

RACCOMANDAZIONI

RACCOMANDAZIONE (UE) 2017/820 DELLA COMMISSIONE

del 12 maggio 2017

relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello 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 è necessario avere una risposta comune alle minacce transfrontaliere che toccano l'ordine pubblico o la sicurezza interna di tale area, il cui corretto funzionamento si basa non solo sull'applicazione uniforme dell'acquis dell'Unione, ma anche sull'uso delle competenze nazionali relativamente al mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna in linea con gli obiettivi dell'acquis di Schengen. Ai fini del corretto funzionamento dello spazio Schengen, è importante considerare non solo il modo in cui gli Stati membri gestiscono le loro frontiere esterne, ma anche il modo in cui esercitano le loro competenze di polizia, nel loro intero territorio così come nelle zone di frontiera.
- (2) Nel 2012 la Commissione ha pubblicato degli orientamenti per gli Stati membri riguardanti le misure di polizia nelle zone frontaliere interne, accompagnanti la prima relazione biennale sul funzionamento dello spazio Schengen ⁽¹⁾. In base all'esperienza degli ultimi tre anni, tali orientamenti andrebbero rivisti. La presente raccomandazione serve a tal fine: essa si basa sull'«esperienza acquisita» negli ultimi tre anni nell'affrontare le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, sulle buone prassi nell'esercizio delle competenze di polizia e nella cooperazione transfrontaliera di polizia, sulla giurisprudenza pertinente relativa ai controlli di polizia, sulle valutazioni Schengen svolte finora nel settore della cooperazione di polizia e sulle nuove possibilità derivanti dagli sviluppi tecnologici.
- (3) Conformemente al regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾, l'assenza dei controlli di frontiera alle frontiere interne non pregiudica l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti degli Stati membri in forza della legislazione nazionale, nella misura in cui l'esercizio di queste competenze non abbia effetto equivalente alle verifiche di frontiera. Tale esercizio delle competenze di polizia non dovrebbe essere considerato equivalente, in particolare, all'esercizio delle verifiche di frontiera quando le misure di polizia: non hanno come obiettivo il controllo di frontiera; si basano su informazioni o sull'esperienza generali delle forze di polizia quanto a possibili minacce per la sicurezza pubblica e sono volte, in particolare, alla lotta contro la criminalità transfrontaliera; sono ideate ed eseguite in maniera chiaramente distinta dalle verifiche sistematiche sulle persone alle frontiere esterne; sono effettuate sulla base di verifiche a campione. Alla luce della sentenza della Corte di giustizia nella causa Adil ⁽³⁾, non si tratta di un elenco né cumulativo né esaustivo di criteri, nel senso che non si dovrebbe ritenere che essi definiscano l'unico insieme possibile di misure di polizia nelle zone di frontiera ⁽⁴⁾.
- (4) Le disposizioni dell'articolo 23 del regolamento (UE) 2016/399 e la formulazione dell'articolo 72 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea confermano che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne non ha inciso sulle prerogative degli Stati membri per quanto riguarda il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.
- (5) Le competenze di polizia applicabili sull'insieme del territorio di uno Stato membro sono compatibili col diritto dell'Unione. Di conseguenza, gli Stati membri possono effettuare controlli di polizia anche nelle zone di frontiera, comprese le zone della frontiera interna, nel quadro delle competenze di polizia esistenti in virtù del diritto nazionale applicabile nell'insieme del territorio.

⁽¹⁾ COM(2012)230, relazione riguardante il periodo 1° novembre 2011 — 30 aprile 2012.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:IT:PDF>

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

⁽³⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 19 luglio 2012, Adil, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Sentenza Adil, ECLI:EU:C:2012:508, punto 65.

