



Bruxelles, 28.9.2016
COM(2016) 635 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**riguardante l'applicazione della decisione di esecuzione del Consiglio,
del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo
della frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento
dello spazio Schengen globale**

1. INTRODUZIONE

Il 12 maggio 2016 il Consiglio ha adottato, sulla base di una proposta della Commissione, una decisione di esecuzione recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. È la prima volta che viene utilizzata la specifica procedura di salvaguardia di cui all'articolo 29 del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)¹.

La raccomandazione in oggetto è rivolta ai 5 Stati membri Schengen (Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia) più interessati dai flussi di migranti irregolari provenienti dalla Grecia nel contesto della crisi senza precedenti relativa alla migrazione e ai rifugiati iniziata nel 2015. Essa ha autorizzato questi 5 Stati membri Schengen a mantenere controlli di frontiera temporanei proporzionati in specifiche sezioni delle loro frontiere interne per un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di adozione della raccomandazione.

I controlli di frontiera ripristinati in virtù della raccomandazione devono essere mirati e limitati, in termini di portata, frequenza, ubicazione e tempo, a quanto strettamente necessario per rispondere a gravi minacce e per proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza interna.

La necessità, la frequenza, l'ubicazione e il tempo dei controlli devono essere riesaminati periodicamente, e se del caso adeguati, dallo Stato membro Schengen interessato. Gli Stati membri Schengen che svolgono i controlli dovrebbero riferire alla Commissione ogni due mesi conformemente alla raccomandazione.

Nella raccomandazione si prende atto del fatto che la Commissione ne monitorerà l'applicazione e riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio quattro mesi dopo la data di adozione della raccomandazione.

La presente relazione contiene le conclusioni della Commissione in esito al monitoraggio delle modalità di svolgimento degli attuali controlli temporanei alla frontiera interna, come previsto dalla raccomandazione del Consiglio. Essa esamina in particolare se, come raccomandato, i controlli di frontiera ripristinati dagli Stati membri Schengen sopra menzionati sono stati limitati a quanto strettamente necessario e sono stati proporzionati rispetto alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna posta dal rischio persistente di movimenti secondari di migranti irregolari che arrivano dalla Grecia e che potrebbero spostarsi in altri Stati membri Schengen. Esamina inoltre se le circostanze sono cambiate e se richiedano un adeguamento della raccomandazione del Consiglio.

La presente relazione non influisce sulla decisione – alla scadenza del periodo di sei mesi previsto dalla raccomandazione – di raccomandare o meno il prolungamento degli attuali controlli temporanei alla frontiera interna.

¹ GU L 77 del 23.3.2016, pag.1.

2. FATTI

Tutti e 5 gli Stati membri Schengen interessati hanno prolungato i loro controlli alla frontiera interna alle specifiche sezioni indicate nella raccomandazione del Consiglio, e lo hanno conseguentemente comunicato agli altri Stati membri, al Parlamento europeo e alla Commissione.

Tutti e 5 gli Stati membri Schengen hanno fornito informazioni sui controlli e sui relativi risultati, come indicato sotto. Tuttavia, le informazioni fornite differiscono considerevolmente da uno Stato membro Schengen all'altro. La Commissione invita pertanto gli Stati membri Schengen interessati a comunicare le informazioni elencate all'allegato II per la prossima relazione richiesta dalla raccomandazione del Consiglio

Austria

Il 13 maggio 2016 la Commissione ha ricevuto una comunicazione dalle autorità austriache, che la informavano che avrebbero attuato la raccomandazione del Consiglio e che avrebbero mantenuto i controlli alla frontiera interna alle sezioni della frontiera terrestre tra Austria e Ungheria e tra Austria e Slovenia, in linea con la raccomandazione, dal 16 maggio 2016 fino al 12 novembre 2016.

Poiché le autorità austriache non hanno fornito la prima relazione sull'applicazione della raccomandazione alla data stabilita (16 luglio 2016), la Commissione ha rivolto un sollecito all'Austria il 12 agosto 2016.

