RACCOMANDAZIONE (UE) 2017/1804 DELLA COMMISSIONE

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 COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

(1) In uno spazio senza controlli alle frontiere interne, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne può essere deciso solo in circostanze eccezionali per reagire a situazioni che incidono gravemente sull'ordine pubblico o sulla sicurezza interna di tale spazio, di alcune sue parti, o di uno o più Stati membri. Visto l'impatto che questo eventuale ripristino temporaneo può avere su tutte le persone e le merci che hanno il diritto di circolare liberamente all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne, esso può essere solo una misura di extrema ratio soggetta a condizioni rigorose per quanto concerne l'estensione e la durata.

(2) Le attuali disposizioni del codice frontiere Schengen prevedono la possibilità di ripristinare rapidamente il controllo temporaneo alle frontiere interne nel caso in cui una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna richieda un'azione immediata in uno Stato membro, per un periodo massimo di due mesi (articolo 28). Il codice prevede inoltre il ripristino dei controlli di frontiera per far fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna in caso di eventi prevedibili, per un periodo massimo di sei mesi (articolo 25). L'applicazione congiunta degli articoli 28 e 25 del codice frontiere Schengen permette di mantenere i controlli di frontiera per un periodo complessivo non superiore a otto mesi. Inoltre, una nuova minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna fa scattare nuovamente l'applicazione delle norme (e comporta pertanto un nuovo calcolo della durata del ripristino dei controlli).

(3) L'articolo 29 del codice frontiere Schengen prevede una procedura eccezionale che permette di ripristinare i controlli alle frontiere interne per un periodo massimo di due anni qualora il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne sia messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne, individuate nel corso di una valutazione Schengen. Con l'adozione del regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]) tale procedura può essere attivata anche nel caso in cui uno Stato membro non intraprenda le azioni necessarie a seguito di una valutazione delle vulnerabilità o non collabori con l'Agenzia, qualora la situazione alle frontiere esterne richieda un intervento urgente.

(4) Se è pur vero che nella maggior parte dei casi i termini attualmente in vigore si sono dimostrati sufficienti, recentemente è emerso che alcune minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, ad esempio il terrorismo o importanti movimenti secondari incontrollati all'interno dell'Unione, possono protrarsi ben oltre i suddetti periodi.

(5) Per poter rispondere in futuro a queste minacce persistenti, la Commissione ha adottato una proposta di modifica delle disposizioni pertinenti del codice frontiere Schengen. La proposta modifica i limiti temporali previsti dall'articolo 25 del codice frontiere Schengen in caso di eventi prevedibili e, in tal modo, riconosce che la proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne oltre i limiti temporali attuali è giustificabile fino ad un massimo di due anni. La proposta, inoltre, prevede la possibilità di prorogare ulteriormente i controlli alle frontiere interne qualora la minaccia specifica per la sicurezza interna o l'ordine pubblico persista anche oltre tale termine.

(6) I nuovi limiti temporali sono accompagnati da ulteriori obblighi procedurali che gli Stati membri devono soddisfare prima del ripristino o della proroga dei controlli alle frontiere interne. In particolare, gli Stati membri sono tenuti ad accompagnare le loro notifiche con una valutazione del rischio atta a dimostrare che il ripristino o la proroga dei controlli alle frontiere interne che intendono introdurre è una misura di extrema ratio e a spiegare in che modo il controllo alle frontiere interne dovrebbe contribuire ad affrontare la minaccia

([1]) Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1).

individuata. Inoltre, la Commissione è ora tenuta ad esprimere un parere ogniqualvolta i controlli alle frontiere interne superino i sei mesi. Le disposizioni relative alla «procedura di consultazione» che fa seguito al parere della Commissione sono anch'esse modificate per tener conto del nuovo ruolo della guardia di frontiera e costiera europea e di Europol e per far sì che i risultati di tale consultazione, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento degli Stati membri confinanti, siano presi in debita considerazione. Tutte queste modifiche mirano a garantire che il ripristino del controllo alle frontiere interne venga attivato esclusivamente per il tempo e nei casi necessari e giustificati.

(7) Le modifiche proposte al codice frontiere Schengen si basano sulle disposizioni attuali. In attesa dell'adozione della modifica del codice frontiere Schengen sopra descritta, è essenziale che tutti gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne rispettino integralmente quanto già prescritto dalle disposizioni attualmente previste dal codice stesso, secondo le quali gli Stati membri che intendono ricorrere a detta misura sono tenuti a prendere prima di tutto in considerazione misure alternative ai controlli di frontiera e a cooperare con gli Stati membri confinanti.

(8) A norma dell'articolo 26 del codice frontiere Schengen, prima di decidere se ripristinare o prorogare temporaneamente i controlli di frontiera alle frontiere interne, lo Stato membro interessato valuta fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e valuta la proporzionalità della misura rispetto a tale minaccia, tenendo conto, tra l'altro, del suo impatto probabile sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne. In tal senso, controlli mirati, basati su un'analisi dei rischi e su un'intelligence costantemente aggiornate, contribuirebbero ad ottimizzare i benefici dei controlli e a limitarne gli effetti negativi sulla libera circolazione.

