C/2026/4089

24.7.2026

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2 giugno 2026

sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Norvegia alle sue frontiere marittime con collegamenti via traghetto con la Danimarca, la Germania e la Svezia, conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

(C/2026/4089)

(1) A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea, l'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia 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) A norma dell'articolo 25 del 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) (codificazione) ([1]), in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di uno Stato membro, detto Stato membro può in via eccezionale e temporanea ripristinare il controllo di frontiera in tutte le parti o in parti specifiche delle sue frontiere interne. Il controllo di frontiera dovrebbe essere ripristinato come misura di extrema ratio e la sua estensione e durata non dovrebbero eccedere quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave individuata.

(3) L'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen specifica che quando uno Stato membro intende ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere esterne per affrontare una minaccia grave prevedibile, deve darne notifica al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli altri Stati membri entro quattro settimane prima del ripristino previsto del controllo di frontiera, o il prima possibile 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.

(4) La Norvegia applica l'*acquis* di Schengen e partecipa allo spazio senza controlli alle frontiere interne conformemente all'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 Schengen ([2]).

(5) A norma dell'articolo 27 bis, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, 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 del controllo di frontiera per un totale superiore a dodici mesi, basata sugli stessi motivi, la Commissione deve emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo di frontiera.

(6) Il quadro per il ripristino e la proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne è stato riveduto in modo sostanziale dal regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]), entrato in vigore il 10 luglio 2024. Di conseguenza, l'inizio di tutti i periodi di cui al titolo III, capo II, del codice frontiere Schengen è stato calcolato a partire da tale data.

(7) Con lettera del 14 ottobre 2024, sulla base dell'articolo 25 bis del codice frontiere Schengen, le autorità norvegesi hanno notificato il ripristino del controllo di frontiera alla frontiera interna marittima con collegamenti via traghetto con lo spazio Schengen (porti di Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger e Bergen) dal 12 novembre 2024 all'11 maggio 2025.

([1]) GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.
([2]) GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.
([3]) Regolamento (UE) 2024/1717 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice dell'Unione relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Con lettera dell'11 aprile 2025, le autorità norvegesi hanno notificato la proroga del ripristino del controllo alle frontiere interne per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 12 maggio 2025 all'11 novembre 2025. Con lettera del 15 ottobre 2025, le autorità norvegesi hanno notificato una seconda proroga del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 12 novembre 2025 all'11 maggio 2026. Con lettera del 15 ottobre 2025, le autorità norvegesi hanno notificato una terza proroga del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 12 maggio 2026 all'11 novembre 2026.

(9) La Norvegia è stata inclusa nel dialogo strutturato della Commissione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne. In seguito al ricevimento della notifica di proroga della Norvegia, tale dialogo strutturato è proseguito nell'ambito del processo di consultazione previsto all'articolo 27 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen.

(10) L'attuale situazione alle frontiere interne è descritta nella relazione sullo stato di Schengen del 23 aprile 2025 ([4]) ed è oggetto di regolari discussioni in seno al Consiglio Schengen.

(11) Dato che la Norvegia ha ripristinato e prorogato il controllo di frontiera alle frontiere interne marittime con collegamenti via traghetto, per gli stessi motivi, per un periodo continuativo totale superiore a dodici mesi, la Commissione deve emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo di frontiera.

(12) In seguito alla valutazione di tutte le suddette notifiche, completate dalle informazioni trasmesse nel quadro del processo di consultazione e da altri documenti ufficiali pubblicamente disponibili, la Commissione adotta il parere seguente.

VALUTAZIONE DELLE NOTIFICHE

I. REQUISITI FORMALI

(13) La Commissione osserva che il ripristino del controllo alle frontiere interne e le relative proroghe sono stati notificati nel rispetto dei termini previsti dall'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, ossia entro quattro settimane prima dell'entrata in vigore del ripristino o della proroga del controllo alle frontiere interne.

(14) La Commissione osserva che le notifiche sono state eseguite secondo il modello istituito a questo scopo dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/315 della Commissione ([5]).