Il 16 agosto 2016, il Ministro federale dell'Interno austriaco ha scritto alla Commissione informandola che l'attuazione dei controlli di frontiera alle rilevanti sezioni della frontiera terrestre è conforme alla raccomandazione del Consiglio. Il 9 settembre 2016 l'Austria ha confermato che tutti i controlli vengono svolti al livello necessario, sono limitati in termini di portata, frequenza, ubicazione e tempo e sono adeguati al livello della minaccia. L'Austria ha inoltre confermato che la limitazione alla libera circolazione delle persone e delle merci ha potuto così essere ampiamente evitata.

Il 9 settembre 2016 la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni supplementari sui controlli svolti e sui loro risultati, a cui l'Austria ha risposto il 13 settembre 2016. Per il periodo compreso fra il 16 maggio e il 31 agosto 2016 l'Austria ha fornito il numero totale di respingimenti conseguenti ai controlli (233) e il numero totale di domande d'asilo ricevute (12 584)².

Germania

Il 13 maggio 2016 la Germania ha comunicato alla Commissione che avrebbe attuato la raccomandazione del Consiglio e che avrebbe mantenuto i controlli alla frontiera interna alle sezioni rilevanti della frontiera terrestre fino al 12 novembre 2016.

Poiché le autorità tedesche non hanno fornito la prima relazione sull'applicazione della raccomandazione alla data stabilita (12 luglio 2016), la Commissione ha rivolto un sollecito alla Germania il 12 agosto 2016.

² Vedi anche le tabelle di cui all'allegato 1.

Il 23 agosto 2016 la Commissione ha ricevuto una prima lettera dalle autorità tedesche, che la informavano dell'aumento del numero di attività di traffico conseguente a una gestione delle frontiere diversa e più intensa sulla rotta dei Balcani occidentali. La Germania, in particolare, ha indicato il numero di circa 115 000 cittadini di paesi terzi individuati alla frontiera terrestre tra Germania e Austria fra gennaio e luglio 2016, per i quali non ricorrono le condizioni di ingresso di cui all'articolo 6 del Codice frontiere Schengen.

Le autorità tedesche hanno spiegato il sistema di controlli organizzato, che consiste nell'alternare i controlli fissi e mobili, e hanno citato l'efficiente cooperazione fra la polizia e le autorità di frontiera nazionali e degli altri Stati membri, che provvedono affinché l'impatto sul traffico transfrontaliero sia assolutamente limitato al minimo indispensabile e che garantiscono inoltre la sicurezza stradale durante i controlli. Hanno inoltre confermato che procedono regolarmente a un esame della portata e dell'intensità dei controlli, che restano limitati al livello necessario.

Il 12 settembre 2016 la Commissione ha rivolto una richiesta di informazioni supplementari sui controlli svolti e sui loro risultati, a cui la Germania ha risposto il 14 settembre 2016. La Germania ha fornito, per il periodo compreso fra il 12 maggio e il 31 luglio 2016, il numero totale di respingimenti conseguenti ai controlli (3 077) e, per il periodo compreso fra il 12 maggio e il 31 agosto 2016, il numero totale di domande d'asilo ricevute (66 919)³.

Danimarca

Il 1° giugno 2016 la Danimarca ha comunicato che avrebbe attuato la raccomandazione del Consiglio del 12 maggio e che avrebbe mantenuto i controlli alla frontiera interna nei porti danesi da cui partono i collegamenti effettuati con traghetti con la Germania e alla frontiera terrestre tra Danimarca e Germania fino al 12 novembre 2016.

Poiché le autorità danesi non hanno fornito la prima relazione sull'applicazione della raccomandazione alla data stabilita (12 luglio 2016), la Commissione ha rivolto un sollecito alla Danimarca il 12 agosto 2016. Il 7 settembre 2016 il Governo danese ha comunicato alla Commissione che ritiene gli attuali controlli alla frontiera con la Germania proporzionati quanto a portata, frequenza, ubicazione e tempo, e che essi sono limitati a quanto strettamente necessario per rispondere a gravi minacce e per proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza interna in Danimarca. Tale Stato ha anche comunicato che ritiene che, a questo stadio, non vi siano motivi per eliminare gradualmente o ridurre i vigenti controlli alla frontiera con la Germania.