- (6) Nelle circostanze attuali caratterizzate dalle minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna rappresentate dal terrorismo e dalle altre forme gravi di criminalità transfrontaliera e dai rischi di movimenti secondari delle persone che hanno varcato illegalmente le frontiere esterne, l'intensificazione dei controlli di polizia sull'intero territorio degli Stati membri, comprese le zone di frontiera, e lo svolgimento di tali controlli lungo le principali vie di trasporto come le autostrade e le ferrovie possono essere considerati necessari e giustificati. La decisione relativa a tali controlli e alla loro ubicazione e intensità continua a spettare unicamente agli Stati membri e dovrebbe sempre essere proporzionata alle minacce individuate. Tali controlli potrebbero rivelarsi più efficaci dei controlli alle frontiere interne, in particolare perché offrono maggiore flessibilità rispetto ai controlli di frontiera statici effettuati a specifici valichi di frontiera e possono essere più facilmente adattati all'evoluzione dei rischi.
- (7) Le zone di frontiera possono presentare rischi specifici per quanto riguarda la criminalità transfrontaliera, e possono inoltre essere maggiormente esposte a determinati reati commessi nell'insieme del territorio, come i furti con scasso, i furti di veicoli, il traffico di stupefacenti, i movimenti secondari non autorizzati di cittadini di paesi terzi, il traffico di migranti o la tratta di esseri umani. I rischi di violazione delle norme relative alla legalità del soggiorno sul territorio potrebbero a loro volta essere più elevati nelle zone di frontiera. Tenuto conto di tali rischi, gli Stati membri possono decidere di effettuare ed intensificare, nelle zone di frontiera, controlli di polizia adatti ai rischi specifici di tali zone, nella misura in cui tali misure non abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.
- (8) Le tecnologie moderne per monitorare i flussi di traffico, in particolare sulle autostrade e su altre strade importanti determinate dagli Stati membri, possono essere utili per affrontare le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna. In tale ottica, occorrerebbe incoraggiare l'uso di strumenti di monitoraggio e di sorveglianza che permettano il riconoscimento automatico delle targhe a fini di contrasto, ferme restando le regole applicabili in materia di videosorveglianza, incluse le garanzie in materia di protezione dei dati. Questo potrebbe contribuire alla sorveglianza dei principali corridoi europei di trasporto, utilizzati da un considerevole numero di viaggiatori e di veicoli per spostarsi all'interno dell'Unione, senza che ciò abbia un impatto sproporzionato sui flussi di traffico.
- (9) Solo nei casi in cui la legislazione nazionale prevede competenze di polizia appositamente limitate alle zone di frontiera e che implicino controlli di identità anche in assenza di un sospetto concreto, gli Stati membri devono disporre di uno specifico quadro per garantire che tali controlli di polizia non rappresentino misure equivalenti ai controlli di frontiera. Se nella sentenza Melki ⁽¹⁾ la Corte di giustizia ha riconosciuto che gli Stati membri possono definire, per le zone della frontiera interna, specifiche competenze di polizia che permettano controlli di identità rafforzati solo in quelle parti del territorio, essa ha statuito che, in tali situazioni, gli Stati membri devono prevedere specifiche disposizioni con riguardo all'intensità e alla frequenza di tali controlli. Inoltre, se un controllo non dipende dal comportamento della persona controllata o da informazioni o circostanze particolari che dimostrino un rischio per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, gli Stati membri devono prevedere il quadro necessario per guidarne l'applicazione pratica onde evitare che tali misure di polizia abbiano effetto equivalente alle verifiche di frontiera.
- (10) Negli ultimi tre anni una serie di Stati membri (in particolare Austria, Belgio, Repubblica ceca, Germania, Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Italia, Slovenia e Svizzera) ha intensificato i controlli di polizia nella zona frontaliera nel contesto delle accresciute minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna. Tali controlli si sono talvolta concentrati su specifici mezzi di trasporto, ad esempio treni, o in specifiche zone di frontiera. L'uso di mezzi tecnologici sta a sua volta aumentando in tale contesto. La Commissione non ha contestato nessuno di questi casi, alcuni dei quali rappresentano esempi di buone prassi nell'affrontare le persistenti e accresciute minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna.
- (11) Ai sensi del regolamento (UE) 2016/399, il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera può essere utilizzato solo in circostanze eccezionali, come misura di ultima istanza. In tale contesto, la decisione di esecuzione (UE) 2017/246 del Consiglio ⁽²⁾ ha esplicitamente incoraggiato gli Stati membri a valutare, prima di introdurre o prorogare controlli temporanei alle frontiere interne, se con i controlli di polizia non si conseguirebbero gli stessi risultati.
- (12) Se in alcune circostanze può essere chiaro fin dall'inizio che i controlli di polizia, da soli, non sono sufficienti ad affrontare le minacce individuate all'ordine pubblico o alla sicurezza interna (ad esempio in caso di ricerca di precise persone sospette a seguito di un attentato terroristico), in altri casi controlli di polizia rafforzati nelle zone di frontiera possono servire a perseguire obiettivi uguali a quelli cui si mira col ripristino dei controlli alle frontiere. Pertanto, da un lato, la decisione relativa al ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dovrebbe in linea di principio essere preceduta dalla valutazione di altre misure alternative. In particolare gli Stati membri dovrebbero dimostrare l'avvenuto svolgimento di tale valutazione in caso di decisioni sul

⁽¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2010, Melki e Abdeli, cause riunite C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, punti 73 e 74.

⁽²⁾ Decisione di esecuzione (UE) 2017/246 del Consiglio, del 7 febbraio 2017, recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (GU L 36 dell'11.2.2017, pag. 59).

ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dovuto a eventi prevedibili. D'altro lato, in specifici casi di minacce urgenti e gravi all'ordine pubblico o alla sicurezza interna a livello dello spazio senza controlli alle frontiere interne o a livello nazionale, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne può essere immediatamente necessario.

- (13) La presente raccomandazione incoraggia gli Stati membri a utilizzare meglio le loro competenze di polizia e a dare la precedenza ai controlli di polizia prima di decidere in merito al ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.
- (14) Quali che siano le misure adottate da uno Stato membro per affrontare una specifica minaccia al proprio ordine pubblico o alla propria sicurezza interna, esso dovrebbe garantire che l'attuazione di tali misure non ostacoli la libera circolazione delle persone e dei beni in modo non necessario, non giustificato e non proporzionato a tali minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, e che avvenga nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e in particolare del principio di non discriminazione.
- (15) Lo spazio senza controlli alle frontiere interne si basa anche sull'applicazione efficace ed effettiva, da parte degli Stati membri, delle misure di accompagnamento nel settore della cooperazione transfrontaliera di polizia. Le valutazioni Schengen finora svolte nel campo della cooperazione di polizia hanno evidenziato che, anche se gli Stati membri generalmente rispettano l'acquis di Schengen sotto l'aspetto giuridico, una serie di ostacoli intralcia l'uso pratico di alcuni degli strumenti di cooperazione transfrontaliera di polizia disponibili agli Stati membri. Essi dovrebbero quindi venire incoraggiati a rimediare a questi ostacoli per affrontare meglio le minacce transfrontaliere.
- (16) I pattugliamenti congiunti di polizia e altri strumenti esistenti di cooperazione di polizia contribuiscono alla sicurezza interna nello spazio senza controlli alle frontiere interne. I pattugliamenti congiunti a bordo di treni transfrontalieri, ad esempio, rafforzano chiaramente la sicurezza impedendo situazioni in cui la mancanza di simmetria nei controlli mina gli sforzi compiuti da un solo lato della frontiera. Una serie di Stati membri hanno stabilito pratiche che facilitano o consentono la realizzazione di operazioni congiunte di polizia (ad esempio, i posti comuni di polizia istituiti da Germania e Polonia alla loro frontiera e che si concentrano sui pattugliamenti congiunti e su altre operazioni, o le micro-squadre costituite per le indagini comuni alla frontiera fra l'Austria e la Repubblica ceca, le pattuglie ferroviarie congiunte in Austria, Germania, Francia, Italia e Ungheria, o l'impiego, da parte della polizia tedesca, di cittadini di altri Stati membri, in particolare per il pattugliamento delle regioni frontaliere). Gli altri Stati membri dovrebbero venire incoraggiati a seguire tali migliori prassi.
- (17) L'analisi congiunta delle minacce e lo scambio transfrontaliero di informazioni fra Stati membri confinanti possono contribuire all'organizzazione di controlli di polizia efficaci per affrontare le minacce individuate. Una tale cooperazione può riguardare i rischi presenti su specifiche vie di comunicazione transfrontaliere, così come determinati mezzi di trasporto spesso usati in attività criminose, allo scopo di consentire lo svolgimento di controlli di polizia mirati prima delle zone frontaliere. Tali controlli di polizia possono costituire uno strumento comune per contrastare le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna che gli Stati membri interessati si trovano a dover affrontare. Per tale motivo è importante incoraggiare gli Stati membri ad ampliare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera.
- (18) Per rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia, gli Stati membri possono chiedere alla Commissione sostegno nell'attuazione della presente raccomandazione. Tale sostegno può contribuire ad esempio a facilitare lo scambio di migliori prassi fra gli operatori del settore e i responsabili politici degli Stati membri e a intensificare la cooperazione fra gli Stati membri e le agenzie competenti (Europol e la Guardia di frontiera e costiera europea). Può inoltre contribuire a rafforzare ulteriormente le strutture di cooperazione transfrontaliera come i centri di cooperazione di polizia e doganale. La Commissione sosterrà inoltre, in base a contributi degli Stati membri, l'aggiornamento del «Catalogo Schengen» 2011 ⁽¹⁾, che individua, fra l'altro, le migliori pratiche nel settore della cooperazione operativa transfrontaliera tra le autorità di polizia, e delle schede nazionali del «Manuale delle operazioni transfrontaliere» ⁽²⁾.
- (19) Come dimostrato dalla recente crisi migratoria, i movimenti secondari incontrollati di migranti irregolari possono rappresentare una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. La corretta applicazione degli accordi bilaterali di riammissione conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾ può servire ad affrontare i movimenti secondari dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. In termini di contrasto delle minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, gli accordi bilaterali possono anche contribuire a conseguire risultati analoghi a quelli ottenuti con controlli

⁽¹⁾ Documento del Consiglio 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Documento del Consiglio 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ 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).

di frontiera mirati alle frontiere interne, limitando al tempo stesso l'impatto sulla circolazione dei viaggiatori in buona fede. È quindi importante che gli Stati membri applichino efficacemente gli accordi bilaterali di riammissione rispettando al tempo stesso la raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione ⁽¹⁾.

