C/2026/4118

28.7.2026

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2 giugno 2026

sulla necessità e sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera da parte della Francia alle sue frontiere interne conformemente all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen)

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

(C/2026/4118)

(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) 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.

(5) 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 ([2]), 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.

(6) Con lettera dell'11 ottobre 2024, le autorità francesi hanno notificato il ripristino del controllo di frontiera sulla base dell'articolo 25 bis del codice frontiere Schengen presso le frontiere interne terrestri, marittime e aeree, dal 1º novembre 2024 al 30 aprile 2025.

(7) Con lettera del 3 aprile 2025, le autorità francesi hanno notificato la proroga di tale ripristino per un periodo supplementare di sei mesi, dal 1º maggio 2025 al 31 ottobre 2025. Con lettera del 6 ottobre 2025, le autorità francesi hanno notificato una seconda proroga del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 1º novembre 2025 al 30 aprile 2026. Con lettera del 3 aprile 2026, le autorità francesi hanno notificato una terza proroga del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne per un ulteriore periodo di sei mesi, dal 1º maggio 2026 al 31 ottobre 2026.

([1]) GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.
([2]) 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 dicembre 2025, conformemente all'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, la Francia ha presentato una relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne per il periodo dal 1º novembre 2024 al 31 ottobre 2025.

(9) La Francia 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 Francia, 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 ([3]) ed è oggetto di regolari discussioni in seno al Consiglio Schengen.

(11) Ricevute le notifiche presentate in relazione alla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, risultante nel mantenimento del controllo di frontiera per un totale di dodici mesi, la Commissione deve emettere un parere sulla necessità e sulla proporzionalità di detto controllo di frontiera, come previsto all'articolo 27 bis, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen. Tale obbligo è sorto con la ricezione, il 3 aprile 2025, della notifica di proroga del controllo di frontiera presso tutte le frontiere terrestri interne.

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

VALUTAZIONE DELLE NOTIFICHE E DELLA RELAZIONE

I. REQUISITI FORMALI

(13) Nel quadro del codice frontiere Schengen sono imposti agli Stati membri diversi requisiti formali.

(14) A norma dell'articolo 25 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen, quando una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è prevedibile in uno Stato membro, questi 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.

(15) La Commissione osserva che le notifiche del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne e delle relative proroghe sono state presentate meno di quattro settimane prima della loro entrata in vigore. La Commissione sottolinea che uno Stato membro può essere dispensato dall'obbligo di presentare tempestivamente la notifica soltanto se viene a conoscenza delle circostanze che rendono necessario il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne meno di quattro settimane prima del ripristino previsto.

(16) Le notifiche delle proroghe dei controlli alle frontiere interne sono state trasmesse mediante il modello appositamente stabilito dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/315 della Commissione ([4]).

(17) 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. Sebbene possa essere difficile fornire una valutazione precisa della portata e della durata prevista della minaccia grave alla base del ripristino dei controlli alle frontiere interne, e tenendo conto del fatto che le informazioni sono state omesse dalle notifiche per motivi di sicurezza pubblica, la Commissione osserva che le informazioni fornite nella notifica avrebbero potuto essere presentate in modo più consono per quanto riguarda la valutazione del rischio ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, tenendo conto dell'evoluzione della minaccia grave nel precedente periodo di ripristino dei controlli alle frontiere interne e avvalendosi di analisi del rischio preparate a livello nazionale e dalle agenzie competenti dell'Unione.

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

([4]) Decisione di esecuzione (UE) 2025/315 della Commissione, del 14 febbraio 2025, che stabilisce un modello per la notifica del ripristino temporaneo o della proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne (GU L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(18) La Commissione prende nota del fatto che le informazioni sono state omesse dalle notifiche in ragione del loro nesso con questioni di interesse nazionale e di sicurezza interna, nonché per motivi legati a indagini penali in corso. L'articolo 27, paragrafo 5, del codice frontiere Schengen consente agli Stati membri di escludere informazioni relative alla minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna per motivi di pubblica sicurezza, tenuto conto della riservatezza delle indagini in corso.

