C/2026/4086

24.7.2026

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 2 giugno 2026

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

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

(C/2026/4086)

(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 del 7 ottobre 2024, le autorità svedesi hanno notificato il ripristino del controllo di frontiera sulla base dell'articolo 25 bis del codice frontiere Schengen presso tutte le frontiere interne (terrestri, marittime e aeree) per un periodo di sei mesi, dal 12 novembre 2024 all'11 maggio 2025

([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).

(7) Con lettera dell'8 aprile 2025, le autorità svedesi hanno notificato la proroga del ripristino per un periodo supplementare di sei mesi, dal 12 maggio 2025 all'11 novembre 2025. Con lettera del 7 ottobre 2025, le autorità svedesi 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 30 aprile 2026, le autorità svedesi 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.

(8) La Svezia 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 Svezia, tale dialogo strutturato è proseguito nell'ambito del processo di consultazione previsto all'articolo 27 bis, paragrafo 4, del codice frontiere Schengen.

(9) 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.

(10) Dato che il controllo alle frontiere interne è stato ripristinato e prorogato, 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.

(11) In seguito alla valutazione delle notifiche, completate dalle informazioni trasmesse nel quadro del processo di consultazione e da altri documenti ufficiali pubblicamente disponibili, la Commissione adotta il presente parere.

VALUTAZIONE DELLE NOTIFICHE

I. REQUISITI FORMALI

(12) Nel quadro delle notifiche, il codice frontiere Schengen impone vari obblighi formali agli Stati membri.

(13) La Commissione osserva che le notifiche del ripristino del controllo alle frontiere interne e delle relative proroghe sono state trasmesse 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) Tali notifiche sono state eseguite secondo il modello istituito a questo scopo dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/315 ([4]) della Commissione.

(15) Esse fanno riferimento nello specifico al ripristino dei controlli alla frontiera terrestre interna con la Danimarca nel punto di uscita del traffico ferroviario e motorizzato dal ponte di Öresund. Tuttavia, le notifiche indicano che le verifiche possono avere luogo anche nei porti e negli aeroporti delle città di Stoccolma, Göteborg, Malmö e Västerås, nonché presso qualsiasi altra frontiera interna, ogniqualvolta ciò risulti necessario sulla base di analisi dei rischi, intelligence o altre informazioni pertinenti. Dato che l'articolo 25 del codice frontiere Schengen consente a uno Stato membro di ripristinare immediatamente il controllo di frontiera alle frontiere interne in caso di eventi imprevedibili, la Commissione non ritiene tuttavia che una notifica ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 1, consenta tale ripristino condizionale del controllo di frontiera alle frontiere interne.

([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).

(16) 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, data la sua natura complessa, la Commissione osserva che le informazioni fornite dalle autorità svedesi 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.

(17) La Commissione prende atto del fatto che informazioni dettagliate e operative sono state omesse dalla notifica 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 di fatto agli Stati membri di escludere informazioni relative a minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale per motivi di pubblica sicurezza, tenuto conto della riservatezza delle indagini in corso.

(18) La Commissione osserva che la Svezia 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 (ovvero il 12 novembre 2025).

II. NECESSITÀ E PROPORZIONALITÀ

Posizione delle autorità svedesi

(19) Le autorità svedesi invocano una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna in relazione ad attentati di tipo terroristico e a minacce poste da forme gravi di criminalità organizzata.

(20) Le autorità svedesi segnalano:

— attività continue di reti criminali con collegamenti internazionali che operano a livello transfrontaliero e conflitti tra le stesse;

— elementi indicanti che attori stranieri utilizzano e reclutano membri di reti criminali per il proprio interesse;

— la Svezia quale potenziale bersaglio di gruppi e individui islamici violenti.

(21) Inoltre, si è verificata una serie di gravi episodi che hanno visto l'impiego di armi ed esplosivi di tipo militare, diretti contro istituzioni statali straniere e la popolazione in generale.

(22) Il ripristino dei controlli alle frontiere interne è pertanto l'unico strumento idoneo per controllare importanti flussi di passeggeri, ad esempio al valico di frontiera terrestre presso il ponte dell'Øresund tra la Danimarca e la Svezia. Il ripristino consente all'autorità di polizia svedese di effettuare verifiche a campione e raccogliere informazioni, mantenendo nel contempo una presenza attiva da parte della polizia.

(23) Grazie al ripristino dei controlli alle frontiere interne sono stati ottenuti risultati preziosi che altrimenti non sarebbero stati conseguiti.

