie di crisi e sfide. La crisi dei rifugiati del 2015, senza precedenti, ha rivelato carenze nella gestione unionale delle frontiere esterne e ha dimostrato che il sistema di gestione della migrazione non era stato adeguatamente concepito per affrontare tali sfide, con conseguente ripristino in diversi Stati membri dei controlli alle frontiere interne, dettato anche dalla necessità di rispondere al persistere della minaccia terroristica dopo l'ondata di attentati perpetrati sul suolo europeo. La pandemia di COVID-19 è stata una sfida senza pari che ha messo a dura prova lo spazio Schengen, spingendo ancora più Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, a volte con rischi per il corretto funzionamento del mercato interno. Tutto ciò ha intaccato il clima di fiducia che serve per sostenere uno spazio privo di controlli alle frontiere interne.

Per tali ragioni la Commissione ha annunciato di volere perfezionare la gamma di strumenti necessari al corretto funzionamento dello spazio Schengen per riportare in equilibrio l'ecosistema di norme e ripristinare e rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri. Una delle misure volte a rendere lo spazio Schengen più forte e più resiliente è la nuova proposta di modifica del regolamento (UE) n. 2016/399² ("codice frontiere Schengen"). Tale proposta è uno dei principali obiettivi iscritti nella tabella di marcia per il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. Tutte le soluzioni proposte in tale patto contribuiranno a una gestione efficace della migrazione, a una più stretta cooperazione, alla condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri e a un quadro di solidarietà vincolante, rafforzando così lo spazio Schengen.

Il buon funzionamento dello spazio Schengen richiede un'applicazione uniforme delle norme, sia alle frontiere esterne che a quelle interne. Schengen si basa sulla fiducia tra Stati membri, sull'efficienza dei controlli alle frontiere esterne e su misure alternative nel territorio degli Stati membri, dirette a garantire un elevato livello di sicurezza all'interno dello spazio Schengen in assenza di controlli alle frontiere interne.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente" (COM(2021)277 final del 2 giugno 2021).

² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

Sebbene il quadro stabilito dal codice frontiere Schengen fornisca gli strumenti per affrontare sfide come quelle degli ultimi anni, esistono margini di miglioramento per taluni aspetti specifici riguardanti in particolare la capacità di rispondere in modo uniforme alle principali minacce per la salute pubblica e alle minacce derivanti dalla strumentalizzazione dei migranti e i mezzi di risposta, all'interno del territorio, al terrorismo o agli spostamenti non autorizzati.

Alla luce delle sfide che emergono per lo spazio Schengen, è necessario apportare una serie di modifiche mirate alle norme vigenti stabilite nel codice frontiere Schengen in relazione sia alle frontiere esterne che a quelle interne e ai poteri e alle competenze esercitate all'interno dei territori degli Stati membri, senza mettere in discussione la ripartizione delle responsabilità tra l'Unione e gli Stati membri.

La proposta deve essere vista nel contesto delle iniziative in corso volte a migliorare la governance complessiva di Schengen. Sulla base dei lavori del forum Schengen³ istituito nel 2020, all'inizio del 2022 la Commissione adotterà una "relazione sullo stato di Schengen" che riassumerà la situazione creatasi in assenza di controlli alle frontiere interne, i risultati delle valutazioni Schengen e lo stato di attuazione delle raccomandazioni. La Commissione completerà queste relazioni con un "quadro di valutazione dello stato di Schengen" in modo da avere una valutazione interconnessa dell'attuazione dell'acquis di Schengen nei diversi settori politici e dare un migliore sostegno agli Stati membri alle prese con sfide eventuali. La Commissione ha anche proposto di riformare il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen al fine di renderlo più efficiente, più strategico e più attrezzato rispetto a nuove sfide e realtà, ma anche più atto a facilitare il dialogo politico sullo stato di Schengen, incentrandosi sugli aspetti che potenzialmente rischiano di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen nel suo complesso.

Frontiere esterne

L'esistenza stessa di Schengen presuppone una fortissima fiducia in una gestione seria delle frontiere esterne. Sulla base delle esperienze maturate fino alla fine del 2021, la gestione delle frontiere esterne dovrebbe essere rafforzata nei due aspetti seguenti.

- Sfide legate alla salute

La crisi COVID-19 ha dimostrato che le norme vigenti non sono sufficienti per reagire a situazioni di crisi legate a malattie con potenziale epidemiologico. Il carattere globale della COVID-19 ha imposto misure ad hoc alle frontiere esterne per rallentare la trasmissione del virus oltre frontiera. A marzo 2020 la Commissione ha proposto una decisione coordinata sull'applicazione di restrizioni ai viaggi non essenziali dai paesi terzi verso lo spazio Schengen. Ciò ha portato all'adozione nel giugno 2020 di una raccomandazione del Consiglio⁴ nell'intento di agevolare un approccio unitario nel decidere di imporre restrizioni d'ingresso nell'Unione europea a viaggiatori provenienti da paesi con una situazione epidemiologica molto problematica. Tuttavia gli Stati membri, pur avendo concordato un elenco di paesi terzi per i quali poteva essere revocata la restrizione dei viaggi non essenziali,

³ Nel quadro del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, la Commissione ha annunciato l'istituzione di un forum Schengen dedicato che coinvolgerà le autorità nazionali competenti, ad es. i ministeri degli Interni e la polizia (di frontiera), a livello nazionale e regionale, al fine di stimolare una cooperazione più concreta e infondere maggiore fiducia tra gli Stati membri a sostegno del buon funzionamento di Schengen. Il primo forum Schengen si è tenuto il 30 novembre 2020 e il secondo il 17 maggio 2021.

⁴ Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione.

hanno attuato la raccomandazione con modalità molto diverse⁵. Solo alcuni hanno applicato integralmente l'elenco dei paesi, mentre altri hanno deciso di revocare le restrizioni solo ad alcuni o addirittura a nessuno dei paesi che figuravano nell'elenco. Altri Stati membri hanno revocato le restrizioni a paesi terzi che non figuravano nell'elenco, compromettendo così l'auspicato approccio unitario. È necessaria una nuova procedura per codificare una prassi coerente ed evitare le discrepanze attualmente riscontrate.

- Sfide relative alla strumentalizzazione dei migranti

Come indicato nella comunicazione della Commissione "Risposta alla strumentalizzazione dei migranti avallata dallo Stato alle frontiere esterne dell'UE"⁶, nel piano d'azione rinnovato dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025) adottato dalla Commissione il 29 settembre 2021⁷ e nella proposta di regolamento della Commissione relativo a misure nei confronti degli operatori di trasporto che agevolano o praticano la tratta di persone o il traffico di migranti in relazione all'ingresso illegale nel territorio dell'Unione europea⁸, si osserva un fenomeno molto preoccupante, ossia il crescente ruolo degli attori statali nel creare artificialmente e favorire la migrazione irregolare, utilizzando i flussi migratori come strumento a fini politici per destabilizzare l'Unione europea o i suoi Stati membri.

Come enunciato nelle conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2021⁹, l'UE e gli Stati membri si sono impegnati a dare una risposta al crescente ruolo degli attori statali nel favoreggiamento della migrazione irregolare e nell'usare gli esseri umani per creare pressioni alle frontiere esterne dell'UE. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a proporre le modifiche necessarie del quadro giuridico dell'UE per affrontare la questione della strumentalizzazione. A tal fine è innanzitutto necessario definire cosa debba intendersi con "strumentalizzazione". Inoltre è necessario chiarire quali misure possono prendere gli Stati membri a norma del codice frontiere Schengen per proteggere efficacemente le frontiere esterne comuni dell'UE dalla strumentalizzazione dei migranti a fini politici. Contestualmente la Commissione propone misure supplementari nell'ambito dell'*acquis* sull'asilo e il rimpatrio per chiarire ulteriormente come gli Stati membri possano e debbano reagire in situazioni di strumentalizzazione, pur garantendo la piena protezione dei diritti dei migranti strumentalizzati, compreso il diritto di asilo e la protezione contro il non respingimento.

In linea con il codice frontiere Schengen, *"il controllo di frontiera è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne viene effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno. Il controllo di frontiera dovrebbe contribuire alla lotta contro l'immigrazione clandestina e la tratta degli esseri umani nonché alla prevenzione di qualunque minaccia per la sicurezza interna, l'ordine pubblico, la salute pubblica e le relazioni internazionali degli Stati membri"*¹⁰. È quindi evidente che gli Stati membri le cui frontiere esterne sono comprese nello spazio Schengen hanno una doppia responsabilità: nei confronti di tutte le persone che beneficiano della possibilità di viaggiare senza essere sottoposte a controlli alle frontiere interne, e nei confronti dei propri cittadini e delle imprese. Il codice frontiere Schengen prevede norme generali applicabili ai valichi di frontiera (articolo 5) e alla sorveglianza di frontiera (articolo 13) che permettono agli Stati

⁵ Cfr. sezione 2.1.2 della valutazione d'impatto.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Riunione straordinaria del Consiglio europeo del 24 e 25 maggio 2021 – Conclusioni, Documento del Consiglio EUCO 5/21 del 25 maggio 2021.

¹⁰ Cfr. considerando 6 del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen).

membri di conseguire gli obiettivi già menzionati di gestione delle frontiere. È tuttavia necessario rafforzare queste norme al fine di riconoscere la responsabilità degli Stati membri con frontiere esterne dello spazio Schengen e di rispondere alle nuove sfide dovute al fenomeno della strumentalizzazione.

Misure alle frontiere interne e all'interno del territorio

L'essenza stessa del progetto Schengen è l'assenza di controlli alle frontiere interne: tutte le persone che soggiornano legalmente nell'Unione possono così godere appieno della possibilità di viaggiare senza essere sottoposte a tali controlli. Sulla base delle esperienze maturate fino all'autunno del 2021, al fine di preservare lo spazio Schengen occorre riesaminare e rafforzare gli aspetti seguenti.

- Risposta alle sfide che riguardano la maggioranza degli Stati membri

Sebbene il ripristino delle verifiche di frontiera possa costituire una misura legittima per affrontare le minacce gravi per la sicurezza interna e l'ordine pubblico, in particolare quando è necessaria una risposta urgente (ad es. attentati terroristici), l'ambito di applicazione geografico e la durata di dette verifiche possono rendere più difficili gli spostamenti delle persone e la libera circolazione delle merci. Sebbene le verifiche alle frontiere interne non pregiudichino, di per sé, il diritto di libera circolazione, in pratica la loro assenza facilita gli spostamenti delle persone. L'impatto del ripristino delle verifiche di frontiera è particolarmente evidente alle frontiere terrestri interne, poiché incide sui molteplici legami economici e sociali nelle regioni transfrontaliere in cui vivono 150 milioni di persone¹¹, con circa 3,5 milioni di persone che attraversano quotidianamente le frontiere interne dello spazio Schengen¹². Nel 2020 i numerosi ripristini dei controlli alle frontiere interne volti a contenere il diffondersi della COVID-19 hanno spesso inciso sulle capacità locali di garantire servizi essenziali da entrambi i lati della frontiera. La mancanza di coordinamento delle misure nazionali in risposta alla pandemia di COVID-19 ha ulteriormente inciso sul settore dei trasporti limitando le operazioni di trasporto transfrontaliero, amplificando spesso gli effetti dello shock iniziale e interrompendo sempre più le catene di approvvigionamento. È necessaria una nuova procedura per garantire un approccio più coordinato in caso di situazioni di crisi che interessano la maggioranza degli Stati membri, nel pieno rispetto del loro diritto sovrano di ripristinare i controlli di frontiera.

Sulla base dell'ampio ventaglio di orientamenti e raccomandazioni adottati in relazione alla pandemia di COVID-19, come il sistema delle "corsie verdi"¹³, la Commissione migliorerà anche la pianificazione d'emergenza per Schengen. Per questo motivo codificherà le pertinenti misure di attenuazione nel Manuale pratico per le guardie di frontiera, in modo che diventi un riferimento immediato per le guardie di frontiera in situazione di crisi.

- Un uso più efficace delle misure alternative

¹¹ Nelle regioni frontaliere vivono circa 150 milioni di europei, pari al 30 % della popolazione dell'UE. Le regioni transfrontaliere si estendono sul 40 % del territorio dell'UE e producono il 30 % del PIL a livello unionale. Pertanto qualsiasi modifica relativa alla possibilità di attraversare le frontiere senza controlli è significativa sul piano sociale ed economico.

¹² Cfr. strategia Schengen del 2 giugno 2021 e

¹³ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf). 2020/C 96 I/01 e COM(2020) 685 final.

La pandemia di COVID-19, la crisi migratoria del 2015 e le crescenti minacce terroristiche degli ultimi anni hanno messo alla prova lo spazio Schengen¹⁴. In risposta a tali sfide alcuni Stati membri hanno deciso di ripristinare i controlli ad alcune o a tutte le loro frontiere interne¹⁵. Seppur prese in un primo momento per rispondere a eventi chiaramente individuabili e nonostante l'avallo ricevuto per un certo periodo da raccomandazioni del Consiglio¹⁶, queste decisioni sembrano essere diventate ormai misure precauzionali permanenti.

Il persistere dei controlli alle frontiere interne ha dimostrato i limiti degli attuali strumenti a disposizione dell'Unione per valutare la necessità e la proporzionalità della proroga dei controlli. Pertanto dovrebbero essere rafforzate le norme che definiscono i controlli alle frontiere interne misure di extrema ratio.

Analogamente il persistere dei controlli alle frontiere interne ha richiamato l'attenzione sul limitato ricorso degli Stati membri a misure alternative che in molti casi possono bastare a garantire un elevato livello di sicurezza senza che sia necessario ripristinare i controlli.

La questione riguarda in particolare l'esercizio delle competenze di polizia. La raccomandazione della Commissione del 2017 relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen¹⁷ ha incoraggiato gli Stati membri a esercitare meglio le competenze di polizia e a dare priorità ai controlli di polizia prima di decidere del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne. Negli ultimi quattro anni diversi Stati membri hanno intensificato i controlli di polizia nelle zone di frontiera in un contesto di crescenti minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Alcuni di questi casi sono esempi di buone pratiche nell'affrontare queste minacce persistenti e crescenti. In effetti tali controlli possono spesso rivelarsi altrettanto se non più efficaci dei controlli alle frontiere interne, in particolare perché più flessibili rispetto a controlli di frontiera statici a specifici valichi di frontiera e più facilmente adattabili all'evoluzione dei rischi. Al fine di garantire che il potenziale di queste misure sia sfruttato appieno, lo Stato membro che consideri l'ipotesi di prorogare il ripristino del controllo di frontiera dovrebbe anzitutto valutare se il controllo possa essere sostituito da dette misure alternative. Inoltre l'esperienza tratta dalla pandemia di COVID-19 ha dimostrato che anche altri pubblici poteri, di norma non legati alle forze di polizia (ad es. i controlli relativi alla salute pubblica), possono rendere superfluo il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Pertanto sarebbe opportuno riesaminare l'elenco delle

¹⁴ La rapida diffusione della pandemia di COVID-19 tra marzo e ottobre 2020 ha causato nell'UE un eccesso di decessi (quasi 300 000) rispetto allo stesso periodo del 2016-2019. (Cfr. *Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn*, Eurostat, 20 gennaio 2021).

La minaccia terroristica, pur essendo stata sempre presente, ha assunto un ruolo di rilievo in Europa a partire dall'attacco a *Charlie Hebdo* nel gennaio 2015 e dall'espansione del cosiddetto Stato islamico in Siria.

Nel 2015 hanno presentato domanda di protezione internazionale nell'UE 1 255 600 richiedenti asilo per la prima volta, cifra superiore del doppio rispetto all'anno precedente (cfr. comunicato stampa di Eurostat *Asylum in the EU Member States: Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*). A titolo di confronto nel 2018 sono state presentate nell'UE 699 000 domande, di cui 631 000 per la prima volta (cfr. *Statistics on migration to Europe*, Commissione europea).

¹⁵ Dal settembre 2015 i controlli alle frontiere interne sono stati ripristinati più di 250 volte.

¹⁶ Le gravi carenze riscontrate nel 2016 alla frontiera esterna della Grecia hanno portato all'adozione di quattro raccomandazioni del Consiglio che, basate sull'articolo 29, invitavano cinque Stati (Austria, Germania, Svezia, Danimarca e Norvegia) a ripristinare temporaneamente i controlli alle loro frontiere interne tra maggio 2016 e novembre 2017.

¹⁷ Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

misure alternative che non dovrebbero essere considerate di effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

Una cooperazione di polizia di migliore qualità può espandere la gamma di alternative ai controlli alle frontiere interne di cui dispongono gli Stati membri. A tal fine l'8 dicembre 2021 la Commissione ha adottato proposte legislative di un codice UE di cooperazione di polizia apporterà un quadro giuridico coerente dell'UE in grado di garantire alle autorità di contrasto la possibilità di accedere adeguatamente, ogni qualvolta ne abbiano bisogno per combattere la criminalità e il terrorismo, alle informazioni in possesso di altri Stati membri.

Infine il persistere dei controlli alle frontiere interne in relazione a spostamenti non autorizzati giustifica modifiche che permettano agli Stati membri di affrontare meglio tali sfide senza dover ricorrere ai controlli.

*

Alla luce di quanto precede, urge affrontare i problemi delle frontiere interne ed esterne dello spazio Schengen sul duplice fronte delle:

- a) misure alle frontiere esterne per affrontare le minacce connesse alle principali minacce per la salute pubblica, come le pandemie, e le situazioni di strumentalizzazione dei migranti;
- b) condizioni per il ripristino dei controlli alle frontiere interne e lo sfruttamento del pieno potenziale di altre misure atte a garantire un livello di sicurezza sufficientemente elevato senza dover ricorrere ai controlli.