(19) La Commissione constata che le autorità francesi hanno chiesto che le informazioni fornite nelle notifiche e nella relazione rimangano interamente riservate conformemente all'articolo 35 del codice frontiere Schengen.

(20) La relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne, di cui all'articolo 33, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, che la Francia era tenuta a presentare il 1º novembre 2025 (alla scadenza del periodo di dodici mesi) è stata presentata l'11 dicembre 2025,

(21) La relazione sul ripristino e sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne è stata presentata secondo il modello uniforme stabilito dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/308 della Commissione ([5]).

II. NECESSITÀ E PROPORZIONALITÀ

Posizione delle autorità francesi

(22) In tutte le loro notifiche, le autorità francesi invocano l'esistenza di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna connessa ad attentati o minacce di tipo terroristico, e a minacce apportate da forme gravi di criminalità organizzata.

(23) Per quanto riguarda le preoccupazioni in materia di sicurezza, le autorità francesi segnalano:

— il rischio di violenza jihadista, alimentato da reti criminali già presenti nello spazio Schengen e dalla presenza rafforzata dello Stato islamico, tra l'altro, in Afghanistan, Libia e Africa occidentale;

— il deterioramento della situazione della sicurezza in Siria, Medio Oriente e Afghanistan, nonché la guerra di aggressione della Russia in corso nei confronti dell'Ucraina, che aumentano il rischio che combattenti terroristi entrino in Europa e in Francia;

— l'elevato livello di flussi migratori irregolari con il rischio di infiltrazione da parte di soggetti radicalizzati;

— la recrudescenza del terrorismo sponsorizzato dallo Stato da parte di potenze straniere ostili, spesso attraverso mandatari stranieri appartenenti a reti transnazionali ad elevata mobilità che operano all'interno dello spazio Schengen;

— la conferma del livello di minaccia più elevato nell'ambito del sistema Vigipirate per il periodo tra l'estate e l'autunno 2025, con particolare attenzione a garantire la sicurezza degli istituti religiosi e di istruzione, dei raduni festivi o religiosi, nonché dei trasporti e degli edifici pubblici.

(24) Oltre alle preoccupazioni relative alla sicurezza, le autorità francesi sottolineano la minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna rappresentata dal deterioramento della situazione nel nord del paese, dove i migranti irregolari si radunano in numero crescente per attraversare la Manica a bordo di piccole imbarcazioni. I migranti che cercano di raggiungere il Regno Unito transitano, in varia misura, attraverso tutte le frontiere interne della Francia (principalmente le frontiere franco-italiana, franco-svizzera, franco-tedesca e franco-belga). Queste ultime tre zone di frontiera, da un lato, aggravano il problema degli spostamenti non autorizzati all'interno dello spazio Schengen e, dall'altro, fungono anche da corridoi fondamentali per la fornitura di attrezzature nautiche utilizzate per l'attraversamento della Manica e per la tratta di esseri umani.

([5]) Decisione di esecuzione (UE) 2025/308 della Commissione, del 14 febbraio 2025, che istituisce un modello uniforme per la relazione sul ripristino o sulla proroga del controllo di frontiera alle frontiere interne conformemente all'articolo 33 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) Le autorità francesi sostengono che il numero di migranti irregolari intercettati alle frontiere interne in seguito al ripristino dei controlli presso le stesse, nonché l'elevato numero di trafficanti di esseri umani, giustificano la proroga di tali controlli. Tra il 1º novembre 2024 e il 31 ottobre 2025 sono stati rintracciati nelle zone di frontiera interne 36 053 migranti irregolari. Nello stesso periodo, 20 487 migranti irregolari sono stati riammessi alle frontiere terrestri interne. Inoltre, tra gennaio e giugno 2025 più di 600 trafficanti sono stati arrestati alle frontiere interne.

Osservazioni della Commissione

(26) Le autorità francesi 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.