La Commissione ha nuovamente contattato le autorità danesi il 12 settembre 2016 con una richiesta di informazioni supplementari sui controlli effettuati e sui loro risultati, a cui la Danimarca ha risposto il 14 settembre 2016. Per il periodo compreso fra il 12 maggio e l'11 settembre, la Danimarca ha fornito il numero totale di persone controllate (1 074 406), il numero totale di respingimenti conseguenti ai controlli (1 088), e il numero totale di domande d'asilo ricevute (1 489), specificando il numero di quelle presentate alle frontiere interne in cui hanno luogo i controlli (747)⁴.

³ Vedi anche le tabelle di cui all'allegato 1.

⁴ Vedi anche le tabelle di cui all'allegato 1.

Svezia

Il 2 giugno 2016 la Svezia ha comunicato che avrebbe attuato la raccomandazione del Consiglio del 12 maggio e che avrebbe mantenuto i controlli alla frontiera interna alle sezioni di frontiera rilevanti a decorrere dall'8 giugno 2016, cioè al ponte di Öresund e ai porti di Trelleborg, Malmö e Helsingborg nella regione meridionale di polizia e al porto di Gothenburg nella regione occidentale di polizia.

L'11 agosto 2016 la Svezia ha inviato alla Commissione una prima relazione sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio. In tale relazione la Svezia ha confermato che i controlli di frontiera effettuati ai sensi della raccomandazione vengono svolti secondo una rigorosa base di necessità e proporzionalità rispetto alla grave minaccia affrontata e alle specifiche caratteristiche di ciascuna sezione della frontiera. La Svezia ha comunicato che il numero di controlli sulle persone effettuati varia fra il 10% e il 95% di tutte le persone che attraversano uno specifico valico di frontiera interno. Ha inoltre aggiunto che la frequenza e l'intensità dei controlli varia a seconda del luogo. Al ponte di Öresund ad esempio i controlli sono effettuati ogni ora, poiché il ponte è aperto al traffico 24 ore; nei porti i controlli avvengono in corrispondenza con ogni arrivo di navi e sono supportati da dati di intelligence. La Svezia ha infine confermato che riesamina periodicamente la necessità, la frequenza, l'ubicazione e il tempo dei controlli in linea con la raccomandazione del Consiglio.

Il 24 agosto 2016, la Commissione ha chiesto alle autorità svedesi informazioni supplementari e cifre riguardanti i controlli effettuati e i relativi risultati, a cui la Svezia ha risposto il 1° e il 13 settembre 2016. Per il periodo compreso fra l'8 giugno e la fine di agosto 2016, la Svezia ha riportato una stima del numero totale di persone controllate (3 000 000), il numero totale di respingimenti conseguenti ai controlli (640) e il numero totale di domande d'asilo ricevute (6 097), specificando al tempo stesso il numero di quelle presentate alle frontiere interne in cui hanno luogo i controlli (166)⁵.

Norvegia

Il 10 giugno 2016 la Norvegia ha comunicato che avrebbe attuato la raccomandazione del Consiglio del 12 maggio e che avrebbe mantenuto i controlli alla frontiera interna alle sezioni di frontiera rilevanti fino al 12 novembre 2016.

Poiché le autorità norvegesi non hanno fornito la prima relazione sull'applicazione della raccomandazione alla data stabilita (12 luglio 2016), la Commissione ha rivolto un sollecito alla Norvegia il 12 agosto 2016.