(24) Il controllo di frontiera alle frontiere interne avviene sulla base dell'intelligence e dell'analisi dei rischi, sotto forma di verifiche a campione non sistematiche. L'autorità di polizia svedese è responsabile dell'analisi strategica e del processo decisionale operativo per quanto riguarda la portata, la frequenza e il luogo delle verifiche.

Osservazioni della Commissione

(25) Le autorità svedesi 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.

(26) La Commissione osserva che la Svezia è alle prese con una complessa situazione in materia di sicurezza.

(27) Il ripristino dei controlli alle frontiere interne può in generale contribuire a contrastare una minaccia grave per la sicurezza interna, in particolare per quanto riguarda le attività transfrontaliere delle organizzazioni criminali.

(28) La Commissione riconosce il diritto di non divulgare informazioni per motivi di pubblica sicurezza. Ritiene tuttavia che siano state fornite informazioni insufficienti, quali statistiche generali sulla criminalità transfrontaliera, una valutazione generale della minaccia terroristica e informazioni supplementari su come il controllo di frontiera alle frontiere interne abbia permesso di contrastare la minaccia grave individuata durante i primi 12 mesi del ripristino di tali controlli.

(29) Le notifiche non illustrano i motivi specifici della scelta della portata geografica e temporale del ripristino dei controlli alle frontiere interne. Le autorità non hanno fornito alcuna spiegazione del motivo per cui una durata di sei mesi, anziché un periodo più breve, risulti più appropriata, né di come la minaccia grave alla base del ripristino dei controlli alle frontiere interne colpisca in maggior misura proprio la frontiera terrestre svedese con la Danimarca a giustificazione del fatto che, nella pratica, il controllo sia ripristinato solo presso tale frontiera specifica.

(30) Non è spiegato il motivo per cui misure alternative, quali le verifiche di polizia nelle zone di frontiera e la cooperazione transfrontaliera di polizia, siano insufficienti per affrontare le minacce gravi individuate.

(31) Sulla base della fruttuosa cooperazione di polizia con la Svezia, la Danimarca ha già revocato i controlli alle frontiere interne tra Svezia e Danimarca.

III. MISURE ALTERNATIVE

Posizione delle autorità svedesi

(32) Secondo le autorità svedesi, misure alternative, quali le verifiche di polizia nelle zone di frontiera e la cooperazione transfrontaliera con gli Stati membri confinanti, integrano il ripristino dei controlli alle frontiere interne, nell'ambito di un «approccio totale» organico.

(33) Il 1º agosto 2023 è entrata in vigore una nuova normativa svedese che consente verifiche di polizia nelle zone di frontiera. L'autorità di polizia svedese ha lavorato all'attuazione di tale normativa, mettendo a punto metodi e strategie.

(34) Le autorità svedesi mantengono un'intensa cooperazione di polizia con tutti i paesi confinanti nelle zone di frontiera, nel quadro di accordi di cooperazione aggiornati e presso stazioni di polizia congiunte. Tutti i paesi nordici partecipano alla cooperazione di polizia nordica, nell'ambito della quale il sottogruppo «quadro situazionale nordico» agevola la condivisione periodica di intelligence e lo scambio di informazioni operative. La cooperazione è particolarmente intensa nelle regioni frontaliere.

(35) Il 1º febbraio 2025 è entrato in vigore un accordo sulla cooperazione di polizia nella zona di frontiera tra la Finlandia e la Svezia.

(36) Nel settembre 2025 è stata inaugurata una nuova stazione di polizia congiunta alla frontiera tra Norvegia e Svezia, a Magnormoen.

(37) Tuttavia, le autorità svedesi riferiscono che, a seguito di un attento esame e del dialogo con l'autorità di polizia, a loro parere le verifiche di polizia nelle zone di frontiera sono insufficienti come alternativa al ripristino dei controlli alle frontiere interne, a causa di limitazioni pratiche e giuridiche.

Osservazioni della Commissione

(38) La Commissione prende nota del fatto che la Svezia applica attivamente le misure alternative che accompagnano il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

(39) La Commissione prende atto dell'esistenza di accordi di cooperazione e di stazioni di polizia congiunte con i paesi confinanti.

(40) Tuttavia, le autorità svedesi non hanno fornito informazioni sufficienti sul motivo per cui le verifiche di polizia nelle zone di frontiera non possono fungere da alternativa al ripristino dei controlli alle frontiere interne, in particolare alla luce della nuova legislazione in vigore dal 1º agosto 2023, che consente verifiche di polizia nelle zone di frontiera.