(9) Gli Stati membri interessati dal ripristino dei controlli alle pertinenti sezioni di frontiera dovrebbero avere la possibilità di esprimere regolarmente le loro opinioni sulla necessità di tali controlli, al fine di organizzare la cooperazione reciproca tra tutti gli Stati membri coinvolti ed esaminare periodicamente la proporzionalità delle misure rispetto agli avvenimenti all'origine del ripristino dei controlli di frontiera e alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Lo Stato membro che decide di ripristinare tali controlli dovrebbe tener conto di queste opinioni nell'esaminare e rivedere la loro necessità, con l'obiettivo di adeguarli costantemente alle circostanze.

(10) Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, lettera e), del codice frontiere Schengen, lo Stato membro che ripristina o proroga i controlli alle frontiere interne fornisce, tra l'altro, informazioni sulle misure che devono essere adottate dagli altri Stati membri nel contesto dei controlli di frontiera previsti. Ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen, è inoltre possibile predisporre riunioni congiunte tra lo Stato membro che intende ripristinare i controlli alle frontiere interne, gli altri Stati membri, specialmente quelli direttamente colpiti da tali misure, e la Commissione, allo scopo di organizzare, se opportuno, una cooperazione reciproca tra gli Stati membri. Questi contatti con gli Stati membri confinanti dovrebbero servire a limitare l'impatto sulla libera circolazione.

(11) Poiché è possibile far ricorso al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne solo in circostanze eccezionali e quale misura di extrema ratio, gli Stati membri dovrebbero dapprima verificare se non sia possibile adottare altre misure alternative ai controlli di frontiera per contrastare efficacemente la minaccia individuata e dovrebbero decidere di ripristinare detti controlli solo in quanto misura di extrema ratio, nel caso in cui le predette misure meno restrittive per il traffico transfrontaliero non siano sufficienti ad affrontare le minacce individuate. Nelle loro notifiche ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, gli Stati membri interessati dovrebbero comunicare l'esito della loro valutazione e le ragioni per cui hanno optato per i controlli di frontiera.

(12) A questo proposito, gli Stati membri dovrebbero compiere tutti gli sforzi necessari a continuare ad attuare integralmente la raccomandazione della Commissione del 12 maggio 2017 (C(2017)3349 final) relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

(13) È opportuno che la presente raccomandazione sia attuata nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

(14) È opportuno che la presente raccomandazione sia indirizzata a tutti gli Stati Schengen vincolati dal titolo III del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio ([1]),

([1]) 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).

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

LIMITARE L'IMPATTO SULLA LIBERA CIRCOLAZIONE

Al fine di trovare il giusto equilibrio tra la necessità di tutelare l'ordine pubblico o la sicurezza interna degli Stati membri e i benefici dello spazio senza controllo alle frontiere interne, gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne dovrebbero prendere attentamente in considerazione e valutare periodicamente i seguenti aspetti nel verificare, ai sensi dell'articolo 26 del codice frontiere Schengen, la necessità e la proporzionalità di tale eventuale ripristino temporaneo ai sensi degli articoli 25 e 28 del codice frontiere Schengen:

a) l'impatto probabile di tale ripristino sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne;

b) l'impatto probabile di tale ripristino sul mercato interno.

A tal fine, nella notifica ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen, gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne dovrebbero comunicare l'esito della loro valutazione dell'impatto sulla libera circolazione e sul mercato interno del ripristino o della proroga dei controlli alle frontiere interne previsti.

Gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne dovrebbe astenersi dall'adottare misure che non siano giustificate dalle gravi minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna individuate. Dovrebbero ad esempio limitare le sezioni di frontiera interessate dal ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne a quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia individuata.

RESPONSABILITÀ CONDIVISA E COOPERAZIONE

Ai fini del suddetto obiettivo di limitare l'impatto sulla libera circolazione, gli Stati membri che intendono ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne dovrebbero:

a) consultare con largo anticipo gli Stati membri che sarebbero interessati dal ripristino previsto;

b) mantenere una stretta e costante cooperazione per permettere di riesaminare e adeguare costantemente i controlli in modo da tener conto dell'evolversi delle esigenze e dell'impatto sul terreno;

c) esser pronti ad aiutarsi reciprocamente ai fini dell'attuazione efficace dei controlli di frontiera, laddove necessari e giustificati.

RICORSO A MISURE ALTERNATIVE

Per far sì che il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne resti una misura di extrema ratio, da utilizzarsi esclusivamente nel caso in cui risulti impossibile reagire adeguatamente con altri mezzi alla grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna individuata, è opportuno che gli Stati membri attuino integralmente la raccomandazione della Commissione del 12 maggio 2017 [C(2017) 3349 final] relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

Fatto a Bruxelles, il 3 ottobre 2017

Per la Commissione
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membro della Commissione