Le autorità norvegesi hanno inviato alla Commissione tale relazione l'8 settembre 2016. La Norvegia ha informato che i controlli di frontiera mirati sono limitati a quanto strettamente necessario per rispondere a gravi minacce e per proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza interna. I controlli sulle persone sono effettuati a Oslo, nei distretti di polizia orientale, sud-orientale e occidentale dove ci sono porti con collegamenti effettuati con traghetti con la Svezia, la Danimarca e la Germania. Conformemente a un ordine operativo della Direzione della Polizia di Stato, le forze di polizia sono presenti ad ogni arrivo di traghetti, e sono effettuati controlli di frontiera adattati alla specifica situazione

⁵ Vedi anche le tabelle di cui all'allegato 1.

di ogni collegamento con traghetto in base a dati di intelligence. La Norvegia riesamina periodicamente la necessità, la frequenza, l'ubicazione e il tempo dei controlli.

Il 12 settembre 2016, la Commissione ha chiesto alle autorità norvegesi informazioni supplementari e cifre riguardanti i controlli effettuati e i relativi risultati, a cui la Norvegia ha risposto il 13 settembre 2016. Per il periodo compreso fra il 12 maggio e l'11 settembre 2016, la Norvegia ha fornito il numero totale di respingimenti conseguenti ai controlli (14) e il numero totale di domande d'asilo ricevute (1 088), specificando al tempo stesso il numero di quelle presentate alle frontiere interne in cui hanno luogo i controlli (2)⁶.

3. RISULTATI

La presente relazione si basa sulle informazioni fornite negli scambi fra la Commissione e i 5 Stati membri Schengen interessati (Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia) sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio del 12 maggio 2016.

Dalle informazioni fornite negli scambi con i 5 Stati membri Schengen interessati, come sotto illustrato, emerge che i controlli di frontiera in oggetto sono rimasti limitati alle rotte migratorie e alle minacce individuate, con particolare attenzione a specifiche sezioni delle frontiere o a specifiche minacce. Non risulta essere stato effettuato alcun controllo al di fuori delle sezioni delle frontiere elencate nella raccomandazione del Consiglio.

I controlli in oggetto sono stati inoltre mirati e limitati in termini di portata, frequenza, ubicazione e tempo; sono stati basati su dati di intelligence e su una valutazione dei rischi e sono stati adattati agli specifici valichi di frontiera in cui hanno avuto luogo. La loro necessità, la frequenza, l'ubicazione e il tempo sono stati periodicamente valutati dagli Stati membri interessati.

Viene riferito che la cooperazione fra la polizia e le autorità nazionali di frontiera degli Stati membri interessati sia stata valida ed efficiente.

La Commissione ha altresì ricevuto informazioni sull'impatto economico dei controlli temporanei alla frontiera interna, soprattutto sul settore dei trasporti e del turismo. Stando ai dati a disposizione della Commissione a questo stadio, compresi quelli provenienti dalle relazioni degli Stati membri interessati, gli attuali controlli di frontiera sono stati comunque effettuati solo nella misura necessaria e con intensità limitata. Se un certo impatto economico non può essere escluso, risulta che l'attraversamento delle frontiere interne da parte dei cittadini è stato ostacolato il minimo possibile.

Tenuto conto di quanto sopra esposto, si può concludere che i controlli alla frontiera interna effettuati da Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia sono stati proporzionati e conformi alla raccomandazione del Consiglio.

I flussi migratori senza precedenti di persone in cerca di protezione e in arrivo nell'UE dall'autunno del 2015 hanno messo gli Stati membri sotto considerevole pressione. I movimenti secondari di migranti irregolari hanno determinato una grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna di vari Stati membri. Diversi Stati membri hanno

⁶ Vedi anche le tabelle di cui all'allegato 1.

reintrodotto controlli temporanei alle loro frontiere interne per gestire al meglio i precedenti arrivi di massa, che possono toccare fino a varie migliaia di migranti al giorno, secondo le capacità di accoglienza. A tale riguardo, la necessità di controlli limitati alle frontiere interne è stata riconosciuta⁷ come un modo per affrontare i flussi precedenti e quelli in entrata, e per garantire la piena applicazione della pertinente legislazione dell'UE, garantendo così una protezione, in una certa misura, dalla minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna rappresentata dai movimenti secondari di migranti irregolari⁸.