Obiettivi specifici e principali elementi della proposta

La proposta ha gli obiettivi specifici seguenti.

- a) Applicazione uniforme delle misure alle frontiere esterne in caso di minaccia per la salute pubblica.

Scopo della proposta è istituire un nuovo meccanismo per l'adozione tempestiva, da parte del Consiglio, di uno strumento vincolante che stabilisca restrizioni temporanee di viaggio alle frontiere esterne in tali circostanze. Con questo meccanismo le restrizioni di viaggio si applicheranno uniformemente in tutti gli Stati membri fino al perdurare della minaccia per la salute pubblica nell'Unione. La proposta declina in modo esaustivo tutti gli elementi necessari dello strumento che il Consiglio dovrà adottare con atto di esecuzione. In particolare questo dovrà specificare le categorie di persone esentate dalle restrizioni di viaggio, anche nei casi in cui viaggino per motivi non essenziali, e/o le aree geografiche o i paesi terzi soggetti a misure specifiche di viaggio, ad esempio restrizioni di viaggio, sulla base di indicatori oggettivi. Dovrà anche definire le eventuali condizioni supplementari da imporre ai viaggiatori per garantire la sicurezza dei viaggi. In linea con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e internazionale, ai cittadini dell'Unione e ai cittadini di paesi terzi che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, godono di diritti di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione, come ai relativi familiari, dovrebbe essere sempre permesso di entrare nel territorio dell'Unione. A chi soggiorna nell'Unione dovrebbe essere sempre permesso di fare ritorno nell'Unione. Lo strumento dovrà inoltre definire un elenco minimo di categorie di viaggiatori ritenuti necessari in relazione a funzioni o necessità essenziali, che pertanto non dovranno rientrare nelle misure da quello previste. Tale elenco sarà informato in particolare agli obblighi

internazionali in capo all'Unione e ai suoi Stati membri di permettere i viaggi, mentre spetterà alle singole decisioni del Consiglio definire ulteriori categorie di viaggi essenziali, se necessarie, in funzione della minaccia specifica. Lo strumento potrebbe anche istituire un meccanismo di "freno di emergenza" che permetta di prendere misure pertinenti in caso di grave peggioramento della situazione epidemiologica in una o più aree geografiche.

b) Risposta alla strumentalizzazione dei migranti alle frontiere esterne

La proposta intende affrontare il problema della strumentalizzazione dei migranti, quando un attore di un paese terzo usa esseri umani per destabilizzare l'Unione o i suoi Stati membri. L'articolo 2 della proposta definisce cosa si deve intendere per "strumentalizzazione". Inoltre la modifica proposta degli articoli 5 e 3 dovrebbe chiarire le misure disponibili ai valichi di frontiera e nel contesto della sorveglianza di frontiera per prevenire e reagire agli attraversamenti illegali quando gli Stati membri di primo ingresso sono sottoposti a questo genere di pressione da un paese terzo. È avanzata una nuova proposta di procedure eccezionali di asilo e rimpatrio per garantire la coerenza con tale approccio introducendo disposizioni che permettono agli Stati membri di prendere le misure necessarie per gestire in modo umano, ordinato e dignitoso, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e dei principi umanitari, gli arrivi di persone strumentalizzate da un paese terzo.

c) Pianificazione d'emergenza per Schengen in caso di minaccia imminente sulla maggioranza degli Stati membri contemporaneamente

La proposta intende introdurre un nuovo meccanismo di risposta europea ai problemi che investono la maggioranza degli Stati membri contemporaneamente, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Questo nuovo meccanismo dovrebbe integrare il meccanismo attivabile in caso di carenze gravi e persistenti alle frontiere esterne stabilito all'articolo 29 del codice frontiere Schengen. Dovrebbe rispettare pienamente il diritto degli Stati membri di intraprendere le azioni necessarie per affrontare una minaccia immediata e offrire al Consiglio la possibilità di autorizzare, sulla base di una proposta della Commissione, il ripristino dei controlli alle frontiere interne in alcuni o in tutti gli Stati membri interessati dalla minaccia individuata, costituendo un quadro coerente per l'esercizio dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri e definendo adeguate misure di attenuazione. Su proposta della Commissione tale autorizzazione può essere prorogata per ulteriori periodi di massimo sei mesi ciascuno finché persiste la minaccia. Se riterrà inopportuno autorizzare il ripristino dei controlli alle frontiere interne, la Commissione dovrà invece adottare una raccomandazione che specifichi misure più idonee dei controlli per far fronte alla minaccia o misure che possono integrare questi ultimi.

d) Garanzie procedurali in caso di ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne

Al fine di garantire che i controlli alle frontiere interne rimangano una misura di extrema ratio, la proposta chiarisce ed estende l'elenco degli elementi che uno Stato membro deve valutare quando prende la decisione di ripristino temporaneo dei controlli di frontiera. Tali elementi comprendono l'opportunità della misura di ripristino e il suo impatto probabile sulla circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne e nelle regioni transfrontaliere. Inoltre, qualora uno Stato membro decida di prorogare i controlli alle frontiere interne in risposta a minacce prevedibili, tale valutazione dovrebbe incentrarsi anche sull'opportunità e sull'applicazione di misure alternative, come verifiche proporzionate svolte nel contesto dell'esercizio lecito dei pubblici poteri delle autorità competenti nella regione di frontiera, il ricorso alla procedura di respingimento per i cittadini di paesi terzi che attraversano la frontiera interna e la cooperazione di polizia, come previsto dal diritto

dell'Unione. In aggiunta le proroghe che superino i sei mesi in risposta a minacce prevedibili dovrebbero comportare anche una valutazione del rischio. Da oggi la Commissione o qualsiasi altro Stato membro può adottare in qualsiasi momento un parere sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Qualora i controlli interni siano in atto per complessivi 18 mesi, la Commissione sarà tenuta a formulare un parere sulla loro proporzionalità e necessità e ad avviare un processo di consultazione con gli Stati membri.

Per tener conto del fatto comprovato che alcune minacce possono durare a lungo, è stata estesa la possibilità di prorogare il controllo di frontiera a un periodo massimo complessivo di due anni. Tuttavia la proposta prende atto che gli Stati membri possono ritenere necessario mantenere i controlli alle frontiere interne oltre tale termine. In questi casi lo Stato membro interessato dovrà informare la Commissione comprovando nella nuova notifica il perdurare della minaccia, anche con una valutazione del rischio, e tenendo conto del parere da quella espresso in relazione a controlli di frontiera della durata di 18 mesi. In tal caso la Commissione emetterà un supplemento di parere.

Inoltre, per permettere un'analisi *post factum*, gli Stati membri dovranno presentare una relazione sul ripristino di detti controlli al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione. In aggiunta, se i controlli di frontiera sono mantenuti per un periodo superiore a sei mesi, tale relazione dovrebbe essere presentata dopo 12 mesi e successivamente ogni anno per tutta la durata dei controlli.

- e) Applicazione di misure di attenuazione e garanzie specifiche per le regioni transfrontaliere in caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne

La proposta prevede altresì che siano sempre applicate garanzie per limitare le ripercussioni negative del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, qualora tale ripristino fosse inevitabile, in particolare sul funzionamento delle regioni transfrontaliere, sui trasporti e di conseguenza sul mercato unico. Esempi di misure di attenuazione cui attenersi durante il ripristino dei controlli di frontiera sono soprattutto quelli indicati negli orientamenti e nelle raccomandazioni messi a punto nel 2020 in relazione alla crisi COVID-19.

- f) Più ampio ricorso a misure alternative ai controlli alle frontiere interne contro le minacce individuate

La proposta vuole garantire in modo proporzionato un livello elevato di sicurezza nello spazio Schengen. Per questo chiarisce la possibilità che hanno gli Stati membri di fare più ampio ricorso a verifiche diverse dai controlli di frontiera nelle zone frontaliere. Tali verifiche non dovrebbero necessariamente essere a carico delle autorità di polizia, ma potrebbero coinvolgere altre autorità competenti a esercitare pubblici poteri a norma del diritto nazionale¹⁸. In ogni caso le autorità competenti devono rispettare le garanzie esistenti previste dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁹ per l'esercizio delle competenze di polizia, che costituiscono il quadro necessario della competenza riconosciuta a tali autorità di effettuare controlli di identità, anche per orientare la discrezionalità di cui dispongono nell'esercizio pratico di questa competenza e garantire che le verifiche non abbiano effetto equivalente ai controlli di frontiera. Nella formulare orientamenti gli Stati membri dovrebbero anche garantire che la discrezionalità delle autorità competenti sia

¹⁸ Durante la pandemia di COVID-19 gli Stati membri avrebbero potuto effettuare controlli sanitari nelle zone frontaliere, anziché ripristinare i controlli alle frontiere interne.

¹⁹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010, *Melki/Abdeli*, cause riunite C-188/10 e C-189/10.

esercitata nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare del divieto di discriminazione.

Per dare agli Stati membri nuovi strumenti di ricorso a misure alternative contro gli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari, la proposta introduce la possibilità di trasferire i migranti irregolari purché tutto induca a credere che la persona fermata alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia sia appena arrivata dall'altro Stato membro (ad es. registrazione in Eurodac da parte di un altro Stato membro o fatture recenti emesse nell'altro Stato membro). Alla luce dell'iniziativa riguardante la cooperazione transfrontaliera di polizia presentata l'8 dicembre 2021, questa nuova procedura dovrebbe incoraggiare il ricorso a pattugliamenti congiunti quale strumento per l'applicazione di un trasferimento semplificato delle persone fermate alle frontiere interne. La proposta prevede anche la revoca della clausola di sospensione attualmente applicabile agli accordi e alle intese bilaterali esistenti in questo ambito tra Stati membri, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva rimpatri²⁰, e stabilisce le condizioni alle quali è possibile rimandare indietro i migranti irregolari una volta fermati per soggiorno irregolare in uno Stato membro. La proposta comprende una modifica mirata dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva rimpatri che consentirebbe agli Stati membri di concludere accordi e intese bilaterali più efficaci in materia di riammissione, in grado di affrontare le sfide connesse agli spostamenti non autorizzati. La modifica imporrebbe altresì agli Stati membri di notificare tali accordi e intese alla Commissione. La Commissione è disposta a preparare un modello di accordo bilaterale sulle clausole principali di tali accordi, basato sul riesame di quelli esistenti, così da sostenere gli Stati membri nel compito di creare uno strumento efficiente di gestione degli spostamenti non autorizzati.

La proposta elimina gli ostacoli a un uso più diffuso delle tecnologie di monitoraggio e sorveglianza e chiarisce che il codice frontiere Schengen non impedisce l'uso di dati dei passeggeri come il codice di prenotazione o le informazioni anticipate sui passeggeri nei collegamenti intra-Schengen²¹, se consentito dal diritto applicabile.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

Come già detto la presente iniziativa è in linea con le azioni definite nella *strategia Schengen*.

La proposta, che impone alla Commissione rinnovati obblighi di presentare relazioni sul funzionamento dello spazio Schengen, contribuisce ai principi di governance Schengen, nell'obiettivo di intensificare il dialogo politico, il monitoraggio e l'applicazione. Costituisce pertanto parte integrante della struttura di governance Schengen, come indicato nella strategia Schengen del 2 giugno 2021. In futuro l'obbligo di presentare relazioni sarà assolto attraverso la relazione annuale sullo stato di Schengen, che conterrà anche la relazione da presentare a norma dell'articolo 20 del regolamento sul meccanismo di valutazione Schengen²².

²⁰ 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 (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

²¹ Come annunciato nella strategia Schengen del 2 giugno (COM(2021)277), la Commissione sta perfezionando una proposta legislativa intesa ad estendere l'uso delle informazioni anticipate sui passeggeri (dati API) ai voli intra-Schengen. Attualmente, a differenza del PNR, tali informazioni si raccolgono sistematicamente solo per i voli in entrata nell'Unione da paesi terzi.

²² Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione

Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen offre uno strumento *inter pares* che sostiene la creazione di un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri e garantisce l'attuazione corretta ed efficace del quadro giuridico Schengen. La carenza o la parziale attuazione in uno Stato membro può avere ripercussioni su tutti gli Stati membri e quindi mettere a repentaglio lo spazio Schengen. Pertanto si rende necessario un meccanismo atto allo scopo che garantisca uno spazio Schengen più forte e resiliente. A tal fine il 2 giugno 2021 la Commissione ha adottato una riforma del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen²³, attualmente oggetto di discussione in sede di Consiglio.

La relazione sullo stato di Schengen dovrebbe essere discussa ogni anno nel forum Schengen istituito dalla Commissione per promuovere un dialogo politico strutturato e regolare tra gli attori preposti al corretto funzionamento dello spazio Schengen. Tali discussioni dovrebbero coinvolgere le autorità competenti a livello nazionale e regionale, per stimolare una cooperazione più concreta e maggiore fiducia tra gli Stati membri a sostegno del buon funzionamento di Schengen. Il primo forum Schengen del 30 novembre 2020 e il secondo forum Schengen del 17 maggio 2021 hanno visto la partecipazione dei membri del Parlamento europeo e dei ministri degli Affari interni.

In conformità all'articolo 33 del codice frontiere Schengen, i destinatari della relazione sullo stato di Schengen saranno il Parlamento europeo e il Consiglio. Stando alle discussioni del forum Schengen, queste istituzioni dovrebbero pertanto tener conto delle conclusioni della relazione.

La proposta integra le norme in materia di controlli alle frontiere esterne, presupposto dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Contribuisce all'attuazione efficace della gestione europea integrata delle frontiere (EUIBM) a opera della guardia di frontiera e costiera europea. La proposta si rifletterà anche sul prossimo ciclo politico strategico pluriennale volto a definire il quadro strategico per la gestione europea integrata delle frontiere colmando le lacune tra protezione delle frontiere, sicurezza, rimpatrio e migrazione, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali. Come annunciato nella strategia Schengen, all'inizio del 2022 la Commissione adotterà un documento strategico che costituirà la base per una consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'EUIBM.

La nuova procedura da seguire alle frontiere esterne in caso di malattie infettive con potenziale epidemico accertate tali dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie o dalla Commissione attraverso l'Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (HERA) dovrebbe preparare meglio l'Unione a qualsiasi pandemia futura e in quanto tale perseguirà uno degli obiettivi dei controlli di frontiera, ossia la prevenzione delle minacce per la salute pubblica²⁴. La lacuna sarà colmata una volta che cesserà di applicarsi la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione²⁵. Si ricorda che la raccomandazione 2020/912 del Consiglio è stata adottata nell'ambito della

del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

²³ Proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013 (COM(2021)278 final), del 2 giugno 2021.

²⁴ Cfr. considerando 6 del codice frontiere Schengen.

²⁵ Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione.

risposta coordinata alla pandemia di COVID-19²⁶, il che significa che non dovrebbe essere più d'applicazione quando sarà adottato il presente regolamento. La nuova procedura dovrebbe tenere pienamente conto delle procedure istituite dal futuro regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero²⁷, segnatamente in caso di riconoscimento di un'emergenza di sanità pubblica, e del mandato riveduto del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie.

Per quanto riguarda le misure volte a sostenere gli Stati membri nei loro sforzi contro la strumentalizzazione dei migranti da parte di paesi terzi, la proposta si basa sulle norme vigenti in materia di sorveglianza di frontiera e di controllo di frontiera alle frontiere esterne stabilite nel codice frontiere Schengen.

La proposta dà seguito ad alcune risoluzioni del Parlamento europeo²⁸ e si basa sulle raccomandazioni della Commissione adottate nel 2017 per spianare la strada alla revoca di controlli persistenti alle frontiere interne: la raccomandazione del 12 maggio 2017 relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen e la raccomandazione del 3 ottobre 2017 relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen.

La presente proposta sostituisce la proposta della Commissione di modifica del codice frontiere Schengen adottata dalla Commissione stessa nel 2017²⁹, che è revocata. Come illustrato nella strategia Schengen³⁰, sebbene i portatori di interessi fossero concordi sulla necessità di affrontare la questione dei controlli alle frontiere interne, l'iniziativa del 2017 non ha ricevuto il sostegno necessario affinché i colegislatori potessero condurre a buon fine i negoziati e pertanto dovrebbe essere revocata.

L'attuale proposta riprende le garanzie procedurali che avevano riscosso un sostegno generale nei negoziati del 2017, tra cui l'obbligo di presentare la valutazione del rischio unitamente alla notifica dei controlli alle frontiere interne in caso di minacce prevedibili. Oltre a rafforzare le garanzie, la presente proposta semplifica e razionalizza i termini entro i quali possono essere ripristinati o prorogati i controlli alle frontiere interne. In particolare gli Stati membri avranno la possibilità di prorogare tali controlli fino a un massimo di due anni. Oltre tale termine i controlli di frontiera possono essere prorogati in via eccezionale, ma lo Stato membro dovrà inviare una nuova notifica comprovante il perdurare della minaccia, tenendo conto del parere che la Commissione avrà espresso dopo 18 mesi. Inoltre l'attuale proposta prevede l'intervento del Consiglio, laddove una minaccia imminente sulla maggioranza degli Stati membri contemporaneamente diventi un vero e proprio problema europeo. In questo senso costituisce

²⁶ Accordo tra i capi di Stato o di governo dell'Unione europea, 26 marzo 2020.