(15) A norma dell'articolo 27, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, nei casi in cui il controllo di frontiera sia in atto da sei mesi, gli Stati membri devono includere in ogni successiva notifica una valutazione del rischio che presenti la portata e l'evoluzione prevista della minaccia grave. Anche se può essere difficile per le autorità nazionali fornire una valutazione precisa della portata e dell'evoluzione prevista della minaccia grave, la Commissione osserva che le informazioni fornite nelle notifiche non includono una valutazione del rischio dettagliata a norma dell'articolo 27, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, che tenga conto delle tendenze di sviluppo della minaccia grave nel precedente periodo di ripristino dei controlli alle frontiere interne, e che si avvalga di analisi del rischio elaborate a livello nazionale e dalle agenzie dell'Unione competenti.

(16) La Commissione osserva che la Norvegia non ha presentato una relazione a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, che impone agli Stati membri di presentare una relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne allo scadere di 12 mesi, termine che sarebbe scaduto il 12 novembre 2025.

([4]) COM(2025) 185 final.

([5]) Raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione, del 23 novembre 2023, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle minacce gravi per la sicurezza interna e l'ordine pubblico nello spazio senza controlli alle frontiere interne (GU L, 2024/268, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NECESSITÀ E PROPORZIONALITÀ

Posizione delle autorità norvegesi

(17) Le autorità norvegesi invocano una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, con riferimento alla posizione della Norvegia in qualità di produttore e fornitore di energia, in relazione ad estese e continue operazioni di intelligence e di influenza e alla plausibile minaccia di sabotaggio di infrastrutture critiche onshore e offshore da parte dell'intelligence russa.

(18) Nella propria relazione nazionale sulla valutazione della minaccia del 2025, il servizio di sicurezza della polizia norvegese (PST) afferma che, dalla fine del 2023, i servizi di intelligence russi hanno condotto «decine» di azioni di sabotaggio e attività destabilizzanti mediante mandatari. Ritiene probabile che l'intelligence russa cercherà di compiere azioni di sabotaggio contro obiettivi in Norvegia nel 2025, allo scopo di impedire alla Norvegia di effettuare forniture di energia all'Ucraina e di influenzare negativamente l'opinione pubblica in merito al sostegno all'Ucraina. Le recenti intrusioni nello spazio aereo norvegese da parte di droni di provenienza sconosciuta, con conseguenti perturbazioni a carico dell'aviazione civile, confermano un clima di tensione sul piano della sicurezza.

(19) Le autorità norvegesi sottolineano la proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, che è limitato, in termini sia operativi che geografici, a quanto strettamente necessario per prevenire eventuali minacce alla sicurezza interna e all'ordine pubblico.

(20) I controlli sono basati sul rischio e utilizzano gli elenchi dei passeggeri. La maggior parte delle verifiche si svolge virtualmente grazie all'ampio ricorso alle possibilità offerte dalla ricezione e dal trattamento anticipati delle informazioni di viaggio da parte degli operatori marittimi. In media, nel periodo da maggio a dicembre 2025, solo lo 0,12 % dei passeggeri è stato sottoposto a controlli fisici.

(21) La polizia norvegese sottolinea che il ripristino dei controlli alle frontiere interne consente di raccogliere informazioni preziose e contribuisce a impedire a soggetti stranieri malevoli di recarsi in Norvegia.

(22) Il diritto nazionale norvegese impone il ripristino formale dei controlli alle frontiere interne per consentire alle autorità di obbligare gli operatori di traghetti a trasmettere gli elenchi dei passeggeri alla polizia. Il ministero della Giustizia e della pubblica sicurezza ha valutato se sia possibile istituire un nuovo quadro giuridico nazionale che consenta di ricevere informazioni di viaggio dagli operatori marittimi senza la necessità di ricorrere al ripristino dei controlli alle frontiere interne.

Osservazioni della Commissione

(23) Le autorità norvegesi hanno trasmesso informazioni sui vari aspetti delle minacce gravi individuate per la sicurezza interna e l'ordine pubblico e argomenti a giustificazione della necessità e proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera.

(24) La Commissione prende atto della minaccia grave e attuale per le infrastrutture energetiche onshore e offshore, quale accertata dal servizio di sicurezza della polizia norvegese e comprovata da precedenti episodi di sabotaggio e attacchi ibridi.