(27) Le notifiche e la relazione non illustrano i motivi specifici della scelta della portata geografica e temporale della decisione di ripristino e proroga dei controlli alle frontiere interne. Non spiegano per quale ragione sembri più appropriata una durata di sei mesi piuttosto che un periodo più breve. Malgrado l'impostazione non sistematica e basata sui rischi, non è neanche spiegato il motivo per cui il controllo di frontiera sia stato ripristinato a tutte le frontiere interne terrestri senza distinzione, il che implicherebbe che il livello della minaccia grave all'ordine pubblico e alla sicurezza interna sia lo stesso presso tutte le frontiere interne terrestri.

(28) Sebbene la difficile situazione della sicurezza globale possa destare gravi preoccupazioni per la sicurezza nazionale degli Stati membri, le notifiche potrebbero fornire ulteriori informazioni o analisi che spieghino in che modo il contesto della sicurezza globale incide specificamente sulla Francia e in che modo lo strumento del controllo di frontiera alle frontiere interne può servire ad affrontare tale minaccia grave.

(29) Il ripristino dei controlli alle frontiere interne può contribuire al fermo di terroristi e trafficanti di esseri umani. Le autorità francesi hanno espresso legittime preoccupazioni al riguardo, come dimostrato, tra l'altro, dall'elevato livello di minaccia terroristica in vigore e dalla presenza di terroristi nello spazio Schengen, come dimostrato dagli arresti effettuati in Francia, Belgio, Austria e Germania nei mesi di maggio, luglio e ottobre 2024. Hanno inoltre fornito dati relativi al numero di trafficanti di esseri umani rintracciati nel quadro del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(30) Le autorità francesi non hanno fornito ulteriori dettagli su come il ripristino dei controlli alle frontiere interne abbia consentito di contrastare con successo la minaccia terroristica, né su come il ripristino dei controlli alle frontiere interne sia integrato da altre forme di cooperazione in materia di sicurezza, quali indagini penali mirate o controlli di polizia volti a smantellare le reti di trafficanti di esseri umani o di terroristi.

(31) La Commissione prende atto della sentenza del Consiglio di Stato francese del 7 marzo 2025, nella quale il tale organismo ha stabilito che il primo ripristino dei controlli alle frontiere interne era necessario e proporzionato per affrontare la grave minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata ([6]).

(32) La Commissione riconosce che la Francia si trova ad affrontare una complessa situazione migratoria nazionale, in particolare nel nord del paese e che ha dovuto far fronte a un numero crescente di attraversamenti irregolari alla frontiera esterna con il Regno Unito con ripercussioni sul suo sistema di asilo e accoglienza e che rappresenta un fattore di attrazione verso l'UE. Tuttavia, le notifiche non forniscono spiegazioni sufficienti sul motivo per cui il ripristino dei controlli alle frontiere interne sia il mezzo più appropriato per affrontare i problemi migratori connessi agli attraversamenti della Manica a bordo di piccole imbarcazioni rispetto, ad esempio, a verifiche all'interno delle zone di frontiera e oltre, nel territorio francese.

(33) La Commissione osserva che gli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi possono costituire un motivo di ripristino dei controlli alle frontiere interne se rappresentano una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. A questo proposito l'articolo 25, paragrafo 1, lettera c), del codice frontiere Schengen fa specifico riferimento al caso in cui spostamenti non autorizzati improvvisi e su vasta scala di cittadini di paesi terzi tra Stati membri mettano a dura prova le risorse e le capacità complessive di autorità competenti ben preparate e potrebbero mettere a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