²⁷ COM(2020) 727.

²⁸ Per esempio la risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2020 sul sistema Schengen e le misure adottate durante la crisi della COVID-19 (2020/2801(RSP)), la risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di COVID-19 (2020/2640(RSP)), la risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 su COVID-19: coordinamento UE delle valutazioni sanitarie e della classificazione dei rischi e conseguenze per Schengen e il mercato unico (2020/2780(RSP)), la risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen (2017/2256(INI)).

²⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda le norme applicabili al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne (COM(2017) 571 del 27.9.2017).

³⁰ COM(2021) 277.

il giusto mezzo tra, da un lato, il diritto sovrano degli Stati membri di introdurre controlli alle frontiere interne e l'esigenza di tenere conto del carattere duraturo di certe minacce e, dall'altro, la necessità di assicurare che il ripristino dei controlli avvenga in modo coordinato con le giuste garanzie.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La proposta di modifica del codice frontiere Schengen fa parte del programma di lavoro della Commissione per il 2021³¹.

La proposta non pregiudica il diritto di **libera circolazione** dei cittadini dell'Unione ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE e dei cittadini di paesi terzi e loro familiari che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, godono di diritti di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione. Ciò vale sia per le misure proposte alle frontiere esterne, in quanto il diritto di rimpatrio è garantito a questa categoria di persone anche in caso di restrizione dei viaggi non essenziali verso l'Unione, sia per quelle proposte alle frontiere interne, essendo maggiore la necessità di valutare l'impatto delle misure adottate sulla circolazione delle persone nello spazio senza controllo alle frontiere interne. La proposta non pregiudica nemmeno e in alcun modo i diritti dei cittadini dell'UE sanciti dalla direttiva 2004/38/CE³².

La presente proposta contribuisce a rafforzare la **sicurezza** nello spazio Schengen chiarendo le misure a disposizione degli Stati membri per garantire un elevato livello di sicurezza nonostante l'assenza di controlli alle frontiere interne. Essa dà seguito all'adozione l'8 dicembre 2021 di un pacchetto di misure sulla cooperazione di polizia, comprendente una proposta di raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia, una proposta di direttiva sullo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri e una proposta di regolamento relativo allo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia ("Prüm II"). L'obiettivo di tutte queste proposte è rafforzare i due aspetti più importanti della cooperazione di polizia: lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa di polizia. Ne conseguirà un rafforzamento delle misure alternative di cui dispongono gli Stati membri e una minore necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne.

La nuova procedura proposta per il trasferimento dei migranti irregolari fermati alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione transfrontaliera di polizia e la proposta di modifica mirata dell'articolo 6, paragrafo 3, della **direttiva rimpatri** hanno l'obiettivo di preservare lo spazio senza controlli alle frontiere interne. Pertanto la presente proposta non pregiudica la direttiva rimpatri né incide sulla sua duplice natura di strumento di lotta all'immigrazione clandestina e di sostegno al buon funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali di tali persone, prevale l'obiettivo dell'allontanamento efficace dei migranti irregolari dallo spazio Schengen e del loro rimpatrio nei paesi terzi. Gli Stati membri dovrebbero sempre adoperarsi per rimpatriare i migranti

³¹ COM(2020) 690 final, Programma di lavoro della Commissione per il 2021, Un'Unione vitale in un mondo fragile, pag. 6, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

³² 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

irregolari nei paesi terzi, anziché trasferirli in un altro Stato membro. Inoltre la nuova deroga consentirà solo di rimandare i migranti nello Stato membro dal quale è stato rilevato il loro ingresso irregolare. Qualsiasi ulteriore rientro in altri Stati membri continuerà ad essere disciplinato da accordi e intese bilaterali esistenti e futuri tra gli Stati membri.

La proposta rispetta pienamente **l'acquis sull'asilo** sia quando propone misure alle frontiere esterne relative alla strumentalizzazione dei migranti, sia quando propone una nuova procedura per risolvere il problema degli spostamenti non autorizzati di migranti irregolari. Nel perseguire gli obiettivi di questa nuova procedura, gli Stati membri potranno basarsi sulla proposta di modifica del regolamento **Eurodac** e sulla proposta sugli accertamenti (screening), nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e delle garanzie specifiche previste da tali strumenti.

La proposta tiene conto della politica dei trasporti dell'UE, in particolare delle corsie verdi introdotte per preservare le catene di approvvigionamento e agevolare la circolazione dei lavoratori del settore dei trasporti durante la pandemia di COVID-19. Il prossimo piano di emergenza per i trasporti apporterà ulteriori dettagli sulla gestione delle situazioni di crisi in tale settore.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

La proposta si basa sull'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) ed e), e sull'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE.

Essa modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), nello specifico il titolo II concernente le norme applicabili alle frontiere esterne e il titolo III concernente le norme applicabili alle frontiere interne.

La proposta modifica altresì la 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 (direttiva rimpatri), per quanto riguarda le deroghe all'obbligo di emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

L'azione nel settore della libertà, sicurezza e giustizia rientra nella competenza concorrente dell'UE e degli Stati membri a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, TFUE. Pertanto si applica il principio di sussidiarietà in virtù dell'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE), secondo cui l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Gli obiettivi della presente proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dai soli Stati membri e possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, poiché riguardano le verifiche sulle persone alle frontiere esterne, ossia il presupposto dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Inoltre l'integrità dello spazio Schengen e la necessità di garantire condizioni uniformi per l'esercizio del diritto di libera circolazione esigono un approccio coerente in tutto lo spazio Schengen a misure di consolidamento della fiducia alle frontiere

esterne, comprese le restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'UE e la risposta alla strumentalizzazione dei migranti da parte delle autorità dei paesi terzi.

L'assenza di controlli alle frontiere interne è garantita dal trattato a norma dell'articolo 77, paragrafo 2, lettera e), TFUE. Sebbene gli Stati membri mantengano il diritto di prendere provvedimenti per affrontare le minacce per la sicurezza interna e l'ordine pubblico e quindi di esercitare il diritto garantito dall'articolo 72 TFUE, anche se ciò comporta il ripristino dei controlli alle frontiere interne, il codice frontiere Schengen ha stabilito norme relative a tale ripristino temporaneo per garantirne l'applicazione solo a condizioni rigorose. Pertanto qualsiasi modifica delle condizioni per il ripristino dei controlli alle frontiere interne richiede un atto legislativo dell'UE.

L'obiettivo di stabilire una pianificazione d'emergenza per Schengen, comprese misure specifiche alle frontiere interne in caso di minaccia imminente sulla maggioranza degli Stati membri contemporaneamente e intese a attenuare le ripercussioni dei controlli di frontiera, ove siano inevitabili, non può essere conseguito in misura sufficiente dai soli Stati membri e può essere conseguito meglio a livello di Unione.

L'Unione può quindi adottare le misure proposte in conformità al principio di sussidiarietà.

- **Proporzionalità**

Conformemente al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, TUE, occorre che la natura e l'intensità di una determinata misura corrispondano al problema individuato. Tutti i problemi affrontati con la presente iniziativa legislativa richiedono in un modo o nell'altro un intervento legislativo a livello dell'UE che consenta agli Stati membri di farvi fronte efficacemente.

Le misure proposte alle frontiere esterne per affrontare una minaccia per la salute pubblica si ispirano al quadro attualmente applicabile, come stabilito nella raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio. Al fine di garantirne la proporzionalità, la procedura proposta definisce il quadro per stabilire, ove necessario, le condizioni alle quali potrebbero essere introdotte le restrizioni, il loro ambito di applicazione e rispettive garanzie, in particolare nei confronti dei cittadini dell'UE e altre persone che godono della libertà di circolazione ai sensi del diritto dell'Unione e/o dei cittadini di paesi terzi che svolgono una funzione essenziale.

Le misure proposte in ordine alla strumentalizzazione dei migranti integrano le disposizioni vigenti in materia di controlli ai valichi di frontiera e di sorveglianza di frontiera. Tengono pienamente conto delle competenze degli Stati membri in materia di gestione delle frontiere e rispecchiano anche completamente le competenze dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera per quanto riguarda il sostegno agli Stati membri nel rispettivo obbligo di proteggere le frontiere esterne.

Le modifiche relative alle frontiere interne migliorano l'equilibrio tra verifiche effettuabili nelle zone di frontiera nel contesto dell'esercizio dei pubblici poteri e il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Le modifiche proposte chiariscono le condizioni alle quali gli Stati membri possono svolgere verifiche nelle zone di frontiera senza il rischio che vengano confuse con i controlli di frontiera e introducono una nuova procedura applicabile ai migranti irregolari fermati nelle zone di frontiera interne per risolvere la questione degli spostamenti non autorizzati senza dover ricorrere ai controlli alle frontiere interne. Tale procedura integrerà quindi il quadro esistente che permette la soppressione dei controlli alle frontiere interne. La sua applicabilità è limitata al fermo di migranti irregolari alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, in particolare durante i

pattugliamenti congiunti, dato che questi garantiranno che entrambi gli Stati membri coinvolti dispongano dello stesso livello di informazioni sul fermo del migrante irregolare. Nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la proposta lascia loro la possibilità di stabilire una cooperazione bilaterale sulle questioni relative agli spostamenti non autorizzati verso gli Stati membri, rispettando così gli obiettivi della politica di rimpatrio dell'UE, come stabilito nella direttiva rimpatri. La proposta elimina la clausola di sospensione per gli accordi o le intese bilaterali esistenti ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva rimpatri, per permettere agli Stati membri di aggiornarne il contenuto. Pur mantenendo la massima libertà al riguardo, gli Stati membri dovrebbero notificare alla Commissione gli accordi e intese nuovi o modificati. La Commissione è disposta ad assistere gli Stati membri con un nuovo modello di accordo bilaterale basato su clausole considerate come le migliori prassi per affrontare l'attuale problema degli spostamenti non autorizzati.

La proposta riconosce pianamente il diritto sovrano degli Stati membri di ripristinare i controlli alle frontiere interne, in particolare quando urge una reazione immediata, specie se una minaccia mette a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen e richiede quindi una risposta europea. Infine rafforza le garanzie contro le proroghe discrezionali dei controlli alle frontiere interne a motivo del semplice perdurare di una minaccia, intensificando gli obblighi di notifica nel corso del tempo, in particolare per quanto riguarda l'opportunità di misure alternative.

La proposta mantiene l'approccio secondo cui sono autorizzati controlli alle frontiere interne solo per il tempo necessario, con conseguente obbligo di revocarli non appena altre misure siano in grado di affrontare la minaccia individuata. La responsabilità di rispettare i termini vigenti è quindi un compito condiviso tra gli Stati membri e la Commissione. In particolare gli Stati membri dovrebbero dare una descrizione delle minacce individuate che giustificano il ripristino dei controlli alle frontiere interne, insieme a una valutazione del rischio in caso di proroga dei controlli per far fronte a una minaccia prevedibile. Dovrebbero inoltre valutare caso per caso se la minaccia persistente è ancora quella che giustifica la proroga dei controlli di frontiera o se è una nuova minaccia che giustifica una nuova notifica. Sia in caso di ripristino sia in caso di successiva proroga dei controlli di frontiera, gli Stati membri dovrebbero essere in grado di fornire un'analisi che dimostri la necessità e la proporzionalità di tali controlli e in particolare l'idoneità dei controlli alle frontiere interne ad affrontare la minaccia e il loro impatto sulla circolazione delle persone nello spazio senza controlli alle frontiere interne e sul funzionamento delle regioni transfrontaliere. In caso di proroga dovuta a minacce prevedibili, lo Stato membro dovrebbe dimostrare la necessità di mantenere i controlli alle frontiere interne valutando se gli obiettivi perseguiti da tale proroga possano essere conseguiti con misure alternative. Inoltre le proroghe che superino i sei mesi in risposta a minacce prevedibili dovrebbero comportare anche una valutazione del rischio. La Commissione e qualsiasi Stato membro possono esprimere preoccupazione sul ricorso ai controlli di frontiera con un parere sulla loro necessità e proporzionalità. Nei casi in cui i controlli di frontiera superano i 18 mesi, il parere della Commissione dovrebbe essere obbligatorio. Il ripristino dei controlli di frontiera può essere discusso nel quadro delle consultazioni condotte dalla Commissione di sua iniziativa o su richiesta di uno Stato membro e volte a chiarire la pertinenza del previsto ripristino, l'opportunità di misure alternative e la cooperazione reciproca nei controlli di frontiera e nelle misure di attenuazione. Come accade attualmente, le consultazioni resterebbero obbligatorie nel caso in cui la Commissione o uno Stato membro abbiano espresso un parere. Infine, in caso di minacce di dimensione europea la Commissione e il Consiglio si assumono la responsabilità di mantenere i controlli alle frontiere interne solo per il tempo necessario, senza fissare termini assoluti.

- **Scelta dell'atto giuridico**

La proposta riguarda la modifica di un regolamento e la conseguente modifica della direttiva rimpatri. Poiché gli elementi principali della proposta vertono sulle disposizioni vigenti del titolo II sui controlli alle frontiere esterne e del titolo III sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne del codice frontiere Schengen, l'unico strumento opportuno sarebbe un regolamento.

3. **RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Non pertinente.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

Come esposto nell'allegato 2 della valutazione d'impatto che accompagna la presente proposta, tra novembre 2020 e febbraio 2021 si è svolta una **consultazione dei portatori di interessi** a cui hanno partecipato principalmente portatori di interessi individuati tramite il forum Schengen e gruppi di lavoro tematici suddivisi in base all'argomento e ai portatori di interessi coinvolti, tra cui gli Stati membri, il Parlamento europeo, i vettori e le ONG.

È stata inoltre avviata una **consultazione pubblica** il 19 gennaio 2021, con termine per la presentazione dei contributi fissato al 16 marzo 2021.

La Commissione ha pubblicato per quattro settimane sul suo sito web³³ la **valutazione d'impatto iniziale** e ha ricevuto riscontri da Francia, Croazia, Ucraina e un mittente anonimo.

- **Assunzione e uso di perizie**

La proposta si basa sui dati raccolti dalla DG REGIO con gli studi *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions - An empirical report covering the period March to June 2020*³⁴ e *20 case studies covering the period March to June 2020*³⁵.

La Commissione si è inoltre basata sugli studi dei costi del "non-Schengen" preparati dal Parlamento europeo³⁶, sulle notifiche degli Stati membri del ripristino temporaneo delle verifiche di frontiera alle frontiere interne e sulle reazioni dell'opinione pubblica nella corrispondenza inviata alla Commissione.

³³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Controlli-temporanei-alle-frontiere-interne-modifica-del-codice-frontiere-Schengen_it.

³⁴ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁵ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁶ Direzione generale delle Politiche interne, Dipartimento tematico A: Politiche economiche e scientifiche, servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unità Valore aggiunto europeo, PE 578.974 - maggio 2016: *Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market*, su richiesta della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

- **Valutazione d'impatto**

In linea con la sua politica "Legiferare meglio", la Commissione ha condotto una valutazione d'impatto³⁷ che ha preso in esame tre opzioni strategiche:

Opzione 1 - misure non vincolanti. L'opzione ha preso in considerazione misure non vincolanti tratte dagli insegnamenti della crisi COVID-19 e altro per incoraggiare il ricorso a misure alternative ai controlli alle frontiere interne. In questo si è attenuta all'approccio della Commissione di cui alla comunicazione del 2016 "Ritorno a Schengen – Tabella di marcia"³⁸ e alla raccomandazione relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen³⁹. Ai fini di questa opzione sono state considerate anche misure non vincolanti per un migliore coordinamento delle misure alle frontiere esterne in situazione di crisi.

L'opzione prevedeva il raggiungimento di obiettivi specifici con una comunicazione sul futuro di Schengen (la cosiddetta *strategia Schengen*) e se del caso con l'aggiornamento delle raccomandazioni più rilevanti (in particolare la raccomandazione del 2017 relativa a controlli di polizia proporzionati).

Opzione 2 - opzione mista (modifica mirata del codice frontiere Schengen combinata con misure non vincolanti). L'obiettivo era rispondere alle critiche dei cittadini, del Parlamento europeo e degli Stati membri sul persistere dei controlli alle frontiere interne e all'appello del mondo accademico. L'obiettivo atteso era che permettesse alle persone di circolare liberamente nello spazio Schengen senza ostacoli inutili, limitando i casi di ripristino dei controlli alle frontiere interne. Per quanto riguarda le misure alle frontiere esterne, tale opzione proponeva, alla luce degli orientamenti e delle raccomandazioni adottate in risposta alla COVID-19, di elaborare "misure di attenuazione" di cui si sarebbe dovuto tener conto ogniquale fosse inevitabile il ripristino delle verifiche di frontiera. Inoltre l'opzione implicava l'adozione di una chiara base giuridica per imporre e revocare il "divieto d'ingresso" nell'UE in caso di minaccia per la salute pubblica, al fine di garantire uniformità alle frontiere esterne in presenza di tale minaccia. L'attuale proposta incarna le idee propugnate nell'ambito di questa opzione.

Opzione 3 - opzione mista 2 (modifica più radicale del codice frontiere Schengen combinata con elementi di misure non vincolanti). Lo spazio Schengen senza frontiere era qui visto come uno spazio integrale che le decisioni dei singoli Stati membri non possono frammentare. Con queste premesse l'opzione proponeva di affrontare le sfide individuate esclusivamente a livello dell'UE, stabilendo che qualsiasi decisione di ripristino delle verifiche di frontiera alle frontiere interne debba presupporre la preventiva approvazione di una delle istituzioni dell'Unione oppure precludendo ogni possibilità di ripristino.