(41) La Commissione ricorda che, qualora la Svezia sostituisca i controlli alle frontiere interne con verifiche di polizia, l'articolo 25 del codice frontiere Schengen consentirà sempre alle autorità svedesi di ripristinare immediatamente i controlli alle frontiere interne, se necessario per far fronte a una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale che si verifichi inaspettatamente a causa di eventi imprevedibili.

IV. MISURE DI ATTENUAZIONE

Posizione delle autorità svedesi

(42) Le autorità svedesi sostengono di operare con la massima attenzione affinché le ripercussioni del ripristino dei controlli di frontiera rimangano minime e l'attenuazione degli effetti del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne rimanga una priorità.

(43) I controlli alle frontiere interne si svolgono sotto forma di verifiche a campione non sistematiche, effettuati sulla base dell'intelligence e dell'analisi dei rischi. Le verifiche a campione sono condotte nel modo più rapido possibile e senza causare perturbazioni.

(44) Secondo le autorità svedesi, l'effetto del ripristino del controllo sulla circolazione transfrontaliera delle persone rimane minimo. Le ripercussioni dei controlli sono state limitate adeguando gli orari dei treni e controllando i passeggeri alla prima sosta prevista sul territorio svedese. Dato che i ritardi del traffico ferroviario rimangono limitati, l'accordo tra Svezia e Danimarca che consente di effettuare verifiche sui treni in movimento sul ponte di Öresund non è stato attuato.

(45) Le autorità svedesi osservano che il dialogo con i portatori di interessi del settore dei trasporti e l'autorità di polizia è stato rafforzato al fine di giungere a soluzioni pratiche per i pendolari e altri cittadini nelle regioni interessate.

Osservazioni della Commissione

(46) Le notifiche presentate dalle autorità svedesi 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.

(47) La Commissione osserva che il controllo di frontiera si svolge in modo mirato e basato sul rischio, al fine di limitare le ripercussioni sugli spostamenti transfrontalieri.

(48) La Commissione prende atto del rafforzamento del dialogo con i portatori di interessi del settore dei trasporti e con l'autorità di polizia. Tuttavia, non le sono state fornite indicazioni delle modalità con cui si svolge tale dialogo, né di quali problemi specifici debbano affrontare i pendolari e altri cittadini e di quali misure siano state adottate per far fronte a tali preoccupazioni.

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

(50) Infine, mancano informazioni specifiche sugli effetti del ripristino dei controlli alle frontiere interne, seppur limitati, sulla regione transfrontaliera maggiormente interessata da tale ripristino, vale a dire il comune di Malmo.

V. RACCOMANDAZIONI

(51) La Commissione sottolinea che il pieno ricorso alle misure alternative disponibili di cui alla raccomandazione (UE) 2024/268 della Commissione ([5]) e alle possibilità offerte dal codice frontiere Schengen riveduto, rafforzando e integrando le misure esistenti, può costituire un mezzo più efficiente ed efficace per garantire un livello elevato di sicurezza, senza la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne.

(52) Le preoccupazioni in materia di sicurezza sono il motivo principale citato dalla Svezia per giustificare il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Il diritto dell'UE prevede già una vasta gamma di strumenti per contribuire ad affrontare tali preoccupazioni. Gli Stati membri dovrebbero avvalersi pienamente dei meccanismi esistenti per rafforzare la sicurezza e la cooperazione, 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 ([6]). L'entrata in funzione dell'EES e dell'ETIAS aumenterà ulteriormente la sicurezza delle frontiere esterne ([7]).

(53) La Commissione sostiene che le modalità di svolgimento delle verifiche di frontiera sotto forma di verifiche a campione basate sul rischio rimangono ammissibili ai sensi dell'articolo 23 del codice frontiere Schengen, senza dover ricorrere a un ripristino ufficiale del controllo di frontiera alle frontiere interne né compromettere la sicurezza, a condizione che tali verifiche non abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera. La loro frequenza, intensità e durata devono pertanto rimanere limitate ([8]).

(54) La Commissione raccomanda alla Svezia di avvalersi appieno della normativa svedese entrata in vigore il 1º agosto 2023, la quale consente verifiche di polizia nelle zone di frontiera.

([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, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([6]) 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.

([7]) 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).

([8]) Sentenza della Corte del 21 giugno 2017, procedimento penale contro A, causa C-9/16 (GU C 277 del 21.8.2017, pag. 10).

(55) In base alla portata e alla natura delle misure alternative messe in atto dalle autorità svedesi, la Svezia dovrebbe adoperarsi per eliminare gradualmente i controlli alle frontiere interne svedesi. 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