([6]) Consiglio di Stato, decisione n. 499702, 7 marzo 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Inoltre, dati recenti mostrano che la situazione migratoria nell'Unione è migliorata. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ha osservato un netto calo degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere nel 2024, compresa una diminuzione del 59 % sulla rotta del Mediterraneo centrale, che continua a costituire uno dei principali punti di ingresso aventi incidenza sugli spostamenti non autorizzati verso la Francia. Nel 2025, secondo la relazione sulla conoscenza e l'analisi integrate della situazione dell'UE, gli attraversamenti non autorizzati sono diminuiti di un quarto rispetto al 2024 (da 240 199 nel 2024 a 180 429 nel 2025). Inoltre, secondo i dati Eurostat, nel 2024 la Francia ha registrato una moderata diminuzione del 10 % delle domande di asilo presentate per la prima volta, con flussi mensili relativamente stabili e leggermente inferiori nel 2025. Questo calo fa parte di una tendenza generale dovuta all'aumento degli sforzi collettivi di protezione delle frontiere esterne dell'UE e non può essere attribuita unicamente al ripristino dei controlli alle frontiere interne da parte della Francia.

(35) La Commissione sottolinea che il ripristino dei controlli alle frontiere interne non modifica gli obblighi imposti alla Francia dalle norme applicabili del diritto dell'UE in materia di asilo e rimpatrio. Il ripristino dei controlli alle frontiere interne può contribuire a individuare gli attraversamenti non autorizzati delle frontiere nel territorio di uno Stato membro, favorire la rapida riammissione alla frontiera interna e permettere di individuare prontamente i movimenti non autorizzati dei richiedenti protezione internazionale, consentendo la corretta applicazione delle norme del regolamento «Dublino» ([7]) sull'attribuzione della competenza per l'esame di una domanda di asilo come pure le norme della direttiva «rimpatri» ([8]).

III. MISURE ALTERNATIVE

Posizione delle autorità francesi

(36) Le autorità francesi hanno avviato un'iniziativa specifica, la «Force Frontières», incaricata di migliorare le sinergie tra le varie autorità che la compongono, tra cui l'autorità di polizia, la gendarmeria, il personale doganale e militare, consentendo nel contempo un dispiegamento flessibile.

(37) Le autorità francesi hanno comunicato che mantengono una stretta cooperazione bilaterale di polizia con gli Stati membri confinanti in tutte le zone di frontiera. Tale cooperazione comprende lo scambio regolare di informazioni operative e il coordinamento dell'esecuzione delle verifiche di frontiera nel contesto dei centri di cooperazione di polizia e doganale. Le autorità francesi promuovono ulteriormente l'istituzione di pattuglie e brigate bilaterali o trilaterali con tutti i paesi Schengen limitrofi. Tali sforzi sono tuttavia ostacolati dalla mancanza di interesse da parte dei paesi Schengen limitrofi o dalla mancanza di risorse umane.

(38) La Francia ha concluso con tutti i paesi Schengen limitrofi accordi di cooperazione di polizia che prevedono, tra l'altro, l'istituzione di centri di cooperazione di polizia e doganale, scambi di informazioni, analisi congiunte dei rischi e pattugliamenti congiunti. La Francia partecipa a dieci centri di cooperazione di polizia e doganale. Ha inoltre stipulato con i paesi Schengen limitrofi una serie di trattati per una cooperazione bilaterale rafforzata, che prevedono una cooperazione rafforzata tra le autorità di contrasto. La Francia coopera con gli Stati membri limitrofi nell'ambito di brigate miste permanenti e attraverso la creazione di un'unità di intelligence operativa al confine italo-francese per agevolare ulteriormente lo scambio di informazioni.

(39) La Francia dispone di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, distaccati presso le sue ambasciate e presenti in alcuni aeroporti degli Stati membri, per fornire consulenza alle compagnie aeree in merito al rifiuto di imbarcare passeggeri privi di documentazione adeguata. Da gennaio a settembre 2025 i funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione hanno impedito l'imbarco di 663 persone negli aeroporti all'interno dello spazio Schengen, di cui circa l'89 % era in possesso di documenti falsi.

([7]) Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31).

([8]) 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).