Quanto all'applicazione di misure alle frontiere esterne in caso di minacce per la salute pubblica, i rimedi proposti sarebbero stati gli stessi di quelli dell'opzione 2 (nuove restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'UE applicabili in caso di minaccia per la salute pubblica).

³⁷ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, Ritorno a Schengen - Tabella di marcia, COM(2016)120 final, 4.3.2016.

³⁹ Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen, C(2017)3349 (GU L 122 del 13.5.2017, pag. 79).

Risultato della valutazione d'impatto Stando alla relazione sulla valutazione d'impatto, l'opzione 2 (approccio misto) risulta l'opzione prescelta in quanto riscuote il miglior punteggio cumulativo in termini di efficacia, efficienza e proporzionalità. L'opzione trae insegnamento dal passato ed è al tempo stesso sufficientemente ambiziosa. Rispetta la visione degli Stati membri sul ruolo delle verifiche di frontiera contro le minacce gravi e soddisfa nel contempo anche le legittime aspettative dei cittadini dell'UE, come di tutti coloro che traggono beneficio dall'assenza di controlli alle frontiere interne, per quanto riguarda la salvaguardia dello spazio Schengen che facilita per definizione la circolazione delle persone e delle merci.

Per quanto riguarda l'impatto economico, in particolare il nuovo meccanismo di pianificazione di emergenza, è probabile che una risposta a livello dell'UE alle situazioni di crisi che interessano tutti o più Stati membri e il più ampio ricorso a misure alternative e a misure di attenuazione, se del caso, facilitino l'esercizio della circolazione e/o limitino le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne sul mercato unico. In questo l'opzione prescelta può essere determinante nel limitare l'impatto economico negativo delle verifiche di frontiera alle frontiere interne e pertanto i suoi vantaggi economici potrebbero essere significativi. Anche la possibilità di disporre a livello dell'intera UE restrizioni dei viaggi non essenziali applicabili alle frontiere esterne in caso di minaccia per la salute pubblica potrebbe contribuire a tale obiettivo eliminando una probabile causa di ripristino dei controlli.

Questa opzione, grazie alla pianificazione di emergenza per Schengen e al rafforzamento del concetto di "misura di extrema ratio", garantisce poi un impatto sociale positivo, arginando di conseguenza il ricorso alle verifiche di frontiera alle frontiere interne.

L'opzione prescelta non rimanda ad alcun impatto ambientale misurabile.

Potrebbe invece comportare un relativamente maggiore impatto diretto sulla gestione a causa del mantenimento della possibilità di ripristinare temporaneamente i controlli e dell'aggiunta di nuovi obblighi, quali una valutazione del rischio, una notifica standard del ripristino e l'obbligo di presentare regolari relazioni al riguardo. Poiché però le misure proposte in tale opzione dovrebbero comportare nel complesso un minore ricorso alle verifiche di frontiera, l'onere amministrativo supplementare dovrebbe essere limitato.

Non è stata condotta un'analisi specifica sulle misure proposte per contrastare la strumentalizzazione dei migranti, dato che la proposta, a tale riguardo, è intesa a chiarire le norme applicabili.

Il 19 aprile 2021 la Commissione ha presentato la valutazione d'impatto al comitato per il controllo normativo, il quale ha espresso parere positivo presentando alcune eccezioni riguardanti i) la mancanza di dati sufficienti sui punti forti e deboli delle attuali misure essenziali del codice frontiere Schengen; ii) la vaghezza della descrizione delle opzioni strategiche e della scelta attuativa; e iii) un'analisi dell'impatto insufficientemente elaborata. Per rispondere a queste eccezioni, nella sua relazione la Commissione ha approfondito i dati quantitativi e le informazioni sui pareri dei portatori di interessi per rafforzare le argomentazioni qualitative sollevate in merito ai vantaggi della revoca dei controlli alle frontiere interne. Ha illustrato più chiaramente le carenze della procedura del 2020 dal punto di vista di Schengen per cui i dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) sono concentrati anzitutto sugli aspetti sanitari, prima di attaccare altri aspetti come il controllo di frontiera, ha sottolineato che, sebbene i controlli di frontiera possano essere uno strumento efficiente, la loro revoca graduale crea notevoli problemi e ha dimostrato più nel dettaglio che le misure alternative sono meno costose pur conseguendo spesso lo risultato dei

controlli. La Commissione ha poi rinforzato le varie opzioni previste, ha incluso complementi di informazione approfonditi sull'obiettivo della precedente proposta del 2017, sugli insegnamenti tratti dai relativi negoziati e sulla nuova prospettiva introdotta dalla crisi COVID-19. Per maggiori informazioni sul modo in cui le raccomandazioni del comitato per il controllo normativo si riflettono nella relazione sulla valutazione d'impatto si rimanda all'allegato I, punto 3, della valutazione d'impatto.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

Secondo il programma di controllo dell'adequatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione, tutte le iniziative volte a modificare la legislazione vigente dell'UE dovrebbero mirare a semplificare e a conseguire gli obiettivi strategici dichiarati in modo più efficiente (ossia ridurre gli oneri normativi superflui).

L'analisi dell'impatto induce a ritenere che l'opzione prescelta contribuisca a ottimizzare l'assegnazione delle risorse in caso di crisi e a limitare i costi del ripristino delle verifiche di frontiera alle frontiere interne. Occorre tuttavia osservare che il nuovo obbligo relativo alla valutazione del rischio, il nuovo modello per le notifiche di ripristino dei controlli e gli obblighi di presentare relazioni, e i nuovi compiti connessi al ricorso a misure alternative possono determinare una situazione in cui l'onere complessivo a carico degli Stati membri non sarà ridotto e in alcuni casi addirittura aumenterà.

Per le istituzioni dell'UE sorgerebbero ulteriori obblighi, tra cui creare capacità per prendere decisioni motivate a livello dell'UE sull'imposizione alle frontiere esterne di restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'UE, ma anche applicare la pianificazione di emergenza in caso di necessità. Non sono previsti impatti significativi sugli organi e organismi dell'UE, anche se la strumentalizzazione della migrazione irregolare potrebbe comportare un maggiore coinvolgimento dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, nei limiti del regolamento (UE) 2019/1896⁴⁰, per assistere gli Stati membri nella sfida.

Nel complesso tali compiti supplementari dovrebbero generare costi aggiuntivi limitati rispetto al significativo impatto positivo sulla gestione delle situazioni di crisi che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

- **Diritti fondamentali**

La modifica proposta rispetta i diritti fondamentali e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di circolazione e di soggiorno (articolo 45), il diritto di asilo (articolo 18) e il principio di non respingimento (articolo 19). Le garanzie di cui agli articoli 3, 4 e 7 del codice frontiere Schengen continuano ad applicarsi anche per quanto riguarda le misure prese per far fronte alla strumentalizzazione dei migranti da parte di paesi terzi. Inoltre, per quanto riguarda le misure proposte per combattere la strumentalizzazione dei migranti, la Commissione ritiene necessario che gli Stati membri rispettino la libertà di espressione, la libertà dei media e la libertà di associazione delle organizzazioni della società civile.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

Le misure proposte mirano a risolvere i problemi che attualmente incidono sui seguenti diritti: i) rispetto della vita familiare di quanti soggiornano legalmente nell'UE; ii) diritto al lavoro, a esercitare il diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi in qualsiasi Stato membro; iii) diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; e iv) rispetto della vita privata e protezione dei dati personali.

Posto che le restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'UE incideranno sempre inevitabilmente su alcuni dei suddetti diritti, le misure proposte non aumenteranno tale impatto poiché riflettono le disposizioni vigenti basate sulla raccomandazione 2020/912 del Consiglio e considerate quindi necessarie e proporzionate in vista di una minaccia per la salute pubblica.

L'attuale perdurare dei controlli alle frontiere interne e il loro uso discrezionale come misura di precauzione specie all'inizio della pandemia di COVID-19 hanno avuto un impatto significativo sui diritti fondamentali. Le misure proposte in materia di frontiere interne potranno solo ridurre tale impatto.

Quanto alle misure alternative di cui la proposta promuove un più ampio uso, si applicano pienamente le garanzie derivanti dagli attuali obblighi antidiscriminazione previsti dal diritto nazionale e dell'UE, compreso l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esplicitamente ripreso anche all'articolo 4 e all'articolo 7, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, al fine di prevenire la profilazione razziale⁴¹ o altre pratiche illegali. Le norme Schengen potrebbero contribuire con maggiori misure di monitoraggio, ad esempio nel contesto delle valutazioni Schengen.

Quanto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati personali, diritti potenzialmente più a rischio nel contesto delle tecnologie di sorveglianza e monitoraggio, tutte le misure proposte soggiacciono alle norme dell'UE di protezione dei dati. In ordine più specificamente al trattamento dei dati personali, il diritto nazionale fornirà la base giuridica necessaria. In tal senso tutte le opzioni garantiscono un livello adeguato di protezione dei cittadini e la presenza di leggi nazionali atte a costituire la base giuridica per il trattamento dei dati personali da parte di tali tecnologie.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta di modifica non incide sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La valutazione della modifica del codice frontiere Schengen mirata alla risposta alle minacce per lo spazio senza controlli alle frontiere interne dipenderà dalle informazioni che perverranno dagli Stati membri.

⁴¹ La "profilazione" può essere intesa come "classificazione degli individui in base alle caratteristiche personali" che possono essere "inalterabili" (come l'età o l'altezza) o "alterabili" (come l'abbigliamento, le abitudini, le preferenze e altri elementi comportamentali). La profilazione comprende l'estrazione di dati per cui gli individui sono classificati sulla base di alcune delle loro caratteristiche osservabili al fine di desumere, con un certo margine di errore, altre caratteristiche non osservabili.

La tabella 11 della valutazione d'impatto contiene un elenco non esaustivo di indicatori quantitativi proposti per monitorare il conseguimento degli obiettivi strategici individuati nella valutazione, che riflettono e definiscono nella pratica il successo delle opzioni strategiche. Poiché però l'opzione proposta riguarda situazioni eccezionali, la valutazione periodica degli indicatori non è possibile.

Inoltre tale imprevedibilità impedisce di stabilire obiettivi quantitativi fissi.

Il sito web della Commissione https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en, che informa il pubblico sulle verifiche di frontiera alle frontiere interne in corso, rimarrà il principale strumento di informazione e consentirà di monitorare e valutare la situazione alle frontiere interne. Poiché la base giuridica è limitata all'applicazione di misure alle frontiere interne, la Commissione non può mettere a punto uno strumento distinto sul ricorso a misure alternative come i controlli di polizia nelle zone di frontiera. Ciò non toglie che le condizioni del ricorso a misure alternative alle frontiere interne (controlli di polizia/nuove tecnologie) saranno oggetto di monitoraggio nel quadro del meccanismo di valutazione Schengen, tra cui visite in loco alle frontiere interne e procedimenti di infrazione.

• **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

La proposta consta di quattro disposizioni. L'articolo 1 introduce modifiche nel codice frontiere Schengen. L'articolo 2 prevede una modifica della direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri) al fine di: i) rispecchiare la nuova procedura di cui si propone l'introduzione nel codice frontiere Schengen, la quale prevede il trasferimento immediato nello Stato membro confinante dei migranti irregolari fermati alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia; ii) eliminare la clausola di sospensione dall'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva rimpatri; e iii) istituire l'obbligo in capo agli Stati membri di notificare alla Commissione nuovi accordi o nuove intese ed eventuali modifiche di quelli esistenti. L'articolo 3 fissa il termine per il recepimento della modifica della direttiva rimpatri. L'articolo 4 stabilisce le condizioni di entrata in vigore e gli effetti del regolamento.

Articolo 1: modifiche del codice frontiere Schengen:

L'**articolo 2** del codice frontiere Schengen è modificato per quanto riguarda la definizione di "sorveglianza di frontiera" per rispecchiare le definizioni necessarie di concetti quali "strumentalizzazione dei migranti", "viaggi essenziali" e "viaggi non essenziali", introdotti per la prima volta nel codice frontiere Schengen, e "poli di trasporto". Queste definizioni sono aggiunte per rendere conto delle competenze degli Stati membri alle frontiere esterne a effettuare la sorveglianza di frontiera, comprese le misure preventive.

L'**articolo 5** è modificato per chiarire quali misure possono applicare gli Stati membri ai rispettivi valichi di frontiera quando sono alle prese con situazioni di strumentalizzazione dei migranti.

L'**articolo 13** è modificato per chiarire quali misure possono applicare gli Stati membri nello svolgimento dei compiti connessi alla sorveglianza di frontiera alle frontiere esterne in relazione alla strumentalizzazione dei migranti, in funzione anche di quanto dispone l'articolo 5.

L'**articolo 21 bis** è aggiunto per creare una base per l'applicazione uniforme alle frontiere esterne delle restrizioni dei viaggi non essenziali verso l'Unione europea in caso di malattie con potenziale epidemiologico. L'articolo conferisce al Consiglio il potere di adottare, su

proposta della Commissione, un regolamento di esecuzione al riguardo di cui fissa tutti i parametri necessari, ivi comprese garanzie per i cittadini dell'UE, i soggiornanti di lungo periodo e le persone che esercitano funzioni essenziali.

L'**articolo 23** è modificato per chiarire il tipo di verifiche autorizzate nelle zone di frontiera. Le modifiche proposte chiariscono che questo tipo di controlli che usano tecnologie di monitoraggio e sorveglianza non è di effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera. Analogamente, se possibile ai sensi del diritto applicabile dovrebbe essere consentita dal punto di vista del codice frontiere Schengen anche la verifica nelle pertinenti banche dati dei dati dei passeggeri che viaggiano all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne.

Il nuovo **articolo 23 bis** istituisce una procedura per il trasferimento dei migranti irregolari fermati alle frontiere interne nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia verso gli Stati membri da cui provengono direttamente. Integra le norme applicabili di cui alla direttiva rimpatri come misure di accompagnamento necessarie per lo spazio senza controlli alle frontiere interne. Prevede la possibilità che gli Stati membri, pur vincolati dall'obbligo di accoglienza, trasferiscano le persone senza titolo per entrare e soggiornare, fermate alle frontiere interne nel contesto di operazioni di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, come i pattugliamenti congiunti, purché tutto induca a credere che le persone in questione hanno appena attraversato la frontiera interna. Tra gli indizi necessari possono figurare la mancanza di documenti validi che attestino l'identità o il diritto di soggiorno nello Stato membro, la registrazione nell'Eurodac da parte di un altro Stato membro o fatture recenti emesse nell'altro Stato membro. Il nuovo articolo e il nuovo allegato XII del codice frontiere Schengen stabiliscono la procedura applicabile in tali casi.

L'**articolo 24** modificato chiarisce, alla luce delle modifiche dell'articolo 23, che l'uso di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza ai valichi di frontiera terrestri può giustificare, in presenza di misure di sicurezza, limiti di velocità o altri ostacoli ai valichi stradali alle frontiere interne.

L'**articolo 25** prevede un quadro generale applicabile al ripristino dei controlli alle frontiere interne e dà esempi del tipo di minaccia che può comportare il ripristino unilaterale del controllo di frontiera alle frontiere interne e delle circostanze in cui il controllo può essere prorogato.

L'**articolo 25 bis** prevede la procedura applicabile al ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne da parte degli Stati membri in risposta a eventi prevedibili e imprevedibili.

L'**articolo 26** chiarisce i criteri cui dovrebbero attenersi gli Stati membri e che dovrebbero riprendere nella successiva notifica dei controlli alle frontiere interne. In questo senso, ed è una novità, accresce l'impatto sulle regioni transfrontaliere. L'articolo stabilisce requisiti diversi in caso di primo ripristino dei controlli di frontiera e in caso di proroga per minacce prevedibili, per tenere conto del fatto che le condizioni per mantenere i controlli alle frontiere interne devono aumentare nel tempo, in linea con il principio di proporzionalità. L'articolo introduce anche il concetto di misure volte ad attenuare le ripercussioni del ripristino dei controlli alle frontiere, che dovrebbero essere applicate di conseguenza.

L'**articolo 27** è sostituito da un nuovo articolo concernente la notifica del ripristino temporaneo o della proroga dei controlli alle frontiere interne. Stabilisce altresì l'obbligo di presentare una valutazione del rischio in caso di proroga dei controlli alle frontiere interne in relazione a minacce prevedibili.

L'**articolo 27 bis** chiarisce quando dovrebbero svolgersi consultazioni tra la Commissione e gli Stati membri interessati e le circostanze in cui potrebbe o dovrebbe essere emesso un parere sulla necessità e sulla proporzionalità dei controlli alle frontiere interne.

L'**articolo 28** è sostituito da una nuova disposizione che istituisce un meccanismo specifico di salvaguardia dello spazio Schengen nei casi in cui una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna incombe sulla maggioranza degli Stati membri contemporaneamente, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controlli alle frontiere interne. L'articolo autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione, ad adottare una decisione di esecuzione su un approccio coordinato alla minaccia grave individuata nella maggioranza degli Stati membri contemporaneamente, che sostituirebbe le misure nazionali in vigore. La decisione del Consiglio deve essere riesaminata periodicamente, su proposta della Commissione, nell'ottica di prorogare, modificare o revocare le misure adottate.

L'**articolo 31** è modificato per stabilire norme generali sulle comunicazioni al Parlamento europeo e al Consiglio, applicabili a tutti e quattro i meccanismi.