Al tempo stesso, dalle informazioni e dalle cifre sui controlli effettuati dagli Stati membri Schengen ai sensi della raccomandazione del Consiglio del 12 maggio, quali sintetizzati nella tabella allegata alla presente relazione, emerge una tendenza al calo sia del numero delle persone respinte che del numero di domande d'asilo ricevute, specialmente rispetto alle cifre elevate dei primi mesi della crisi migratoria.

Questo è in parte dovuto all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, che ha portato a una considerevole riduzione degli arrivi di migranti.

Queste cifre dovrebbero tuttavia essere considerate nel contesto dell'eccezionale durata della crisi migratoria. L'elevato numero di arrivi dell'UE dall'autunno 2015 e delle conseguenti domande di asilo ha già posto considerevoli sfide a tutti gli Stati membri dell'UE, e anche di questo va quindi tenuto conto. Sfide quali la garanzia di un'adeguata accoglienza dei migranti e dei richiedenti asilo, il trattamento degli arretrati restanti relativi alle domande di asilo, l'integrazione dei richiedenti riconosciuti e la gestione degli ulteriori arrivi continua a mettere sotto pressione il funzionamento delle amministrazioni di tali Stati membri e dei loro sistemi di asilo.

Inoltre, stando alle informazioni a disposizione della Commissione, vi è ancora un grosso numero di migranti irregolari in Grecia che può cercare di spostarsi verso nord.

Infine, è importante sottolineare che varie iniziative legislative e azioni intraprese dall'Unione per rafforzare la gestione delle frontiere esterne, al momento della stesura della presente relazione non sono ancora pronte e pienamente operative. Ad esempio, il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea entrerà in vigore il 6 ottobre 2016⁹. Frontex, la Commissione e gli Stati membri stanno attualmente lavorando intensamente per renderlo operativo al più presto. Oltre al sostegno fornito da Frontex ad esempio in Grecia e in Bulgaria, la capacità di risposta di Frontex sarà considerevolmente rafforzata dopo che, entro il 6 dicembre 2016, saranno completamente istituite la riserva di reazione rapida e il parco di attrezzature, ed entro il 6 gennaio 2017 le riserve per i rimpatri, come stabilito dal regolamento.

Un altro fattore importante resta la continua ed efficace attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016. La terza relazione sui progressi compiuti nell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia¹⁰ mostra come tale dichiarazione non smetta di dare risultati nonostante le continue sfide.

⁷ Vedi anche il parere della Commissione del 23.10.2015 sulla necessità e proporzionalità dei controlli di frontiera alle frontiere interne ripristinati da Germania e Austria (C(2015) 7100 final).

⁸ Vedi il considerando 15 della raccomandazione del Consiglio.

⁹ Regolamento (UE) 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634.

Tenuto conto di quanto sopra esposto risulta che, al momento della stesura della presente relazione, il mantenimento di controlli temporanei alla frontiera interna sia tuttora necessario e costituisca una risposta adeguata alla minaccia constatata per la sicurezza interna e l'ordine pubblico, poiché contribuisce a ripristinare l'ordine nei flussi di persone che attraversano determinate frontiere interne e pertanto frena i movimenti secondari.

Tali controlli dovrebbero tuttavia, in linea con la raccomandazione del Consiglio, restare mirati e la loro intensità dovrebbe limitarsi al minimo indispensabile, ostacolando il meno possibile i cittadini nell'attraversamento delle rispettive frontiere interne.

Gli Stati membri Schengen sono invitati a fornire, nella prossima relazione ai sensi della raccomandazione, entro il 18 ottobre 2016, le informazioni elencate all'allegato II del presente documento.

4. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto, la Commissione ritiene che i controlli temporanei alla frontiera interna svolti da Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia ai sensi della raccomandazione del 12 maggio siano rimasti conformi alle condizioni stabilite dal Consiglio. Inoltre, in base alle informazioni disponibili e alle relazioni degli Stati membri Schengen interessati, la Commissione non ritiene necessario in questa fase proporre modifiche alla raccomandazione del Consiglio.