(40) Il 6 agosto 2025 è entrato in vigore un accordo pilota tra la Francia e il Regno Unito volto a prevenire attraversamenti pericolosi della Manica e del Mare del Nord, che si applica fino all'11 giugno 2026. Il 31 marzo 2026 tale accordo è stato prorogato di altri due mesi ed è stato integrato da un accordo bilaterale triennale, concluso il 23 aprile 2026, che prevede una cooperazione operativa rafforzata con il Regno Unito in materia di controllo delle frontiere marittime. L'accordo pilota prevede un meccanismo di riammissione per i cittadini di paesi terzi giunti irregolarmente nel Regno Unito via mare sulla base del principio «uno contro uno». Il Regno Unito fa corrispondere a ogni riammissione da parte della Francia un'ammissione regolare nel Regno Unito. Si prevede che tale accordo genererà un effetto deterrente nei confronti dei migranti irregolari intenzionati ad attraversare la Manica.

(41) Le autorità francesi sostengono che un ulteriore intensificarsi delle verifiche di polizia nelle zone di frontiera, previsto come misura alternativa ai sensi del codice frontiere Schengen, richiede modifiche legislative nazionali per utilizzare appieno le possibilità offerte agli Stati membri ai sensi dell'articolo 23 del codice frontiere Schengen. Le misure pertinenti, che sono attualmente in fase di discussione, dovrebbero essere proposte a breve al parlamento francese.

(42) Le autorità francesi hanno notificato l'uso di mezzi tecnologici alle frontiere interne, tra cui l'uso di droni nei valichi di frontiera più remoti, nonché di veicoli modulari per l'individuazione delle frodi documentali e l'identificazione delle persone ricercate, oltre al riconoscimento automatico delle targhe.

(43) La Francia ha concluso accordi di riammissione con tutti i paesi Schengen limitrofi e collabora strettamente alla riammissione dei migranti irregolari rintracciati nelle zone di frontiera interne e sul territorio francese. Le autorità francesi sostengono che è più semplice rimpatriare le persone che attraversano irregolarmente la frontiera interna nell'ambito di accordi bilaterali di riammissione di quanto non lo sia con i migranti irregolari rintracciati all'interno del territorio. Le autorità francesi hanno compiuto i primi passi verso le conclusione di intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen. Hanno stabilito contatti con i paesi Schengen limitrofi anche se i negoziati a livello tecnico richiederanno probabilmente tempo, così come il necessario adeguamento delle norme e delle procedure nazionali.

(44) Le autorità francesi sostengono che, in attesa dell'applicazione del patto sulla migrazione e l'asilo il 23 giugno 2026 e della piena applicazione di altri sistemi per rafforzare la gestione delle frontiere esterne, quali l'EES e l'ETIAS, l'assenza di una nuova normativa nazionale che ampli i poteri di polizia nelle zone di frontiera e la mancata conclusione di intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen non consentono di sostituire il ripristino dei controlli alle frontiere interne con misure alternative.

Osservazioni della Commissione

(45) La Commissione prende nota del fatto che la Francia applica attivamente le misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne e ne limitano le ripercussioni.

(46) Sulla base della richiesta delle autorità francesi e a seguito della modifica del piano di attività specifico dell'operazione congiunta, l'attuazione delle attività di debriefing nel nord della Francia è iniziata nel novembre 2025. Ciò comprende l'invio di addetti al debriefing presso i valichi di frontiera nonché l'eventuale impiego di navi pattuglia offshore e di navi pattuglia costiere al fine di individuare e segnalare gli incidenti in cui sono coinvolti i migranti e di sostenere le operazioni di ricerca e soccorso sotto la guida dei centri competenti di coordinamento del soccorso marittimo.

(47) La Commissione riconosce che sono state adottate iniziative volte a rafforzare le forme bilaterali di cooperazione di polizia con tutti i paesi Schengen limitrofi, compresa l'istituzione di brigate miste permanenti e la revisione degli accordi di cooperazione di polizia.

(48) La Francia ha sottoscritto accordi di riammissione con tutti gli Stati membri confinanti. Pur non disponendo di informazioni sufficienti per valutare in modo esaustivo l'efficacia pratica di tali accordi, la Commissione osserva l'elevato numero di riammissioni comunicate dalle autorità francesi. La Commissione rileva altresì che la Francia agisce conformemente alle pertinenti norme del diritto dell'UE e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa all'applicazione del codice frontiere Schengen e della direttiva rimpatri alle frontiere interne presso le quali è ripristinato il controllo ([9]).