L'**articolo 33** è modificato per scollegare l'obbligo di presentare relazioni sul ripristino dei controlli alle frontiere interne dalla revoca di tali controlli e apporta maggiori dettagli sugli elementi da includere nella relazione annuale della Commissione sul funzionamento dello spazio senza frontiere interne, e sulla cooperazione con le agenzie.

L'**articolo 39** modificato del codice frontiere Schengen integra l'**articolo 2** della proposta di regolamento e prevede l'obbligo in capo agli Stati membri di notificare alla Commissione le regioni transfrontaliere al fine di determinare l'ambito di applicazione delle eventuali misure di attenuazione oggetto di un regolamento di esecuzione ai sensi dell'articolo 28 e le zone da considerare ai fini della stima dell'impatto di cui articolo 26 del codice frontiere Schengen.

Per tenere maggiormente conto degli interessi delle regioni transfrontaliere nell'applicazione degli articoli 26 e 28 del codice frontiere Schengen, il nuovo **articolo 42 ter** fa obbligo agli Stati membri di notificare alla Commissione le regioni transfrontaliere designate.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) ed e), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea (TUE), l'Unione ricomprende uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia privo di controlli alle frontiere interne, in cui deve essere assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
- (2) Il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016 ("codice frontiere Schengen")⁴² detta norme sulla circolazione delle persone da e verso lo spazio senza controllo alle frontiere interne ("spazio Schengen") e tra Stati membri facenti parte dello spazio Schengen.
- (3) Negli ultimi anni lo spazio Schengen ha subito sfide senza pari che per natura non sono circoscrivibili al territorio di un solo Stato membro. Tali sfide hanno dimostrato che il mantenimento dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza nello spazio Schengen è responsabilità condivisa che richiede l'azione congiunta e coordinata degli Stati membri e a livello dell'Unione. Hanno inoltre evidenziato le lacune del regime di funzionamento dello spazio Schengen alle frontiere esterne come alle frontiere interne e la necessità di creare un quadro più forte e solido per poter rispondere con maggiore efficacia alle sfide cui fa fronte lo spazio Schengen.
- (4) Il controllo di frontiera alle frontiere esterne è nell'interesse non solo dello Stato membro alle cui frontiere esterne è effettuato, ma di tutti gli Stati membri che hanno abolito il controllo di frontiera interno e dell'intera Unione. Gli Stati membri sono tenuti a garantire standard elevati di gestione delle loro frontiere esterne, anche attraverso una cooperazione rafforzata tra guardie di frontiera, polizia, autorità doganali e altre autorità competenti. L'Unione apporta sostegno attivo con i

⁴² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

finanziamenti delle agenzie, in particolare l'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea, e la gestione del meccanismo di valutazione Schengen. Occorre rafforzare le norme applicabili alle frontiere esterne per rispondere meglio alle nuove sfide emerse di recente alle frontiere esterne.

- (5) Con la pandemia di COVID-19 è accresciuta la necessità di un'Unione più preparata a rispondere a situazioni di crisi alle frontiere esterne caratterizzate da malattie con potenziale epidemico che costituiscono una minaccia per la salute pubblica. La pandemia di COVID-19 ha dimostrato che le minacce per la salute pubblica possono esigere norme uniformi in materia di restrizioni di viaggio nei confronti dei cittadini di paesi terzi che si recano nell'Unione europea. Far fronte a queste minacce con misure incoerenti e divergenti alle frontiere esterne ha un'incidenza negativa sul funzionamento dell'intero spazio Schengen, toglie prevedibilità a chi viaggia dai paesi terzi e riduce i contatti interpersonali con i cittadini di quei paesi. Per preparare lo spazio Schengen a sfide future di pari portata in relazione a minacce per la salute pubblica, è necessario istituire un nuovo meccanismo che consenta l'adozione e la revoca tempestiva di misure coordinate a livello dell'Unione. La nuova procedura alle frontiere esterne dovrebbe applicarsi in situazioni di malattia infettiva con potenziale epidemico accertata tale dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie o dalla Commissione. Questo meccanismo dovrebbe integrare le procedure che intendono istituire la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero⁴³, segnatamente in caso di riconoscimento di un'emergenza di sanità pubblica, e il mandato riveduto del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie⁴⁴.
- (6) Ai sensi di questo meccanismo il Consiglio dovrebbe adottare, su proposta della Commissione, un regolamento che introduce restrizioni di viaggio, in particolare restrizioni all'entrata e altre misure necessarie per viaggiare nell'Unione europea, e le condizioni per la loro revoca. Considerata la natura politicamente sensibile di tali misure che incidono sul diritto di ingresso nel territorio degli Stati membri, dovrebbero essere attribuite al Consiglio competenze di esecuzione per l'adozione di tale regolamento, su proposta della Commissione.
- (7) È importante che, in linea con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e internazionale, sia sempre permesso di entrare nel territorio dell'Unione ai cittadini dell'Unione e ai cittadini di paesi terzi che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, godono di diritti di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione, come ai relativi familiari. Anche a chi soggiorna nell'Unione dovrebbe essere sempre permesso di fare ritorno nell'Unione. L'atto dovrebbe contenere tutti gli elementi necessari a garantire restrizioni di viaggio effettive, mirate, non discriminatorie e proporzionate all'evoluzione della situazione epidemiologica. Dovrebbe specificare, se del caso, le categorie di viaggiatori esenti da restrizioni all'entrata. Inoltre o in alternativa l'atto dovrebbe specificare le aree geografiche o i paesi terzi soggetti a specifiche misure di viaggio, in base a una metodologia oggettiva e criteri applicabili che dovrebbero includere in particolare la situazione epidemiologica. L'atto potrebbe specificare a quali condizioni è possibile viaggiare, ad esempio test, quarantena, autoisolamento o

⁴³ COM(2020) 727.

⁴⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 851/2004 con il quale si crea un Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (COM(2020) 726).

altra misura appropriata come l'obbligo di compilare un modulo di localizzazione dei passeggeri o altro strumento di tracciamento dei contatti, tenendo conto in particolare dei sistemi dell'Unione sviluppati per agevolare la circolazione in condizioni di sicurezza, come i sistemi di certificazione digitale. All'occorrenza l'atto potrebbe altresì istituire un meccanismo che permetta di prendere misure supplementari in caso di grave peggioramento della situazione epidemiologica in una o più aree geografiche.

- (8) È inoltre necessario rafforzare le norme e le garanzie previste dal diritto dell'Unione in modo che gli Stati membri possano agire prontamente contro casi di strumentalizzazione dei migranti. Con questo genere di strumentalizzazione si dovrebbe intendere ogni situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente l'arrivo di cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne degli Stati membri, se tali azioni denotano l'intenzione di destabilizzare l'Unione intera o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale.
- (9) Possono configurare strumentalizzazione dei migranti le situazioni in cui un paese terzo attivamente incoraggia o favorisce lo spostamento irregolare di cittadini di paesi terzi dal suo territorio verso le frontiere esterne degli Stati membri, ma anche l'incoraggiamento attivo o il favoreggiamento dello spostamento irregolare di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio. La strumentalizzazione dei migranti può anche comportare l'imposizione di misure coercitive intese a impedire loro di lasciare le zone di frontiera del paese terzo strumentalizzante per dirigersi altrove che in uno Stato membro.
- (10) L'Unione dovrebbe attivare tutti gli strumenti del suo arsenale diplomatico, finanziario e operativo per sostenere gli Stati membri che si trovano alle prese con forme di strumentalizzazione. La diplomazia dell'Unione o dello Stato membro interessato dovrebbe costituire il mezzo prioritario per affrontare il fenomeno della strumentalizzazione. A questa può integrarsi, se del caso, l'imposizione di misure restrittive dell'Unione.
- (11) Nel contempo oltre a queste misure è altrettanto necessario rafforzare le norme vigenti in materia di controlli alle frontiere esterne e di sorveglianza di frontiera. Per assistere ulteriormente lo Stato membro alle prese con forme di strumentalizzazione dei migranti, il regolamento (UE) XXX/XXX integra le norme sul controllo di frontiera con misure specifiche nel settore dell'asilo e del rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali degli interessati, in particolare del diritto di asilo, e prevedendo l'assistenza necessaria delle agenzie delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni pertinenti.
- (12) In una situazione di strumentalizzazione, allo Stato membro interessato dovrebbe essere data in particolare la possibilità, se necessario, di limitare al minimo il traffico di frontiera chiudendo alcuni valichi, pur assicurando un accesso reale ed effettivo alle procedure di protezione internazionale. Eventuali decisioni in questo senso dovrebbero essere prese alla luce del riconoscimento, da parte del Consiglio europeo, di una situazione di strumentalizzazione dei migranti cui si trovino confrontati l'Unione o uno o più Stati membri. È altresì opportuno che limitazioni di questo tipo tengano pienamente conto dei diritti dei cittadini dell'Unione, dei cittadini di paesi terzi beneficiari del diritto di libera circolazione in virtù di un accordo internazionale e dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo ai sensi del diritto nazionale o dell'Unione o titolari di visto di lunga durata, come dei loro familiari. Dette limitazioni

dovrebbero applicarsi in modo da garantire il rispetto degli obblighi relativi all'accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento.

- (13) L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera assiste gli Stati membri nell'attuazione degli aspetti operativi della gestione delle frontiere esterne, con scambi di informazioni, fornitura di attrezzature, sviluppo di capacità e formazione per le guardie di frontiera nazionali, informazioni mirate e analisi dei rischi e l'impiego del corpo permanente. Il nuovo mandato dell'Agenzia offre notevoli opportunità di sostegno alle attività di controllo di frontiera, comprese le operazioni di screening e rimpatrio e interventi rapidi alle frontiere e/o interventi di rimpatrio su richiesta e sul territorio dello Stato membro ospitante interessato.
- (14) In virtù dell'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896, il direttore esecutivo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera deve raccomandare a uno Stato membro di richiedere all'Agenzia di avviare, effettuare o adeguare il sostegno della stessa in funzione delle minacce e sfide individuate alle frontiere esterne, se ricorrono le condizioni stabilite in detta disposizione. In particolare può rivelarsi necessario il sostegno dell'Agenzia in situazioni in cui questa abbia effettuato un'apposita valutazione delle vulnerabilità in relazione alla strumentalizzazione dei migranti. Sulla base dei risultati di tale valutazione delle vulnerabilità o quando a una o più sezioni di frontiera esterna è attribuito un livello di impatto critico e tenuto conto degli elementi pertinenti dei piani di emergenza dello Stato membro, dell'analisi dei rischi effettuata dall'Agenzia e del livello "analisi" del quadro situazionale europeo, il direttore esecutivo deve raccomandare allo Stato membro interessato di richiedere all'Agenzia di avviare, effettuare o adeguare il proprio sostegno conformemente all'articolo 41, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896. Tale competenza del direttore esecutivo non pregiudica l'eventuale sostegno generale che l'Agenzia sta già fornendo agli Stati membri.
- (15) In situazioni di strumentalizzazione dei migranti lo Stato membro interessato dovrebbe inoltre rafforzare il controllo di frontiera, anche, se del caso, con misure supplementari di contrasto agli attraversamenti illegali e risorse e mezzi tecnici supplementari per impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera. Tra i mezzi tecnici potrebbero figurare tecnologie moderne come droni e sensori di movimento e unità mobili. Il ricorso a mezzi tecnici, in particolare qualsiasi tecnologia in grado di raccogliere dati personali, deve basarsi su norme di legge nazionali chiaramente definite ed essere a queste conforme.
- (16) È opportuno delegare alla Commissione il potere di specificare, in atti delegati adottati a norma del presente regolamento, norme adeguate di sorveglianza di frontiera riguardanti in particolare le nuove tecnologie che possono usare gli Stati membri, tenendo conto del tipo di frontiera (terrestre, marittima o aerea), dei livelli di impatto assegnati a ciascuna sezione di frontiera esterna a norma dell'articolo 34 del regolamento (UE) 2019/1896 e di altri fattori pertinenti, come risposta specifica alle situazioni di strumentalizzazione dei migranti.
- (17) In uno spazio senza controllo alle frontiere interne chiunque dovrebbe poter circolare liberamente e in sicurezza tra gli Stati membri. In proposito è opportuno chiarire che il divieto di controlli alle frontiere interne non pregiudica la competenza degli Stati membri a effettuare verifiche sul loro territorio, anche alle frontiere interne, per fini diversi dal controllo di frontiera. È opportuno in particolare chiarire che le autorità nazionali competenti, comprese le autorità sanitarie o di contrasto, restano in linea di

principio libere di effettuare verifiche nell'esercizio dei pubblici poteri conferiti dal diritto nazionale.

- (18) Se è vero che il divieto di controlli alle frontiere interne si estende anche alle verifiche di effetto equivalente, è opportuno che le verifiche effettuate dalla autorità competenti non siano considerate equivalenti all'esercizio delle verifiche di frontiera quando non hanno per obiettivo il controllo di frontiera, si basano su informazioni e sull'esperienza generali di dette autorità competenti quanto a possibili minacce per la pubblica sicurezza o l'ordine pubblico, compreso quando sono volte a contrastare il soggiorno o la residenza irregolare e a combattere i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare, sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne, sono effettuate in poli di trasporto come porti, stazioni ferroviarie o autostazioni e aeroporti o direttamente a bordo di servizi di trasporto passeggeri e sono basate su analisi dei rischi.
- (19) I flussi migratori irregolari non si dovrebbero considerare di per sé una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, tuttavia possono richiedere ulteriori misure per il funzionamento dello spazio Schengen.
- (20) La lotta contro il soggiorno irregolare e i reati transfrontalieri connessi alla migrazione irregolare come la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la frode documentale e altre forme di criminalità transfrontaliera potrebbe comprendere, in particolare, misure volte a verificare l'identità, la cittadinanza e lo status di soggiorno, purché tali verifiche non siano sistematiche e siano effettuate sulla base di un'analisi dei rischi.
- (21) L'uso di tecnologie moderne per monitorare i flussi di traffico, in particolare sulle autostrade e su altre strade importanti determinate dagli Stati membri, può essere utile per affrontare le minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Il divieto di controlli alle frontiere interne non dovrebbe essere inteso come impedimento all'esercizio lecito delle competenze di polizia o di altri pubblici poteri per effettuare verifiche nelle zone di frontiera interne. Rientrano tra queste le verifiche che comportano l'uso di tecnologie di monitoraggio e sorveglianza generalmente in uso nel territorio e basate su una valutazione del rischio ai fini della sicurezza interna. Il ricorso a queste tecnologie a fini di verifica non dovrebbe pertanto essere considerato equivalente ai controlli di frontiera.
- (22) Perché queste tecnologie siano efficaci, dovrebbe essere possibile applicare limiti di velocità proporzionati ai valichi di frontiera stradali.
- (23) Il divieto del controllo di frontiera alle frontiere interne non dovrebbe limitare lo svolgimento delle verifiche previste da altri strumenti del diritto dell'Unione. Le norme di cui al presente regolamento non dovrebbero pertanto pregiudicare le norme applicabili relative allo svolgimento di verifiche dei dati dei passeggeri nelle banche dati pertinenti prima dell'arrivo.
- (24) È necessario fare in modo che le verifiche svolte dagli Stati membri nell'esercizio delle competenze nazionali rimangano pienamente coerenti con uno spazio libero da controlli alle frontiere interne. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, quanto maggiori sono gli indizi che le verifiche svolte dagli Stati membri nelle rispettive zone di frontiera hanno un effetto equivalente a quello del controllo di frontiera, visto l'obiettivo di tali verifiche, la loro portata territoriale e eventuali differenze dalle verifiche svolte nel resto del territorio, tanto più sono necessarie norme e limitazioni rigorose e precise che stabiliscano le condizioni per l'esercizio, da parte degli Stati membri, delle competenze di polizia in una zona di frontiera.