- (20) La Commissione ritiene che l'attuazione della presente raccomandazione richieda un ragionevole lasso di tempo. Raccomanda quindi che tale attuazione avvenga al più presto e al massimo entro sei mesi.
- (21) Occorre che la presente raccomandazione sia attuata nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.
- (22) Occorre che la presente raccomandazione sia indirizzata a tutti gli Stati Schengen vincolati dal Titolo III del regolamento (UE) 2016/399,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

Uso più efficace dei controlli di polizia

- (1) Per contrastare adeguatamente le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna nello spazio Schengen gli Stati membri dovrebbero, qualora necessario e giustificato conformemente al diritto nazionale:
 - (a) intensificare i controlli di polizia su tutto il territorio, comprese le zone di frontiera;
 - (b) effettuare controlli di polizia sulle principali vie di trasporto, comprese quelle nelle zone di frontiera;
 - (c) adattare i controlli di polizia nelle zone di frontiera sulla base di una costante valutazione dei rischi, garantendo al tempo stesso che tali controlli di polizia non abbiano come obiettivo il controllo di frontiera;
 - (d) avvalersi delle tecnologie moderne per monitorare i veicoli e i flussi di traffico.

Precedenza ai controlli di polizia in caso di minaccia grave alla sicurezza interna o all'ordine pubblico

- (2) Qualora gli Stati membri, in caso di minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, prendano in considerazione l'eventualità di applicare il Titolo III, Capo II, del regolamento (UE) 2016/399, dovrebbero in primo luogo valutare se è possibile affrontare adeguatamente la situazione rafforzando i controlli di polizia nel territorio, comprese le zone di frontiera.

Rafforzamento della cooperazione transfrontaliera di polizia

- (3) Onde rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia per affrontare le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna gli Stati membri dovrebbero:
 - (a) valutare nuovamente la portata del loro attuale uso di tutti gli strumenti di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia, come i pattugliamenti congiunti, le operazioni congiunte, le squadre investigative comuni, gli inseguimenti oltre frontiera, la sorveglianza transfrontaliera o i centri di cooperazione di polizia e doganale;
 - (b) lavorare insieme agli Stati membri vicini per eliminare le barriere giuridiche od operative al pieno uso di tutti gli strumenti di cooperazione operativa transfrontaliera di polizia;
 - (c) elaborare e applicare, se del caso, analisi congiunte delle minacce e scambi transfrontalieri di informazioni con gli Stati membri vicini per sostenere azioni congiunte di contrasto delle minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza interna nelle zone comuni delle frontiere interne, anche tramite controlli di polizia coordinati nelle zone frontaliere interne;
 - (d) valutare la necessità di investimenti tecnici per rafforzare le operazioni congiunte, in particolare ai fini di sorveglianza e rilevamento.

⁽¹⁾ Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione, del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 66 dell'11.3.2017, pag. 15).

Uso efficace degli accordi o delle intese bilaterali di riammissione fra Stati membri

- (4) Per garantire che i controlli di polizia e la cooperazione di polizia possano portare a contrastare efficacemente i movimenti secondari non autorizzati, qualora questi rappresentino una specifica minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna, gli Stati membri dovrebbero:
- (a) conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2008/115/CE, riprendere i cittadini di paesi terzi che hanno transitato dal loro territorio prima di essere fermati in un altro Stato membro, in virtù di disposizioni di accordi o intese bilaterali vigenti alla data di entrata in vigore di tale direttiva (13 gennaio 2009), in particolare fra Stati membri vicini;
 - (b) adottare tutte le misure necessarie — fra cui l'introduzione di prassi operative fra le autorità competenti e l'agevolazione dello scambio di informazioni fra di esse — per garantire che le procedure previste da detti accordi o intese bilaterali siano ultimate rapidamente dagli Stati membri interessati onde assicurare che il trasferimento avvenga al più presto;
 - (c) garantire che, qualora uno Stato membro decida di non applicare le disposizioni degli accordi o delle intese bilaterali di riammissione, o qualora i cittadini dei paesi terzi interessati siano ripresi da un altro Stato membro, siano avviate procedure di rimpatrio conformemente alla direttiva 2008/115/CE e in linea con la raccomandazione (UE) 2017/432.

Fatto a Bruxelles, il 12 maggio 2017

Per la Commissione
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membro della Commissione