([9]) Sentenza della Corte del 21 settembre 2023, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e altri/Ministre de l'Intérieur*, causa C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

(49) La Commissione prende atto delle iniziative recentemente avviate per concludere intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen.

(50) La Commissione ricorda che, anche in mancanza di un ripristino dei controlli alle frontiere interne, le autorità francesi possono continuare a esercitare poteri pubblici, compresi quelli intesi a ridurre la migrazione illegale nelle zone di frontiera interne. A tale proposito osserva che i limiti del ricorso a misure alternative, in particolare verifiche di polizia nelle zone di frontiera, sono stabiliti dalla legislazione nazionale.

(51) La Commissione sottolinea che, qualora la Francia decidesse di sostituire i controlli alle frontiere interne con verifiche di polizia, l'articolo 25 del codice frontiere Schengen continuerà a consentire alle autorità francesi di ripristinare immediatamente i controlli alle frontiere interne per far fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale che si verifica inaspettatamente a causa di eventi imprevedibili.

IV. MISURE DI ATTENUAZIONE

Posizione delle autorità francesi

(52) Le autorità francesi riferiscono che il ripristino dei controlli alle frontiere interne ha avuto un impatto trascurabile sulla libera circolazione delle persone, con effetti molto limitati sulla mobilità transfrontaliera, e che non sono state segnalate particolari difficoltà da parte dei residenti frontalieri.

(53) I controlli non sono sistematici e sono basati sul rischio, anche laddove i funzionari delle autorità di contrasto sono presenti in modo permanente presso determinati valichi di frontiera autorizzati. I controlli sono effettuati per lo più in modo casuale e sono concepiti per garantire la fluidità dei flussi di traffico, mantenendo nel contempo la sicurezza.

(54) L'intensità e la frequenza delle verifiche sono adeguate in funzione del tipo di frontiera (aerea, marittima o terrestre) e sulla base di una valutazione del rischio regolarmente aggiornata, condotta in linea con la metodologia CIRAM 2.0 dalle autorità locali competenti.

(55) Le autorità francesi riferiscono che, per ridurre al minimo le perturbazioni, intraprendono le azioni seguenti:

— adeguano le verifiche di frontiera alle condizioni del traffico;

— si coordinano con i gestori delle infrastrutture di trasporto in merito alle modalità operative (ad esempio aperture di corsie, deviazioni, ricollocazione delle verifiche);

— cooperano con gli Stati membri confinanti per effettuare controlli a monte (ad esempio presso centri comuni o attraverso pattugliamenti congiunti);

— garantiscono che il personale della guardia di frontiera sia formato per effettuare verifiche rapide o di «durata definita», in particolare sui trasporti pubblici.

(56) Le autorità francesi sottolineano che l'obiettivo è effettuare un monitoraggio selettivo, distinto dalle verifiche sistematiche alle frontiere esterne dello spazio Schengen, ed evitare qualsiasi turbamento dell'ordine pubblico o congestione del traffico nelle zone di frontiera.

Osservazioni della Commissione

(57) Le notifiche presentate dalle autorità francesi 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.

(58) 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 sulla libera circolazione delle persone. Tali misure contribuiscono ad attenuare le ripercussioni dei controlli.

(59) Nell'ultimo decennio la Francia ha adottato misure, sotto la guida della Commissione e in stretta cooperazione con gli Stati membri confinanti, per garantire la fluidità del traffico attraverso il ripristino delle frontiere interne. In particolare, ciò ha portato alla riapertura totale di tutti i valichi di frontiera lungo la frontiera franco-spagnola.