- (25) Occorre prendere misure in ordine agli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare in uno spazio senza controllo alle frontiere interne. Per potenziare il funzionamento dello spazio Schengen, gli Stati membri dovrebbero poter decidere misure aggiuntive per contrastare gli spostamenti irregolari tra Stati membri e il soggiorno irregolare. Le autorità di contrasto nazionali di uno Stato membro, quando alle frontiere interne fermano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nel quadro della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, dovrebbero avere la possibilità di rifiutare loro il diritto di entrare o rimanere nel loro territorio e di trasferirli verso lo Stato membro da cui sono entrati. È opportuno che lo Stato membro di provenienza diretta abbia a sua volta l'obbligo di ricevere i cittadini di paesi terzi fermati.
- (26) La procedura secondo cui uno Stato membro può trasferire il cittadino di paesi terzi fermato verso lo Stato membro da cui proviene direttamente dovrebbe essere rapida, seppur soggetta a garanzie, e svolgersi nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e del principio di non discriminazione sancito dall'articolo 21 della Carta, per impedire la profilazione razziale. Alle autorità dovrebbe essere data la possibilità di verificare le informazioni rese immediatamente disponibili sugli spostamenti degli interessati. Tali informazioni possono includere elementi oggettivi che permettano alle autorità di concludere che l'interessato è da poco arrivato da un altro Stato membro, come il possesso di documenti, comprese ricevute o fatture, che attestino il viaggio recente dall'altro Stato membro. I cittadini di paesi terzi soggetti a procedura di trasferimento dovrebbero ricevere una decisione motivata per iscritto. Sebbene la decisione debba essere immediatamente esecutiva, al cittadino di paese terzo dovrebbero essere concessi mezzi di ricorso effettivi avverso la decisione di trasferimento o per chiederne la revisione. Il ricorso non dovrebbe avere effetto sospensivo.
- (27) La procedura di trasferimento di cui al presente regolamento non dovrebbe pregiudicare la possibilità a disposizione degli Stati membri di rimpatriare cittadini di paesi terzi in posizione irregolare in virtù di accordi o intese bilaterali di cui all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE ("direttiva rimpatri"), nei casi in cui detti cittadini siano intercettati fuori dalle immediate vicinanze delle frontiere interne. Per agevolare l'applicazione di tali accordi o intese e a complemento dell'obiettivo di proteggere lo spazio senza frontiere interne, è opportuno che agli Stati membri sia data la possibilità di concludere nuovi accordi o intese e di aggiornare quelli esistenti. È opportuno che alla Commissione siano notificate tali modifiche o aggiornamenti. Lo Stato membro che riprenda in carico un cittadino di paese terzo secondo la procedura di cui al presente regolamento o sulla base di accordi o intese bilaterali dovrebbe essere tenuto a emettere una decisione di rimpatrio conformemente alla direttiva rimpatri. Per garantire la coerenza tra le nuove procedure previste dal presente regolamento e le norme vigenti in materia di rimpatrio di cittadini di paesi terzi, è pertanto necessaria una modifica mirata dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva rimpatri.
- (28) In casi eccezionali è possibile che, per far fronte alle minacce che incombono sullo spazio Schengen, gli Stati membri debbano prendere misure alle frontiere interne. Gli Stati membri restano competenti per determinare se occorra ripristinare temporaneamente o prorogare i controlli di frontiera. In base alle norme vigenti è previsto il ripristino dei controlli alle frontiere interne per una durata limitata quando in un solo Stato membro si manifesta una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. In particolare possono costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna il terrorismo e la criminalità organizzata, le emergenze

di sanità pubblica su vasta scala o gli eventi internazionali di ampia portata o alto profilo, come manifestazioni sportive, commerciali o politiche.

- (29) Una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può inoltre derivare da spostamenti non autorizzati su vasta scala di migranti irregolari tra gli Stati membri, se la situazione che ne risulta mette a dura prova le risorse e le capacità complessive dei servizi nazionali responsabili e gli altri mezzi previsti dal presente regolamento non sono sufficienti per contrastare tali afflussi e spostamenti. Dato il contesto gli Stati membri dovrebbero poter fare affidamento su segnalazioni obiettive e quantificate degli spostamenti non autorizzati, se disponibili, specie se prodotte periodicamente dalle agenzie competenti dell'Unione nell'ambito dei rispettivi mandati. Dovrebbe essere data la possibilità a uno Stato membro di avvalersi delle informazioni trasmesse dalle agenzie per dimostrare nella valutazione del rischio il carattere eccezionale della chiara minaccia che rappresentano gli spostamenti non autorizzati, a giustificazione del ripristino dei controlli alle frontiere interne.
- (30) Sebbene sia previsto a livello di Unione che si intervenga quando la natura di una minaccia deriva da carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne, non esiste un meccanismo unionale per le situazioni in cui, all'interno dello spazio Schengen, una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna incombe sulla maggioranza degli Stati membri, mettendo a rischio il buon funzionamento dello spazio Schengen. È opportuno colmare questa lacuna istituendo un nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen, foriero di soluzioni coordinate a tutela degli interessi di quanti hanno il diritto di beneficiare dello spazio senza controllo alle frontiere interne, che massimizzi l'efficacia delle misure prese minimizzandone gli effetti collaterali negativi.
- (31) Secondo questo nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen il Consiglio dovrebbe adottare, su proposta della Commissione, una decisione che autorizza il ripristino o la proroga dei controlli alle frontiere interne, se giustificato da una particolare minaccia individuata in base alle notifiche ricevute da singoli Stati membri o di altre informazioni disponibili, in particolare una valutazione del rischio se la proroga dei controlli alle frontiere interne supera i sei mesi. Considerata la natura politicamente sensibile di tale decisione che regola la possibilità degli Stati membri di ripristinare o prorogare i controlli alle frontiere interne in precise circostanze, dovrebbero essere attribuite al Consiglio competenze di esecuzione per l'adozione di detta decisione, su proposta della Commissione.
- (32) Nel determinare se si giustifichi il ripristino o la proroga dei controlli alle frontiere interne degli Stati membri, il Consiglio dovrebbe considerare se esistano altre misure in grado di assicurare un elevato livello di sicurezza nel territorio, come verifiche rafforzate delle autorità competenti nelle zone di frontiera interne. Qualora la proroga dei controlli non risulti giustificata, la Commissione dovrebbe raccomandare altre misure ritenute più appropriate per affrontare la minaccia individuata.
- (33) L'istituzione del nuovo meccanismo di salvaguardia dello spazio Schengen non dovrebbe pregiudicare il diritto degli Stati membri di ricorrere in via preventiva a misure unilaterali in conformità con il regolamento, qualora la situazione lo richieda. Una volta adottata, la misura dell'Unione dovrebbe però diventare l'unica base per una risposta coordinata alla minaccia individuata.
- (34) Al fine di garantire il rispetto del principio di proporzionalità, la decisione del Consiglio dovrebbe avere validità limitata a sei mesi, prorogabile con riserva di riesame periodico su proposta della Commissione, finché perdura la minaccia.

La decisione iniziale dovrebbe includere una valutazione dell'impatto previsto delle misure prese, compresi gli effetti collaterali negativi, in modo da stabilire se si giustificano i controlli alle frontiere interne o se si possano invece applicare misure meno restrittive in modo efficace. Le decisioni successive dovrebbero tenere conto dell'evoluzione della minaccia individuata. È opportuno che gli Stati membri notifichino immediatamente alla Commissione e agli Stati membri il ripristino dei controlli alle frontiere interne conformemente alla decisione del Consiglio.

- (35) Il ripristino dei controlli alle frontiere interne dovrebbe rimanere possibile anche quando persistono gravi carenze di gestione delle frontiere esterne che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. I periodi in cui Stati membri hanno introdotto i controlli di frontiera perché lo esigeva una situazione di emergenza o in cui il Consiglio decide di raccomandare il ripristino a causa di una minaccia che incombe su un numero significativo di Stati membri non dovrebbero rientrare nel calcolo dei due anni per ripristini giustificati da gravi carenze alle frontiere esterne.
- (36) Il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne deciso unilateralmente dagli Stati membri o a livello dell'Unione ha gravi implicazioni per il funzionamento dello spazio Schengen. Perché sia presa solo quando necessario e come misura di extrema ratio, la decisione di ripristino temporaneo o proroga dei controlli di frontiera dovrebbe basarsi su criteri comuni, ponendo l'accento sulla necessità e sulla proporzionalità. Il principio di proporzionalità vuole che il ripristino dei controlli alle frontiere interne sia soggetto a garanzie che aumentano nel tempo.
- (37) In primo luogo gli Stati membri dovrebbero valutare l'opportunità di controlli alle frontiere interne, vista la natura della minaccia grave individuata. Quindi dovrebbero valutarne con particolare attenzione il probabile impatto sulla circolazione delle persone nello spazio senza controllo alle frontiere interne e nelle regioni transfrontaliere. Tale valutazione dovrebbe rientrare nella notifica che gli Stati membri devono trasmettere alla Commissione. In caso di proroga dei controlli alle frontiere interne per eventi prevedibili oltre i sei mesi iniziali, lo Stato membro dovrebbe altresì valutare l'opportunità di misure alternative per raggiungere gli stessi obiettivi, come verifiche proporzionate svolte nell'esercizio delle competenze di polizia o di altri pubblici poteri o nelle forme di cooperazione di polizia previste dal diritto dell'Unione, e la possibilità di ricorrere alla procedura di trasferimento.
- (38) Al fine di limitare gli effetti dannosi del ripristino dei controlli alle frontiere interne, è opportuno che la decisione di ripristino sia accompagnata, se necessario, da misure di attenuazione. Queste misure dovrebbero in particolare garantire l'operatività del transito di merci, degli addetti ai trasporti e dei marittimi istituendo "corsie verdi". Inoltre, essendo necessario garantire la circolazione delle persone le cui attività possono essere essenziali ai fini della catena di approvvigionamento o della prestazione di servizi essenziali, gli Stati membri dovrebbero applicare anche gli orientamenti sui lavoratori transfrontalieri⁴⁵. Dato il contesto, le norme per il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dovrebbero tenere conto degli orientamenti e delle raccomandazioni adottati durante la pandemia di COVID-19, in quanto solida rete di sicurezza per il mercato unico, e fare in modo che gli Stati membri li applichino, se del caso, come misure di attenuazione durante il ripristino dei controlli. È in particolare opportuno individuare misure che assicurino il

⁴⁵

2020/C 102 I/03.

funzionamento ininterrotto del mercato unico e tutelino gli interessi delle regioni transfrontaliere e delle "città gemellate", ad esempio con autorizzazioni o deroghe per gli abitanti di quelle regioni.

- (39) L'elemento decisivo per appurare se un ripristino temporaneo è conforme ai criteri e alle condizioni stabilite dovrebbe essere la notifica effettuata dagli Stati membri. Per sincerarsi di disporre di informazioni comparabili, la Commissione dovrebbe, mediante un atto di esecuzione, adottare un modello di notifica del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. Gli Stati membri dovrebbero avere facoltà di classificare in tutto o in parte le informazioni fornite nella notifica, fatto salvo il funzionamento di canali di cooperazione di polizia adeguati e sicuri.
- (40) Affinché il ripristino dei controlli alle frontiere interne sia davvero una misura di extrema ratio decisa solo per il tempo necessario e per permettere di valutare la necessità e la proporzionalità dei controlli contro minacce prevedibili, gli Stati membri dovrebbero preparare una valutazione del rischio da presentare alla Commissione in caso di proroga oltre i sei mesi iniziali in risposta a minacce prevedibili. Gli Stati membri devono spiegare in particolare la portata e l'evoluzione della minaccia grave individuata, compreso quanto a lungo si prevede possa perdurare e quali potrebbero essere le sezioni di frontiera interna interessate, e le misure di coordinamento decise con altri Stati membri coinvolti anche solo potenzialmente.
- (41) La Commissione dovrebbe avere facoltà di chiedere complementi di informazione sulla base della notifica ricevuta, anche in ordine alla valutazione del rischio o alle misure di cooperazione e coordinamento con gli Stati membri coinvolti dalla prevista proroga del controllo alle frontiere interne. Se la notifica non è conforme ai requisiti minimi, la Commissione dovrebbe discuterne con lo Stato membro interessato e chiedere complementi di informazione o una nuova notifica.
- (42) Al fine di conferire un livello sufficiente di trasparenza alle azioni che incidono sugli spostamenti in assenza di controlli alle frontiere interne, gli Stati membri dovrebbero altresì informare il Parlamento europeo e il Consiglio dei principali elementi relativi al previsto ripristino di detti controlli. In casi giustificati gli Stati membri possono anche rendere queste informazioni classificate. A norma dell'articolo 33 del codice frontiere Schengen, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno una volta l'anno, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controllo alle frontiere interne ("relazione sullo stato di Schengen") in cui dedica particolare attenzione alla situazione nell'ottica degli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle agenzie competenti e dell'analisi dei dati dei sistemi d'informazione pertinenti. Dovrebbe altresì valutare la necessità e la proporzionalità del ripristino dei controlli alle frontiere nel periodo di riferimento della relazione. La relazione sullo stato di Schengen dovrà onorare anche gli obblighi di presentare relazioni di cui dall'articolo 20 del meccanismo di valutazione Schengen⁴⁶.
- (43) Il meccanismo di ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in situazioni di emergenza o per far fronte a minacce prevedibili dovrebbe prevedere la possibilità che la Commissione organizzi consultazioni tra gli Stati membri, anche

⁴⁶ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

su richiesta di uno di questi. È opportuno che in questo processo siano coinvolte le agenzie competenti dell'Unione affinché condividano le loro competenze, se del caso. Tali consultazioni dovrebbero esaminare le modalità di esecuzione dei controlli alle frontiere interne e relativa tempistica, le possibili misure di attenuazione e la possibilità di applicare misure alternative. Le consultazioni dovrebbero essere obbligatorie nei casi in cui la Commissione o uno Stato membro abbia emesso un parere esprimendo preoccupazione sul ripristino dei controlli di frontiera.

- (44) La Commissione e gli Stati membri dovrebbero mantenere la possibilità di esprimere eventuali preoccupazioni quanto alla necessità e alla proporzionalità della decisione di uno Stato membro di ripristinare i controlli alle frontiere interne in situazioni di emergenza o per far fronte a una minaccia prevedibile. Nel caso in cui siano ripristinati e prorogati controlli alle frontiere interne per minacce prevedibili per periodi combinati superiori a 18 mesi, la Commissione dovrebbe essere tenuta a emettere un parere che valuti la necessità e la proporzionalità di detti controlli. Nell'ipotesi che uno Stato membro ritenga sussistano circostanze eccezionali che giustificano il mantenimento dei controlli alle frontiere interne per una durata di oltre due anni, la Commissione dovrebbe emettere un supplemento di parere. Tale parere lascia impregiudicate le misure di esecuzione, comprese le azioni per infrazione, che la Commissione può decidere in qualsiasi momento nei confronti di uno Stato membro per inosservanza degli obblighi che gli incombono in virtù del diritto dell'Unione. In caso di parere la Commissione dovrebbe avviare consultazioni con gli Stati membri interessati.
- (45) Per permettere un'analisi *post factum* della decisione di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, è opportuno che gli Stati membri siano tenuti a presentare una relazione sul ripristino di detti controlli al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione anche una volta che li abbiano sospesi. Se i controlli sono ripristinati per periodi prolungati, è opportuno che tale relazione sia presentata anche dopo 12 mesi, e successivamente ogni anno se sono mantenuti in via eccezionale, e per tutto il periodo in cui vigono. La relazione dovrebbe descrivere in particolare la valutazione iniziale e di follow-up della necessità di tali controlli alle frontiere interne e del rispetto dei criteri per il loro ripristino. La Commissione dovrebbe adottare un modello con atto di esecuzione e renderlo disponibile online.
- (46) Nell'attuare il presente regolamento, gli Stati membri non pongono in atto discriminazioni nei confronti delle persone per motivi di sesso, razza od origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o tendenze sessuali.
- (47) Le autorità competenti usano dei loro poteri per svolgere i controlli all'interno del territorio e applicano le procedure del caso nel pieno rispetto delle norme di protezione dei dati previste dal diritto dell'Unione. Al trattamento dei dati personali a opera delle autorità nazionali competenti ai fini del presente regolamento si applica, nel rispettivo ambito di applicazione, il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio o la direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio.
- (48) L'obiettivo del presente regolamento è rafforzare il funzionamento dello spazio Schengen. Tale obiettivo non può essere conseguito dai singoli Stati membri. Pertanto è necessario modificare il regime comune istituito a livello dell'Unione. L'Unione può quindi intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

- (49) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che il presente regolamento si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sul presente regolamento, se intende recepirlo nel proprio diritto interno.
- (50) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio⁴⁷; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (51) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, il presente regolamento costituisce, ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen⁴⁸, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio⁴⁹.
- (52) Per quanto riguarda la Svizzera, la presente decisione costituisce, ai sensi dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen⁵⁰, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE del Consiglio⁵¹, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio⁵².
- (53) Per quanto riguarda il Liechtenstein, la presente decisione costituisce, ai sensi del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen⁵³, uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione

⁴⁷ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

⁴⁸ GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

⁴⁹ Decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31).

⁵⁰ GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

⁵¹ Decisione 1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'associazione di questi due Stati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31).

⁵² Decisione 2008/146/CE del Consiglio, del 28 gennaio 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen (GU L 53 del 27.2.2008, pag. 1).

⁵³ GU L 160 del 18.6.2011, pag. 21.

1999/437/CE del Consiglio, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio⁵⁴.

- (54) Il presente regolamento non pregiudica l'applicazione della direttiva 2004/38/CE⁵⁵.
- (55) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- (56) È opportuno pertanto modificare di conseguenza il regolamento (UE) 2016/399 e la direttiva 2008/115/CE,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (UE) 2016/399 è così modificato:

- (1) l'articolo 2 è modificato come segue:
 - a) il punto 12 è sostituito dal seguente:

"12. "sorveglianza di frontiera" la sorveglianza delle frontiere tra valichi di frontiera e la sorveglianza dei valichi di frontiera al di fuori degli orari di apertura stabiliti, comprese le misure preventive per individuare e impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera o che siano eluse le verifiche di frontiera;"
 - b) sono aggiunti i punti da 27 a 30 seguenti:

"27. "strumentalizzazione dei migranti" la situazione in cui un paese terzo istiga flussi migratori irregolari verso l'Unione incoraggiando o favorendo attivamente lo spostamento verso le frontiere esterne di cittadini di paesi terzi già presenti sul suo territorio o che transitino dal suo territorio, se tali azioni denotano l'intenzione del paese terzo di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro e sono di natura tale da mettere a repentaglio funzioni essenziali dello Stato come la sua integrità territoriale, il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale;

28. "viaggi essenziali" i viaggi dettati da funzioni o necessità essenziali, tenuto conto degli obblighi internazionali dell'Unione e degli Stati membri applicabili, elencate nell'allegato XI;

29. "viaggi non essenziali" i viaggi dettati da finalità diverse dai viaggi essenziali;

30. "poli di trasporto" aeroporti, porti marittimi o fluviali, stazioni ferroviarie o autostazioni.";
- (2) all'articolo 5 è aggiunto il paragrafo 4 seguente:

⁵⁴ Decisione 2011/350/UE del Consiglio, del 7 marzo 2011, sulla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, con particolare riguardo alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla circolazione delle persone (GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19).

