



Bruxelles, 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Ritorno a Schengen - Tabella di marcia

1. Introduzione

Schengen è una delle grandi conquiste dell'integrazione europea. La creazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale persone e beni possono circolare liberamente ha procurato grandi vantaggi sia ai cittadini sia alle imprese dell'Unione. Schengen è uno dei meccanismi principali che permette ai cittadini europei di esercitare le loro libertà e al mercato interno di prosperare e svilupparsi.

Eppure negli ultimi mesi il sistema è stato scosso alle fondamenta dall'ampiezza dei problemi posti dalla maggiore crisi dei rifugiati avvenuta dalla fine della seconda guerra mondiale. Il conflitto e la crisi in Siria e in altri paesi della regione hanno spinto in Europa un numero senza precedenti di rifugiati e migranti, il che a sua volta ha rivelato gravi carenze in alcune sezioni delle frontiere esterne dell'Unione e ha indotto alcuni Stati membri ad adottare una politica del "lasciar passare". Ne è risultata la comparsa di una rotta attraverso i Balcani occidentali lungo la quale i migranti si dirigono rapidamente verso nord. Di fronte a questo flusso, diversi Stati membri hanno reagito ripristinando temporaneamente i controlli alle frontiere interne, compromettendo il corretto funzionamento dello spazio Schengen di libera circolazione e i suoi benefici per i cittadini e l'economia dell'UE. Ripristinare lo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne è quindi di fondamentale importanza per l'Unione europea nel suo insieme.

Questa esigenza è stata riconosciuta dal Consiglio europeo del 18-19 febbraio, che ha espresso chiaramente il mandato di "ripristinare in modo concertato il normale funzionamento dello spazio Schengen con pieno sostegno agli Stati membri che fanno fronte a circostanze difficili"¹.

Occorre intervenire in tre settori per riportare alla normalità il sistema Schengen di gestione delle frontiere. In primo luogo occorre rimediare alle gravi carenze constatate nella gestione delle frontiere esterne da parte della Grecia. Gli Stati membri, le agenzie dell'UE e la Commissione dovrebbero tutti assistere la Grecia a questo scopo. In secondo luogo, bisogna porre fine all'atteggiamento permissivo che consiste nel "lasciar passare" i migranti: gli Stati membri devono assumersi le loro responsabilità e rispettare il diritto dell'UE, sia permettendo di accedere alla procedura di asilo a coloro che lo chiedono, sia rifiutando l'ingresso alle frontiere a coloro che non soddisfano le condizioni necessarie; in base al diritto dell'UE, i richiedenti asilo non hanno diritto di scegliere lo Stato membro che accorda loro protezione. In terzo luogo, l'attuale mosaico di decisioni unilaterali di ripristino dei controlli di frontiera deve lasciare il posto a una strategia coordinata di controlli di frontiera temporanei, in vista di una successiva eliminazione di tutti i controlli alle frontiere interne non appena possibile e con una chiara data limite, il dicembre 2016. Il codice frontiere Schengen prevede esplicitamente tale approccio coordinato.

L'attuale crisi ha messo in evidenza anche gli stretti nessi strutturali tra la gestione delle frontiere e i settori collegati. La mancanza di controlli alle frontiere interne dovrebbe andare

¹ Punto 8, lettera e): "il Consiglio ha adottato una raccomandazione il 12 febbraio 2016. È importante ripristinare in modo concertato il normale funzionamento dello spazio Schengen, con pieno sostegno agli Stati membri che fanno fronte a circostanze difficili. Dobbiamo ripristinare una situazione in cui tutti i membri dello spazio Schengen applichino appieno il codice frontiere Schengen e respingano alle frontiere esterne i cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso o che non hanno presentato domanda d'asilo sebbene ne abbiano avuto la possibilità, tenendo conto al tempo stesso delle specificità delle frontiere marittime, anche con l'attuazione dell'agenda UE-Turchia".

di pari passo con la definizione di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi². È pertanto essenziale che al massimo entro giugno sia istituita e giuridicamente adottata la guardia costiera e di frontiera europea, affinché possa entrare in funzione durante l'estate e consenta all'Unione europea di adempiere alla comune responsabilità di proteggere la frontiera esterna. Al di là del controllo di frontiera, occorre inoltre affrontare i problemi ad esso collegati, in modo da instaurare la fiducia necessaria per tornare al pieno funzionamento dello spazio Schengen, come previsto dalla comunicazione della Commissione del 10 febbraio³. In particolare, occorre ridurre in modo sostanziale l'afflusso di migranti irregolari verso la Grecia, collaborando con la Turchia per attuare pienamente il piano d'azione comune, e con il sostegno della NATO. Dev'essere progressivamente ripristinata la piena applicazione delle norme vigenti del sistema Dublino, con la piena partecipazione della Grecia, in linea con la raccomandazione della Commissione del 10 febbraio⁴, e al contempo bisogna migliorare tali norme per il futuro, con l'obiettivo della solidarietà e della suddivisione degli oneri tra gli Stati membri. I meccanismi di ricollocazione di emergenza istituiti fin dal settembre 2015 devono produrre risultati concreti in termini di volumi significativi di persone ricollocate dalla Grecia. Le persone che non hanno diritto di rimanere nell'Unione europea devono essere rimpatriate in modo efficace.