(25) La Commissione ritiene che le notifiche della Norvegia non contengano informazioni sufficientemente dettagliate per consentirle di stabilire in che modo il ripristino dei controlli alle frontiere interne contribuisca ad affrontare la minaccia rappresentata dall'intelligence russa. La Commissione osserva che i recenti attacchi alle infrastrutture

energetiche norvegesi hanno assunto la forma di attacchi informatici. L'applicazione coerente da parte degli Stati Schengen degli orientamenti della Commissione, del 30 settembre 2022, per il sistema generale di rilascio dei visti in relazione ai richiedenti russi e ai controlli dei cittadini russi alle frontiere esterne dovrebbe costituire un ulteriore strumento per affrontare le preoccupazioni in materia di sicurezza individuate nella notifica ([6]).

(26) La Commissione, pur riconoscendo il valore delle informazioni ottenute attraverso il trattamento delle informazioni di viaggio, osserva che la normativa norvegese consente alla polizia di ricevere tali informazioni solo a seguito del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

III. MISURE ALTERNATIVE

Posizione delle autorità norvegesi

(27) Le autorità norvegesi hanno presentato due misure alternative nelle loro notifiche. Tuttavia, sostengono che tali misure alternative non possono sostituire completamente il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(28) In primo luogo, tutti i paesi nordici partecipano a un formato denominato «cooperazione nordica di polizia» e condividono informazioni operative all'interno del sottogruppo «quadro situazionale nordico». La cooperazione è molto stretta, soprattutto nelle regioni frontaliere. Nel settembre 2025 è stata inaugurata una nuova stazione di polizia congiunta alla frontiera tra Norvegia e Svezia, a Magnormoen.

(29) In secondo luogo, nel 2024 Belgio, Paesi Bassi, Germania, Norvegia, Regno Unito e Danimarca hanno concordato una dichiarazione comune sulla cooperazione in materia di protezione delle infrastrutture critiche nel Mare del Nord. Tali paesi cooperano sulle misure di sicurezza, condividono informazioni e conoscenze e comunicano informazioni pertinenti a livello operativo. La dichiarazione comune si concentra sulla resilienza e sulla prevenzione ed è pertanto complementare alle attività della NATO, cui partecipano tutti i paesi summenzionati.

Osservazioni della Commissione

(30) La Commissione prende atto della stretta cooperazione di polizia della Norvegia nonché dello scambio di informazioni e intelligence con i suoi vicini diretti.

(31) La Norvegia non ha ancora adottato la normativa nazionale necessaria per consentire alla polizia di ricevere informazioni di viaggio dagli operatori marittimi in assenza del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(32) La ricezione e l'uso delle informazioni di viaggio relative a collegamenti effettuati da traghetti all'interno dello spazio Schengen sono consentiti a norma dell'articolo 23, lettera a), del codice frontiere Schengen. Detto articolo consente 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 al controllo di frontiera ([7]).

(33) La Commissione tiene conto del fatto che la Norvegia, in quanto paese associato Schengen, non ha accesso allo stesso livello di informazioni relative alle minacce alla sicurezza di cui dispone un altro Stato membro dell'UE, data la sua limitata partecipazione alla cooperazione transfrontaliera in materia di lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.

([6]) C(2022) 7111 final, Comunicazione della Commissione 1. che aggiorna gli orientamenti per il sistema generale di rilascio dei visti ai richiedenti russi in seguito alla decisione (UE) 2022/1500 del Consiglio, del 9 settembre 2022, sulla sospensione totale dell'applicazione dell'accordo tra la Comunità europea e la Federazione russa di facilitazione del rilascio dei visti ai cittadini dell'Unione europea e della Federazione russa e 2. che reca orientamenti per i controlli a cui sottoporre i cittadini russi alle frontiere esterne. Dai dati sembrerebbe che gli Stati membri seguano in generale gli orientamenti: il numero complessivo di visti rilasciati a richiedenti russi è diminuito da oltre 4 milioni di visti rilasciati nel 2019 a circa 0,5 milioni nel 2024. Il tasso di rifiuto dei visti è passato dall'1,5 % nel 2019 al 7,5 % nel 2024.

([7]) Sentenza della Corte di giustizia del 21 giugno 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) La Commissione osserva che il nuovo sistema d'informazione Schengen ([8]) e l'entrata in funzione dell'EES e dell'ETIAS, ai quali la Norvegia partecipa, garantiranno ulteriormente la sicurezza delle frontiere esterne ([9]).