(60) La Commissione ha ricevuto solo alcune denunce relative a perturbazioni del traffico transfrontaliero a seguito del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

V. RACCOMANDAZIONI

(61) Il buon funzionamento dello spazio Schengen si basa sull'attuazione piena ed efficace dell'*acquis* in materia di migrazione e asilo. L'inizio dell'applicazione del patto sulla migrazione e l'asilo il 23 giugno 2026 sarà un fattore importante per affrontare le preoccupazioni circa gli spostamenti non autorizzati di cittadini di paesi terzi o le preoccupazioni in materia di migrazione e sicurezza connesse alla migrazione illegale, che sono state addotte dalla Francia come giustificazione del ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(62) Le preoccupazioni in materia di sicurezza sono il motivo principale citato dalla Francia per giustificare il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Il diritto dell'UE prevede già una vasta gamma di strumenti per contribuire ad affrontare le preoccupazioni sollevate dalle autorità francesi. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi pienamente dei meccanismi esistenti per rafforzare la sicurezza e la cooperazione in materia di contrasto, tra cui il regolamento Prüm II, il nuovo sistema di informazione Schengen e la nuova legislazione sulle informazioni anticipate sui passeggeri e sui dati del codice di prenotazione ([10]). L'entrata in funzione dell'EES e dell'ETIAS aumenterà ulteriormente la sicurezza delle frontiere esterne ([11]).

(63) La Commissione fa notare che a norma del regolamento sugli accertamenti ([12]), uno degli elementi del patto sulla migrazione e l'asilo, il controllo di sicurezza di tutte le pertinenti banche dati farà parte degli accertamenti sia alle frontiere esterne, sia all'interno del territorio.

(64) Le autorità francesi dovrebbero sviluppare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni con gli Stati membri confinanti, anche tramite una revisione appropriata degli accordi o delle intese bilaterali di riammissione vigenti e/o la conclusione di intese pratiche per l'applicazione della procedura di trasferimento di cui all'articolo 23 bis del codice frontiere Schengen, nonché gli accordi bilaterali sulla cooperazione di polizia con gli Stati membri vicini.

(65) La Commissione sottolinea che il ricorso a misure alternative, comprese soluzioni tecnologiche e verifiche di frontiera nella zona di frontiera, può costituire un mezzo più efficace ed efficiente per garantire un livello elevato di sicurezza e di controllo della migrazione senza dover ripristinare i controlli alle frontiere interne. A tale riguardo, osserva che le verifiche di frontiera si svolgono già ora in modo non sistematico e sulla base del rischio.

([10]) 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).

([11]) 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).

([12]) 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).

(66) Le autorità francesi dovrebbero prestare un'attenzione specifica alle regioni transfrontaliere interessate dal ripristino dei controlli alle frontiere interne e spiegare in quale misura possano essere proposte soluzioni tecnologiche o mirate per ciascuna regione frontaliera o categoria di viaggiatori essenziali al fine di migliorare ulteriormente la fluidità dei viaggi transfrontalieri.

(67) La Commissione raccomanda alle autorità francesi di affrontare eventuali ostacoli giuridici o operativi che impediscono di ricorrere efficacemente a misure alternative alle frontiere interne ai fini della gestione della migrazione.

(68) Le autorità francesi dovrebbero adoperarsi per sopprimere gradualmente i controlli alle frontiere interne, secondo un approccio mirato per ciascuna sezione della frontiera interna e per ciascuna minaccia, avvalendosi pienamente delle misure alternative disponibili come previsto dalla raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione ([13]) e delle possibilità introdotte dal codice frontiere Schengen. Tali misure dovrebbero rafforzare e completare le misure esistenti. La Francia dovrebbe inoltre prevedere un calendario per l'adozione della necessaria normativa nazionale atta a consentire il ricorso a misure alternative.

(69) La Commissione ritiene che la cooperazione fruttuosa con gli Stati membri confinanti e l'applicazione di misure alternative costituiscano una solida base su cui la Francia può appoggiarsi per procedere alla graduale soppressione dei controlli alle frontiere interne, senza dover compromettere il controllo della situazione in materia di sicurezza o migrazione. 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

([13]) 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).