La Commissione sottolinea che la presente relazione non influisce sulla decisione da adottare – prima della scadenza del periodo previsto dalla raccomandazione (12 novembre 2016) - di prolungare o meno gli attuali controlli temporanei alla frontiera interna. La Commissione ricorda che, conformemente all'articolo 29, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen, il Consiglio, su proposta della Commissione, può raccomandare una proroga secondo le condizioni e la procedura seguite per l'adozione della raccomandazione iniziale.

ALLEGATO I

(1) Numero totale di persone controllate dall'inizio dell'applicazione della raccomandazione del Consiglio

Stato membro	Maggio 2016	Giugno 2016	Luglio 2016	Agosto 2016	Totale
Austria	<i>L'Austria non raccoglie questi dati.</i>				-
Germania	<i>La Germania non raccoglie questi dati.</i>				-
Danimarca	<i>La Danimarca non ha fornito ripartizioni per mesi.</i>				1 074 406
Svezia	<i>Non applicabile.</i>	424 500	1 235 000	1 088 000	ca. 3 000 000 (compreso l'inizio di settembre)
Norvegia	<i>La Norvegia non raccoglie questi dati.</i>				-

(2) Numero totale di respingimenti a seguito dei controlli effettuati ai sensi della raccomandazione del Consiglio

Stato membro	Maggio 2016	Giugno 2016	Luglio 2016	Agosto 2016	Totale
Austria	41	65	73	54	233
Germania	912	885	1 280	<i>Cifre non ancora disponibili.</i>	3 077
Danimarca	<i>La Danimarca non ha fornito ripartizioni per mesi.</i>				1 008
Svezia	<i>Non applicabile.</i>	196	276	168	640
Norvegia	-	3	9	2	14

(3) Numero totale di domande d'asilo ricevute dall'inizio dell'applicazione della raccomandazione del Consiglio

Stato membro	Maggio 2016	Giugno 2016	Luglio 2016	Agosto 2016	Totale
Austria	<i>L'Austria non ha fornito ripartizioni per mesi.</i>				12 584
Germania	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Danimarca	247	464	404	290	1 489
Svezia	<i>Non applicabile.</i>	2 140	2 195	2 437	6 097
Norvegia	<i>La Norvegia non ha fornito ripartizioni per mesi.</i>				1 088

(4) Numero totale di domande d'asilo presentate alle frontiere interne in cui hanno luogo i controlli ai sensi della raccomandazione del Consiglio

Stato membro	Maggio 2016	Giugno 2016	Luglio 2016	Agosto 2016	Totale
Austria	<i>L'Austria non raccoglie questi dati.</i>				-
Germania	<i>La Germania non raccoglie questi dati.</i>				-
Danimarca	<i>La Danimarca non ha fornito ripartizioni per mesi.</i>				747
Svezia	<i>Non applicabile.</i>	42	73	51	166
Norvegia	-	1	1	0	2

NB. Alcune delle cifre di cui sopra sono solo stime ricevute dagli Stati membri Schengen interessati.

ALLEGATO II

Per quanto riguarda le frontiere interne in cui hanno luogo i controlli conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 12 maggio 2016, gli Stati membri Schengen sono invitati a fornire le seguenti informazioni mensili:

- 1) il numero di persone che attraversano la frontiera;
- 2) il numero di persone controllate;
- 3) il numero di respingimenti;
- 4) il numero di domande d'asilo registrate/presentate;
- 5) informazioni sulla natura dei controlli, sul loro livello e intensità, e sul modo in cui sono effettuati;
- 6) statistiche sui rallentamenti provocati ai cittadini e ai flussi commerciali.

Gli Stati membri Schengen sono invitati a fornire tali informazioni sui controlli effettuati entro il 15 ottobre 2016, fornendo, se possibile, una ripartizione per settimane.