(35) La Commissione osserva che le autorità norvegesi non hanno approfondito l'affermazione contenuta nelle loro notifiche secondo cui le misure alternative non possono sostituire i controlli alle frontiere interne.

IV. MISURE DI ATTENUAZIONE

Posizione delle autorità norvegesi

(36) La Norvegia sostiene che le ripercussioni sui viaggi transfrontalieri e sulla libera circolazione all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne sono minime, in ragione delle modalità di esecuzione del controllo di frontiera.

(37) Dal 2013 la Norvegia ha istituito una piattaforma online, SafeSeaNet Norway, la quale agevola gli obblighi di rendicontazione degli operatori del trasporto marittimo che intendono entrare o uscire da un porto situato nel territorio norvegese.

Osservazioni della Commissione

(38) Le notifiche presentate dalle autorità norvegesi dimostrano il loro impegno affinché le ripercussioni dei controlli alle frontiere interne rimangano limitate, come previsto all'articolo 26, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen.

(39) La Commissione osserva che il controllo di frontiera si svolge in modo mirato e basato sul rischio, al fine di limitare le ripercussioni sui viaggi transfrontalieri e che solo una percentuale estremamente ridotta di passeggeri è sottoposta a controlli fisici.

(40) La piattaforma SafeSeaNet Norway ha agevolato le operazioni per gli operatori del trasporto marittimo.

(41) La Commissione ritiene che la notifica norvegese non contenga informazioni su eventuali altre misure di attenuazione.

([8]) Regolamento (UE) 2024/982 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2024, sulla consultazione e lo scambio automatizzati di dati per la cooperazione di polizia e che modifica le decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio e i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento Prüm II) (GU L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione (GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regolamento (UE) 2025/13 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818 (GU L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Rettifica del regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011 (GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) La Norvegia ha notificato le sue regioni transfrontaliere a norma dell'articolo 42 ter del codice frontiere Schengen.

(43) La notifica norvegese non spiega se alcune regioni frontaliere possano essere maggiormente colpite rispetto ad altre dal ripristino dei controlli di frontiera alle frontiere marittime con collegamenti effettuati da traghetti verso altri Stati membri.

V. RACCOMANDAZIONI

(44) La Commissione incoraggia le autorità norvegesi a mantenere e sviluppare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni con altri Stati membri, anche aggiornando, ove necessario, gli accordi multilaterali e bilaterali sulla cooperazione di polizia con gli Stati membri confinanti.

(45) Le autorità norvegesi dovrebbero sfruttare appieno qualsiasi misura alternativa supplementare disponibile di cui alla raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione ([10]) e le possibilità offerte dal codice frontiere Schengen riveduto, rafforzando e integrando le misure esistenti.

(46) A norma del regolamento sugli accertamenti ([11]), uno degli elementi del patto sulla migrazione e l'asilo, il controllo di sicurezza di tutte le pertinenti banche dati fa parte degli accertamenti sia alle frontiere esterne, sia all'interno del territorio.

La Norvegia dovrebbe adottare una normativa nazionale che consenta alla polizia di ricevere informazioni di viaggio dagli operatori del trasporto marittimo senza dover ricorrere al ripristino dei controlli alle frontiere interne e presentare un calendario per l'adozione di detta normativa.

(47) La Commissione ritiene che, adeguando la loro normativa nazionale, le autorità norvegesi sarebbero in grado di continuare a effettuare le necessarie verifiche sui passeggeri dei traghetti sulla base delle informazioni sui passeggeri, consentendo di salvaguardare gli interessi di sicurezza della Norvegia, senza dover ricorrere a un ripristino formale dei controlli alle frontiere interne. Su tale base, la Commissione raccomanda alla Norvegia di adoperarsi per eliminare gradualmente il ripristino dei controlli alle frontiere interne. La Commissione rimarrà in stretto contatto con tutti gli Stati membri interessati per conseguire tale obiettivo.

Fatto a Bruxelles, il 2 giugno 2026

Per la Commissione
Magnus BRUNNER
Membro della Commissione

([10]) Raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione, del 23 novembre 2023, sulla cooperazione tra gli Stati membri riguardo alle minacce gravi per la sicurezza interna e l'ordine pubblico nello spazio senza controlli alle frontiere interne (GU L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Regolamento (UE) 2024/1356 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (GU L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).