⁵⁵ 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, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU L 158 del 30.4.2004, pag. 77).

"4. In una situazione di strumentalizzazione dei migranti gli Stati membri possono limitare il numero di valichi di frontiera notificati a norma del paragrafo 1 o gli orari di apertura, ove le circostanze lo richiedano.

Le limitazioni decise a norma del primo comma sono attuate in modo proporzionato e tengono pienamente conto dei diritti:

- a) dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale;
- b) dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE del Consiglio⁵⁶ e persone che beneficino del diritto di soggiorno in virtù di altri strumenti del diritto dell'UE o nazionale, o che siano in possesso di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata, nonché i loro familiari;
- c) dei cittadini di paesi terzi che chiedono protezione internazionale.";

(3) l'articolo 13 è sostituito dal seguente:

"Articolo 13

Sorveglianza di frontiera

1. La sorveglianza si prefigge principalmente lo scopo di individuare e impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera, di lottare contro la criminalità transfrontaliera e di prendere misure contro le persone entrate illegalmente.

Una persona che ha attraversato illegalmente una frontiera e che non ha il diritto di soggiornare sul territorio dello Stato membro interessato è fermata ed è sottoposta a procedure che rispettano la direttiva 2008/115/CE.

2. Le guardie di frontiera si servono di unità fisse o mobili per effettuare la sorveglianza di frontiera.

Tale sorveglianza viene effettuata in modo da impedire alle persone l'attraversamento non autorizzato della frontiera ai valichi di frontiera e di eludere le verifiche ai valichi di frontiera o da dissuaderle dal farlo.

3. La sorveglianza tra i valichi di frontiera è effettuata da guardie di frontiera in numero e con metodi adatti ai rischi e alle minacce esistenti o previsti. Essa comporta cambiamenti frequenti e improvvisi dei periodi di sorveglianza e di altri metodi e tecniche, in modo da individuare e impedire efficacemente l'attraversamento non autorizzato della frontiera.
4. La sorveglianza è effettuata da unità fisse o mobili che svolgono i loro compiti pattugliando o appostandosi in luoghi riconosciuti come sensibili o supposti tali allo scopo di impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera o di fermare le persone che attraversano illegalmente la frontiera. La sorveglianza può essere effettuata facendo ricorso anche a mezzi tecnici, compresi dispositivi elettronici, attrezzature e sistemi di sorveglianza.
5. In situazioni di strumentalizzazione dei migranti lo Stato membro interessato intensifica la sorveglianza di frontiera se necessario per far fronte alla maggiore minaccia. In particolare lo Stato membro rafforza le risorse e i mezzi

⁵⁶ Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (GU L 16 del 23.1.2004, pag. 44).

tecnici, a seconda dei casi, per impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera.

Detti mezzi tecnici possono ricomprendere tecnologie moderne, come droni e sensori di movimento, e unità mobili per impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera nell'Unione.

6. Fatto salvo il sostegno che può apportare agli Stati membri, l'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera può, in situazioni di strumentalizzazione dei migranti, effettuare la valutazione delle vulnerabilità di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), e all'articolo 32 del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio⁵⁷ per prestare l'assistenza necessaria allo Stato membro interessato.

Sulla base dei risultati di tale o altra valutazione delle vulnerabilità pertinente o del livello di impatto critico attribuito alla sezione di frontiera interessata ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (UE) 2019/1896, il direttore esecutivo dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera rivolge allo Stato membro interessato raccomandazioni a norma dell'articolo 41, paragrafo 1, di detto regolamento.

7. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 37 riguardo a modalità di sorveglianza supplementari, comprese norme per la sorveglianza di frontiera, in particolare l'uso di tecnologie di sorveglianza e monitoraggio delle frontiere esterne, tenendo conto del tipo di frontiera, del livello di impatto attribuito a ciascuna sezione di frontiera esterna conformemente all'articolo 34 del regolamento (UE) 2019/1896 e di altri fattori rilevanti.";

(4) il capo V è così ridenominato: "Misure specifiche relative alle frontiere esterne";

al capo V è inserito il seguente articolo 21 bis:

"Articolo 21 bis

Restrizioni dei viaggi per l'Unione europea

1. Il presente articolo si applica alle situazioni in cui il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie o la Commissione accerti la presenza in uno o più paesi terzi di una malattia infettiva con potenziale epidemico quale definita dai pertinenti strumenti dell'Organizzazione mondiale della sanità.
2. Il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, può adottare un regolamento di esecuzione che prevede restrizioni temporanee dei viaggi verso gli Stati membri.

Tali restrizioni temporanee di viaggio possono includere restrizioni all'ingresso negli Stati membri e altre misure ritenute necessarie per la tutela della salute pubblica nello spazio senza controllo alle frontiere interne, ad esempio test, quarantena, autoisolamento.

⁵⁷

Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

3. Sono esentate dalle restrizioni all'ingresso, a prescindere dallo scopo del viaggio, le categorie di persone seguenti:
 - a) beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale;
 - b) cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo a norma della direttiva 2003/109/CE e persone che beneficino del diritto di soggiorno in virtù di altri strumenti del diritto dell'UE o nazionale, o che siano in possesso di un visto nazionale per soggiorno di lunga durata, nonché i loro familiari.
4. Il regolamento di esecuzione di cui al paragrafo 1 deve, a seconda dei casi:
 - a) definire le categorie di persone che effettuano viaggi non essenziali da esentare da qualunque restrizione di viaggio;
 - b) individuare le aree geografiche o i paesi terzi da cui i viaggi non essenziali possano essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni, vista la situazione particolare delle aree o dei paesi interessati, sulla base di una metodologia e di criteri oggettivi, tra cui in particolare la situazione epidemiologica;
 - c) stabilire a quali condizioni i viaggi non essenziali di cui alle lettere a) e b) possano essere soggetti a restrizioni o esenti da restrizioni, compresa la prova da esibire per l'esenzione e le condizioni relative alla durata e alla natura del soggiorno nelle aree o nei paesi di cui alla lettera b);
 - d) stabilire a quali condizioni possano essere imposte, in via eccezionale, restrizioni di viaggio alle persone che effettuano viaggi essenziali, nell'eventualità di un repentino peggioramento della situazione epidemiologica, in particolare ove sia individuata una variante di interesse o che desta preoccupazione.
5. Le restrizioni dei viaggi essenziali di cui al paragrafo 4, lettera d), non possono includere restrizioni all'ingresso per quanto riguarda i viaggiatori di cui all'allegato XI, punti i) e punti da iv) a viii).";

(5) l'articolo 23 è sostituito dal seguente:

"Articolo 23
Esercizio di pubblici poteri

L'assenza del controllo di frontiera alle frontiere interne non pregiudica:

- a) l'esercizio delle competenze di polizia o di altri pubblici poteri da parte delle autorità competenti degli Stati membri nei rispettivi territori, comprese le zone di frontiera interne, in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di detti poteri non sia di effetto equivalente alle verifiche di frontiera.

L'esercizio dei poteri delle autorità competenti può non essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure:

- i) non hanno come obiettivo il controllo di frontiera;

- ii) si basano su informazioni e l'esperienza generali delle autorità competenti quanto a possibili minacce per la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico e sono volte, in particolare, a:
 - lottare contro la criminalità transfrontaliera;
 - lottare contro il soggiorno irregolare connesso con la migrazione irregolare; oppure
 - contenere il diffondersi di una malattia infettiva con potenziale epidemico accertata tale dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie;
 - iii) sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne, ivi compreso nei poli di trasporto o direttamente a bordo dei servizi passeggeri o sulla base di analisi dei rischi;
 - iv) sono eseguite se del caso sulla base delle tecnologie di monitoraggio e sorveglianza generalmente in uso nel territorio, per affrontare le minacce alla pubblica sicurezza o all'ordine pubblico di cui al punto ii);
 - b) la possibilità per uno Stato membro di far eseguire il controllo di sicurezza sulle persone nei poli di trasporto in forza della legislazione di ciascuno Stato membro alle sue autorità competenti o ai vettori, sempreché tale controllo sia eseguito anche sulle persone che viaggiano all'interno di detto Stato membro;
 - c) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nella legislazione nazionale l'obbligo di possedere o di portare con sé documenti d'identità;
 - d) la possibilità per uno Stato membro di prevedere nel diritto nazionale l'obbligo per i cittadini di paesi terzi di dichiarare la loro presenza sul suo territorio ai sensi dell'articolo 22 della 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 («convenzione di Schengen»);
 - e) la verifica a fini di sicurezza nelle banche dati pertinenti dei dati dei passeggeri relativi alle persone che viaggiano nello spazio senza controllo alle frontiere interne, che possono effettuare le autorità competenti a norma del diritto applicabile.";
- (6) è inserito il seguente articolo 23 bis:

"Articolo 23 bis

Procedura per il trasferimento di persone fermate alle frontiere interne

1. Il presente articolo si applica alle situazioni in cui un cittadino di paese terzo è fermato nelle immediate vicinanze delle frontiere interne, ove ricorrano tutte le condizioni seguenti:
 - a) il cittadino di paese terzo non soddisfa o non soddisfa più le condizioni d'ingresso di cui all'articolo 6, paragrafo 1;
 - b) al cittadino di paese terzo non si applica la deroga di cui all'articolo 6, paragrafo 5, lettera a);

- c) il cittadino di paese terzo è fermato nell'ambito della cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, in particolare durante pattugliamenti congiunti di polizia;
 - d) tutto induce a credere, sulla base di informazioni messe immediatamente a disposizione delle autorità che hanno fermato il cittadino di paese terzo, tra cui sue dichiarazioni e documenti di identità, viaggio o altri documenti trovati addosso al medesimo, o dei risultati di ricerche svolte nelle pertinenti banche dati nazionali e dell'Unione, che il cittadino di paese terzo sia arrivato direttamente da un altro Stato membro.
- 2. Le autorità competenti dello Stato membro possono decidere, avendo accertato che il cittadino di paese terzo interessato non ha il diritto di soggiornare nel suo territorio, di trasferirlo immediatamente nello Stato membro dal quale è entrato o ha cercato di entrare, secondo la procedura di cui all'allegato XII.
 - 3. Se uno Stato membro esperisce la procedura di cui al paragrafo 2, lo Stato membro ricevente è tenuto a prendere tutti i provvedimenti del caso per accogliere il cittadino di paese terzo interessato secondo le procedure di cui all'allegato XII.
 - 4. A decorrere da *[un anno dopo l'entrata in vigore del presente regolamento]* e successivamente con cadenza annuale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati registrati a norma dell'allegato XII, punto 3, quando applicano i paragrafi 1, 2 e 3.";
- (7) all'articolo 24, il primo comma è sostituito dal seguente:

"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 o prescritti per l'uso delle tecnologie di cui all'articolo 23, lettera a), punto iv).";

- (8) l'articolo 25 è sostituito dal seguente:

"Articolo 25

Quadro generale per il ripristino temporaneo o la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne

- 1. In caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro nello spazio senza controllo alle frontiere interne, detto Stato membro può in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne.

Una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna può considerarsi derivare in particolare da:

- (a) attività connesse al terrorismo o alla criminalità organizzata;
- (b) emergenze di sanità pubblica su vasta scala;
- (c) una situazione caratterizzata da spostamenti non autorizzati su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri, che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne;

(d) eventi internazionali di ampia portata o alto profilo, come manifestazioni sportive, commerciali o politiche.

2. I controlli di frontiera possono essere ripristinati a norma degli articoli 25 bis e 28 solo se lo Stato membro interessato ha stabilito che la misura è necessaria e proporzionata alla luce dei criteri di cui all'articolo 26, paragrafo 1, e dei criteri di cui al medesimo articolo, paragrafo 2, in caso di proroga dei controlli. I controlli di frontiera possono essere ripristinati anche a norma dell'articolo 29 alla luce dei criteri di cui all'articolo 30.

Il controllo di frontiera alle frontiere interne è comunque e sempre ripristinato come misura di extrema ratio. L'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera non eccedono quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave individuata.

3. Se la stessa minaccia perdura, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere prorogato conformemente agli articoli 25 bis, 28 o 29.

La stessa minaccia è considerata sussistere se lo Stato membro basa la giustificazione per la proroga dei controlli di frontiera sull'accertamento che persiste la stessa minaccia che aveva giustificato il ripristino iniziale dei controlli di frontiera.";

- (9) dopo l'articolo 25, è inserito il seguente articolo 25 bis:

"Articolo 25 bis

Procedura per casi che richiedono un intervento a causa di eventi imprevedibili o prevedibili

1. Quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro è imprevedibile e richiede un'azione immediata, lo Stato membro può, in via eccezionale, ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne.
2. Nel ripristinare il controllo di frontiera a norma del paragrafo 1, lo Stato membro ne dà notifica alla Commissione e agli altri Stati membri conformemente all'articolo 27, paragrafo 1.
3. Ai fini del paragrafo 1, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato immediatamente per un periodo limitato non superiore a un mese. Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna perdura oltre detto periodo, lo Stato membro può prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne per altri periodi, purché la durata massima non superi tre mesi.
4. Quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è prevedibile in uno Stato membro, questi ne dà notifica alla Commissione e agli altri Stati membri conformemente all'articolo 27, paragrafo 1, entro quattro settimane prima del ripristino previsto dei controlli di frontiera, o in tempi più brevi se le circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sono note meno di quattro settimane prima del ripristino previsto.
5. Ai fini del paragrafo 4 e fatto salvo l'articolo 27 bis, paragrafo 4, il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato per massimo sei mesi. Se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna perdura oltre detto termine, lo Stato membro può prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne

per periodi rinnovabili non superiori a sei mesi.

Le eventuali proroghe devono essere notificate alla Commissione e agli altri Stati membri conformemente all'articolo 27 e nei termini di cui al paragrafo 4. Fatto salvo l'articolo 27 bis, paragrafo 5, la durata massima del controllo di frontiera alle frontiere interne non è superiore a due anni.

6. Il periodo di cui al paragrafo 5 non può ricomprendere i periodi di cui al paragrafo 3.";

- (10) l'articolo 26 è sostituito dal seguente:

"Articolo 26

Criteri per il ripristino temporaneo e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne

1. Per appurare se il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne sia necessario e proporzionato a norma dell'articolo 25, uno Stato membro considera in particolare:
 - (a) se ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne sia una misura opportuna, vista la natura della minaccia grave individuata, e in particolare fino a che punto tale misura può rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna;
 - (b) l'impatto probabile di una tale misura:
 - sulla circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne; e
 - sul funzionamento delle regioni transfrontaliere, considerati i forti legami sociali ed economici che le uniscono.
2. Lo Stato membro che decida di prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 25 bis, paragrafo 5, valuta anche nel dettaglio se gli obiettivi ricercati con tale proroga siano raggiungibili:
 - a) applicando misure alternative, come verifiche proporzionate svolte nell'esercizio lecito delle competenze o altri poteri di cui all'articolo 23, lettera a);
 - b) applicando la procedura di cui all'articolo 23 bis;
 - c) ricorrendo a forme di cooperazione di polizia previste dal diritto dell'Unione, come i pattugliamenti congiunti, le operazioni congiunte, le squadre investigative comuni, l'osservazione transfrontaliera e gli inseguimenti oltre frontiera.
3. In caso di ripristino o proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne, gli Stati membri interessati predispongono, se necessario, opportune misure di accompagnamento che ne attenuino le ripercussioni sulle persone e sul trasporto di merci, prestando particolare attenzione alle regioni transfrontaliere.";

- (11) l'articolo 27 è sostituito dal seguente:

"Articolo 27

Notifica del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne e valutazione del rischio

1. Le notifiche del ripristino o della proroga dei controlli alle frontiere interne inviate dagli Stati membri contengono le informazioni seguenti:
 - (a) i motivi del ripristino o della proroga, compresi tutti i dati pertinenti relativi agli eventi che costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna;
 - (b) l'estensione del ripristino o della proroga, precisando la parte o le parti delle frontiere interne alle quali sarà ripristinato o prorogato il controllo di frontiera;
 - (c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati;
 - (d) la data e la durata del ripristino o della proroga;
 - (e) considerazioni quanto alla necessità e alla proporzionalità alla luce dei criteri di cui all'articolo 26, paragrafo 1, e paragrafo 2 in caso di proroga dei controlli;
 - (f) eventualmente, le misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri.

La notifica può essere presentata anche congiuntamente da due o più Stati membri.

La notifica deve essere redatta secondo un modello stabilito dalla Commissione con atto di esecuzione e reso disponibile online. Tale atto di esecuzione è adottato secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 38, paragrafo 2.

2. Nei casi in cui i controlli di frontiera sono in atto da sei mesi conformemente all'articolo 25 bis, paragrafo 5, ogni successiva notifica di proroga di detti controlli deve includere una valutazione del rischio. La valutazione del rischio presenta la portata e l'evoluzione prevista della minaccia grave individuata, indicando in particolare quanto a lungo si prevede che possa perdurare e quali potrebbero essere le sezioni di frontiera interna interessate, e informazioni sulle misure di coordinamento decise con gli altri Stati membri coinvolti anche solo potenzialmente.
3. Se il ripristino dei controlli di frontiera, o la loro proroga, è dettato da spostamenti non autorizzati su vasta scala di cui all'articolo 25, paragrafo 1, lettera b), la valutazione del rischio fornisce anche informazioni sulla portata e sulle tendenze di tali movimenti non autorizzati, comprese le informazioni pervenute dalle agenzie competenti dell'Unione nell'ambito dei rispettivi mandati, e l'analisi dei dati dei pertinenti sistemi di informazione.
4. Su richiesta della Commissione lo Stato membro interessato fornisce ogni complemento di informazione, anche sulle misure di coordinamento con gli Stati membri coinvolti dalla prevista proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne, e altre informazioni necessarie per valutare l'eventuale ricorso alle misure di cui agli articoli 23 e 23 bis.
5. Gli Stati membri che presentano una notifica ai sensi del paragrafo 1 o 2 possono, se necessario e in conformità della legge nazionale, decidere di classificare, in tutto o in parte, le informazioni notificate.

Tale classificazione non preclude l'accesso alle informazioni, attraverso opportuni canali sicuri di cooperazione di polizia, agli altri Stati membri interessati dal ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne.";

- (12) è inserito il seguente articolo 27 bis:

"Articolo 27 bis

Consultazione tra Stati membri e parere della Commissione

1. Ricevute le notifiche presentate a norma dell'articolo 27, paragrafo 1, la Commissione può stabilire un processo di consultazione, se necessario, comprendente riunioni congiunte tra lo Stato membro che prevede di ripristinare o prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne e gli altri Stati membri, specialmente quelli direttamente coinvolti da tali misure, e le agenzie competenti dell'Unione.

La consultazione riguarda in particolare la minaccia individuata per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, la pertinenza del previsto ripristino dei controlli di frontiera tenendo conto dell'opportunità di misure alternative, e le modalità per garantire l'attuazione della cooperazione reciproca tra gli Stati membri in relazione al ripristino.

Lo Stato membro che prevede di ripristinare o prorogare il controllo di frontiera alle frontiere interne tiene nella massima considerazione i risultati di tale consultazione nell'eseguire detto controllo.

2. Ricevute le notifiche presentate in relazione al ripristino o alla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne, la Commissione o un altro Stato membro può, fatto salvo l'articolo 72 TFUE, emettere un parere se, sulla base delle informazioni contenute nella notifica e nella valutazione del rischio, a seconda dei casi, o di eventuali complementi di informazione ricevuti, nutre preoccupazione sulla necessità o sulla proporzionalità del previsto ripristino o della prevista proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne.
3. Ricevute le notifiche presentate in relazione alla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, risultante nel mantenimento dei controlli di frontiera per un totale di 18 mesi, la Commissione emette un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo.
4. Quando è emesso il parere di cui al paragrafo 2 o 3, la Commissione può stabilire un processo di consultazione per discutere del parere con gli Stati membri. Quando la Commissione o uno Stato membro emette un parere in cui esprime preoccupazione sulla necessità o sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, la Commissione avvia tale processo.
5. Lo Stato membro che ritenga sussistono circostanze eccezionali che giustificano il necessario mantenimento dei controlli alle frontiere interne oltre il periodo massimo di cui all'articolo 25 bis, paragrafo 5, lo notifica alla Commissione conformemente all'articolo 27, paragrafo 2. La nuova notifica dello Stato membro motiva il perdurare della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, tenendo conto del parere emesso dalla Commissione a norma del paragrafo 3. La Commissione emette un supplemento di parere.";

- (13) l'articolo 28 è sostituito dal seguente:

"Articolo 28

Meccanismo specifico in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne

1. Ove accerti che una stessa minaccia grave per la sicurezza interna o l'ordine pubblico incombe sulla maggioranza degli Stati membri mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza frontiere interne, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta di decisione di esecuzione che autorizza gli Stati membri a ripristinare i controlli di frontiera, se le misure disponibili di cui agli articoli 23 e 23 bis non sono sufficienti per far fronte alla minaccia.
2. La decisione autorizza una durata massima di sei mesi, rinnovabile su proposta della Commissione per ulteriori periodi di massimo sei mesi ciascuno finché perdura la minaccia, alla luce del riesame di cui al paragrafo 5.
3. Se gli Stati membri ripristinano o prorogano i controlli di frontiera a causa della minaccia di cui al paragrafo 1, detti controlli devono basarsi, a decorre dall'entrata in vigore della decisione del Consiglio, sulla decisione medesima.
4. La decisione del Consiglio di cui al paragrafo 1 deve anche fare riferimento alle eventuali opportune misure di attenuazione da istituirsi a livello nazionale e dell'Unione per ridurre al minimo le ripercussioni causate dal ripristino dei controlli alle frontiere.
5. La Commissione riesamina l'evoluzione della minaccia individuata e l'impatto delle misure adottate conformemente alla decisione del Consiglio di cui al paragrafo 1, per valutare se tali misure rimangono giustificate.
6. Gli Stati membri notificano immediatamente alla Commissione e agli Stati membri in sede di Consiglio il ripristino dei controlli alle frontiere interne conformemente alla decisione di cui al paragrafo 1.
7. La Commissione può formulare una raccomandazione in cui indica altre misure di cui agli articoli 23 e 23 bis che potrebbero integrare i controlli alle frontiere interne o essere più indicate per affrontare la minaccia individuata per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di cui al paragrafo 1.";

(14) l'articolo 31 è così modificato:

- a) l'articolo 31 diventa il paragrafo 1;
- b) è aggiunto il seguente paragrafo 2:

"2. Quando notifica alla Commissione e agli altri Stati membri il ripristino dei controlli di frontiera in conformità dell'articolo 27, paragrafo 1, lo Stato membro informa contestualmente il Parlamento europeo e il Consiglio di quanto segue:

- a) i dettagli delle frontiere interne in cui intende ripristinare il controllo di frontiera;
- b) i motivi del ripristino proposto;
- c) la denominazione dei valichi di frontiera autorizzati;
- d) la data e la durata del ripristino previsto;
- e) le misure che devono prendere altri Stati membri, se del caso.

3. Le informazioni trasmesse possono essere soggette a classificazione delle informazioni disposta dagli Stati membri a norma dell'articolo 27, paragrafo 5.

Gli Stati membri non sono tenuti a trasmettere tutte le informazioni di cui al paragrafo 2 nei casi giustificati da motivi di pubblica sicurezza.

La classificazione delle informazioni non ne preclude la trasmissione dalla Commissione al Parlamento europeo. La trasmissione e il trattamento delle informazioni e dei documenti trasmessi al Parlamento europeo a norma del presente articolo sono conformi alle norme concernenti la trasmissione e il trattamento delle informazioni classificate applicabili tra il Parlamento europeo e la Commissione.";

(15) l'articolo 33 è sostituito dal seguente:

"Articolo 33

Relazione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne

1. Entro quattro settimane dalla soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne, gli Stati membri che hanno effettuato detto controllo presentano al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul ripristino e, se applicabile, sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne.
2. Fatto salvo il paragrafo 1, in caso di proroga dei controlli di frontiera di cui all'articolo 25 bis, paragrafo 5, lo Stato membro interessato presenta una relazione allo scadere di 12 mesi e successivamente ogni 12 mesi, se i controlli di frontiera sono mantenuti in via eccezionale.
3. La relazione illustra in particolare la valutazione iniziale e di follow-up della necessità dei controlli di frontiera e il rispetto dei criteri di cui all'articolo 26, lo svolgimento delle verifiche, la cooperazione pratica con gli Stati membri confinanti, le conseguenti ripercussioni sulla circolazione delle persone, in particolare nelle regioni transfrontaliere, l'efficacia del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, compresa una valutazione ex post della proporzionalità di questa misura.
4. La Commissione adotta un modello uniforme di relazione e lo rende disponibile online.
5. La Commissione può esprimere un parere sulla valutazione ex-post del ripristino temporaneo del controllo di frontiera a una o più frontiere interne o in parti delle stesse.
6. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio, almeno una volta l'anno, una relazione sul funzionamento dello spazio senza controllo alle frontiere interne dal titolo "relazione sullo stato di Schengen". La relazione contiene un elenco di tutte le decisioni di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne adottate nell'anno di riferimento. Essa include anche informazioni sulle tendenze all'interno dello spazio Schengen in ordine agli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi, tenendo conto delle informazioni rese disponibili dalle agenzie competenti dell'Unione, dell'analisi dei dati dei pertinenti sistemi di informazione e di una valutazione della necessità e della proporzionalità dei ripristini dei controlli di frontiera nel periodo di riferimento.";

(16) all'articolo 39, paragrafo 1, è aggiunta la seguente lettera h):

"h) le zone amministrative locali considerate regioni transfrontaliere e eventuali successive modifiche.";

(17) è aggiunto il seguente articolo 42 ter:

"Articolo 42 ter

Notifica delle regioni transfrontaliere

Entro [due mesi dall'entrata in vigore del presente regolamento] gli Stati membri notificano alla Commissione le zone del loro territorio che considerano regioni transfrontaliere.

Gli Stati membri comunicano alla Commissione ogni successiva modifica.";

(18) è aggiunto il seguente allegato XI:

"ALLEGATO XI

Viaggi essenziali

Le funzioni o necessità essenziali di cui all'articolo 2, punto 23, si riferiscono ai viaggi intrapresi per una delle necessità o funzioni seguenti:

- i. operatori sanitari, ricercatori in ambito sanitario e professionisti dell'assistenza agli anziani;
- ii. lavoratori frontalieri;
- iii. personale del settore dei trasporti;
- iv. diplomatici, personale delle organizzazioni internazionali e persone invitate da organizzazioni internazionali la cui presenza fisica è necessaria per il buon funzionamento di tali organizzazioni, personale militare, operatori umanitari e della protezione civile nell'esercizio delle proprie funzioni;
- v. passeggeri in transito;
- vi. passeggeri in viaggio per motivi familiari imperativi;
- vii. marittimi;
- viii. persone che necessitano di protezione internazionale o in viaggio per altri motivi umanitari.";

(19) è aggiunto il seguente allegato XII:

"ALLEGATO XII

PARTE A

Procedura per il trasferimento di persone fermate alle frontiere interne

1. Il provvedimento indica le ragioni per cui una persona non ha il diritto di soggiornare e ha effetto immediato.
2. Il provvedimento è notificato a mezzo del modello uniforme di cui alla parte B, compilato dall'autorità nazionale competente.

Il modello uniforme compilato è consegnato al cittadino di paese terzo interessato, il quale accusa ricevuta del provvedimento firmando il medesimo modello e riceve un esemplare del modello firmato.

Nel caso in cui il cittadino del paese terzo rifiuti di firmare il modello uniforme, l'autorità competente segnala tale rifiuto nella rubrica "commenti" del modello.
3. Le autorità nazionali che dispongono un provvedimento di respingimento/rifiuto di soggiorno registrano i dati seguenti:

- a) se sono in grado di stabilirlo, identità e cittadinanza del cittadino di paese terzo interessato;
 - b) estremi del documento di identità, se disponibili;
 - c) copia dei documenti o dati relativi all'identità o alla cittadinanza del cittadino di paese terzo interessato, se disponibili, in combinazione con le banche dati nazionali e dell'Unione pertinenti;
 - d) motivi del respingimento/rifiuto di soggiorno;
 - e) data del respingimento/rifiuto di soggiorno;
 - f) Stati membri in cui è rimandato indietro il cittadino di paese terzo.
4. Le autorità nazionali che dispongono un provvedimento di respingimento/rifiuto di soggiorno raccolgono i dati seguenti:
- a) numero di persone respinte;
 - b) numero di persone cui è negato il soggiorno;
 - c) numero di persone rimandate indietro;
 - d) Stato o Stati membri in cui sono state rimandate indietro persone;
 - e) cittadinanza dei cittadini di paesi terzi fermati, se nota;
 - f) ragioni del respingimento e del rifiuto di soggiorno;
 - g) tipo di frontiera come definito all'articolo 2, punto 1, del regolamento (UE) 2016/399 da cui sono stati rimandati indietro cittadini di paesi terzi.
5. Le persone respinte o cui è rifiutato il soggiorno hanno il diritto di presentare ricorso. I ricorsi sono disciplinati conformemente alla legislazione nazionale. Al cittadino di paese terzo sono altresì consegnate indicazioni scritte riguardanti punti di contatto in grado di fornire informazioni su rappresentanti competenti ad agire per suo conto a norma della legislazione nazionale in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire. L'avvio del procedimento di impugnazione non ha effetto sospensivo.
6. Le autorità competenti secondo la legislazione nazionale provvedono affinché il cittadino di paese terzo colpito da provvedimento di respingimento/rifiuto di soggiorno sia trasferito alle autorità competenti dello Stato membro confinante immediatamente ed entro 24 ore. Le autorità competenti secondo la legislazione nazionale dello Stato membro confinante cooperano a tal fine con le autorità dell'altro Stato membro.
7. Se il cittadino di paese terzo colpito da un provvedimento di cui al paragrafo 1 è stato condotto alla frontiera da un vettore, l'autorità localmente responsabile può:
- a) ordinare al vettore di riprendere a proprio carico il cittadino di paese terzo e trasferirlo immediatamente nello Stato membro dal quale è stato trasportato;
 - b) fino al momento della riconduzione, adottare le misure necessarie, nel rispetto del diritto nazionale e tenendo conto delle circostanze locali, allo scopo di impedire l'ingresso illecito dei cittadini di paesi terzi respinti.

PARTE B

Modulo uniforme per il trasferimento di persone fermate alle frontiere interne



Indicazione dello Stato

Logo dello Stato (Indicazione dell'ufficio)

(¹)

PROCEDURA DI TRASFERIMENTO ALLA FRONTIERA INTERNA

Il giorno _____ alle ore _____ in località *(indicare il tipo di frontiera interna nelle vicinanze immediate o altra informazione pertinente sul fermo effettuato con un pattugliamento congiunto)* _____

innanzi a noi sottoscritti _____ è presente:

Dati personali (se disponibili)

cognome _____ nome _____

nato/a a _____ il _____ sesso _____

cittadinanza _____ residente a _____

identificato/a a mezzo di _____ numero _____

rilasciato a _____ il _____

munito/a di visto n. _____ (se applicabile) di tipo _____

rilasciato da _____

valido dal _____ al _____

della durata di _____ giorni: _____

Proveniente da _____ a mezzo di _____ *(indicare il mezzo di trasporto, ad es. numero di volo)*, è reso/a edotto/a che non ha il diritto di soggiornare nel paese e che sarà trasferito/a in _____ a norma *(indicare gli estremi della normativa nazionale vigente)* per i seguenti motivi:

- ☐ (A) Sprovvisto/a di documento/i di viaggio valido/i
- ☐ (B) In possesso di documento di viaggio falso/contraffatto/alterato
- ☐ (C) Sprovvisto/a di visto o permesso di soggiorno valido
- ☐ (D) In possesso di visto o permesso di soggiorno falso/contraffatto/alterato
- ☐ (E) Sprovvisto/a d'idonea documentazione attestante scopo e condizione del soggiorno

Non sono stati esibiti i seguenti documenti: _____

- ☐ (F) Ha già soggiornato per 90 giorni nel precedente periodo di 180 giorni nel territorio degli Stati membri dell'Unione europea
- ☐ (G) Sprovvisto/a di sufficienti mezzi di sussistenza in relazione al periodo e alle modalità del soggiorno, e di mezzi sufficienti per il rientro nel paese di origine o di transito
- ☐ (H) È segnalato/a ai fini della non ammissione
 - ☐ nel SIS
 - ☐ nel registro nazionale
- ☐ (I) È considerato/a pericoloso/a per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno o più Stati membri dell'Unione europea *(ciascuno Stato deve indicare i riferimenti normativi nazionali relativi a tale ipotesi di trasferimento)*.

Commenti

- ☐ L'interessato/a si rifiuta di firmare il modulo.

Interessato/a

Responsabile delle verifiche

L'interessato/a può presentare ricorso avverso il provvedimento che nega il diritto di soggiorno secondo quanto previsto dalla legislazione nazionale. L'interessato/a ha ricevuto copia del presente atto (*ciascuno Stato deve indicare i riferimenti alla legislazione nazionale riguardante il diritto di ricorso*).".

Articolo 2

Modifica della direttiva 2008/115/CE

1. L'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE è sostituito dal seguente:

"3. Gli Stati membri possono astenersi dall'emettere una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese terzo il cui soggiorno nel loro territorio è irregolare qualora il cittadino in questione sia ripreso da un altro Stato membro conformemente alla procedura di cui all'articolo 23 bis del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento e del Consiglio* o in virtù di accordi o intese bilaterali.

Lo Stato membro che riprende il cittadino in questione a norma del primo comma emette una decisione di rimpatrio in conformità del paragrafo 1. In tali casi non si applica la deroga di cui al primo comma.

Gli Stati membri notificano alla Commissione gli accordi o intese bilaterali esistenti, nuovi o modificati senza ritardo.

* Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 077 del 23.3.2016, pag. 1).".

Articolo 3

Recepimento della modifica della direttiva 2008/115/CE

Gli Stati membri adottano e pubblicano entro e non oltre [*un mese dall'entrata in vigore del presente regolamento*] le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'articolo 2. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Gli Stati membri applicano dette disposizioni a decorrere da [*sei mesi dall'entrata in vigore*].

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento all'articolo 2 del presente regolamento o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.

Articolo 4

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

L'articolo 1, punto 6, si applica a decorrere da [data in cui negli Stati membri si applicano le modifiche di cui all'articolo 2].

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a Strasburgo, il

Per il Parlamento europeo
La presidente

Per il Consiglio
Il presidente