Se adottate in modo congiunto e coordinato, queste misure porranno le basi per un ritorno al funzionamento normale dello spazio Schengen entro la fine del 2016. La presente tabella di marcia illustra le azioni da intraprendere per raggiungere questo obiettivo.

2. I costi del "non Schengen"

Ripristinare su base continuativa i controlli alle frontiere interne dell'UE non risolverebbe le sfide della crisi migratoria e, d'altra parte, comporterebbe enormi costi economici, politici e sociali per l'UE e per i singoli Stati membri. Rischierebbe inoltre di compromettere la cooperazione giudiziaria e di polizia che è ormai uno degli elementi cruciali del valore aggiunto prodotto dal sistema Schengen.

Stabilizzare il sistema Schengen ricorrendo ai suoi meccanismi di salvaguardia è essenziale per garantire la successiva cessazione di tutti i controlli alle frontiere interne. In mancanza di questo, non solo le persone sarebbero private degli enormi vantaggi offerti dalla libera circolazione attraverso le frontiere, ma l'intera economia dell'UE dovrebbe sopportare ingenti costi economici che danneggerebbero il mercato unico⁵. Sotto il profilo economico, la Commissione ha calcolato che il ripristino totale dei controlli di frontiera per sorvegliare la circolazione delle persone nello spazio Schengen comporterebbe costi diretti immediati per

² Articolo 67, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

³ Comunicazione sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2016) 85 del 10 febbraio 2016).

⁴ Raccomandazione della Commissione rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 (C(2016) 871 del 10 febbraio 2016).

⁵ Secondo France Stratégie, gli scambi tra i paesi della zona Schengen potrebbero diminuire di almeno il 10% se fossero reintrodotti permanentemente i controlli alle frontiere interne. Un altro studio ("Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union", Bertelsmann Stiftung, febbraio 2016) ha mostrato che, in caso di reintroduzione dei controlli di frontiera, le prestazioni economiche dell'UE nel suo insieme su un periodo di 10 anni sarebbero inferiori di una cifra compresa tra 500 e 1400 miliardi di euro rispetto alle prestazioni senza tali controlli.

l'economia dell'UE compresi tra 5 e 18 miliardi di euro all'anno⁶. Tali costi si concentrerebbero su determinati attori e regioni, ma inevitabilmente inciderebbero sull'intera economia dell'UE.

Il libero scambio di beni all'interno dell'UE ammonta attualmente a oltre 2 800 miliardi di euro in valore e 1 700 milioni di tonnellate in volume. L'impatto più forte e immediato dei controlli di frontiera sarebbe avvertito dal settore del trasporto di merci su strada, con 1,7-7,5 miliardi di euro di costi aggiuntivi diretti all'anno. Stati membri come la Polonia, i Paesi Bassi o la Germania dovrebbero sostenere più di 500 milioni di euro di costi aggiuntivi per il trasporto stradale di merci, mentre in altri, come la Spagna o la Repubblica ceca, le imprese dovrebbero sostenere più di 200 milioni di euro di costi supplementari. Tali costi avrebbero ripercussioni particolarmente negative sui settori che si basano su margini ridotti e/o in cui i trasporti rappresentano una percentuale elevata dei costi. Tra i settori che potrebbero essere più colpiti figurano quello agricolo e quello chimico, nonché il trasporto di materie prime. A medio termine, l'aumento indebito dei costi di trasporto dovuto ai ritardi provocati dai controlli di frontiera potrebbe compromettere lo sviluppo efficace delle catene di valore dell'UE e la competitività dell'economia dell'UE nel suo complesso.

Sono 1,7 milioni i lavoratori che attraversano ogni giorno una frontiera nell'UE per andare al lavoro. I controlli di frontiera costerebbero ai pendolari e ad altri viaggiatori una cifra compresa tra 1,3 e 5,2 miliardi di euro in termini di tempo perduto; ma soprattutto, le lunghe attese alle frontiere dissuaderebbero le persone dal cercare opportunità di lavoro transfrontaliere, riducendo così la riserva di potenziali lavoratori. A medio termine, ciò ridurrebbe l'efficienza economica di alcune regioni⁷.

Secondo le stime della Commissione, si potrebbero perdere almeno 13 milioni di pernottamenti turistici nell'UE a causa della riduzione del turismo nello spazio Schengen dovuto alla lentezza dei controlli di frontiera, con una perdita totale di 1,2 miliardi di euro per il settore turistico. Se i controlli di frontiera fossero accompagnati da una frammentazione della politica comune dell'UE in materia di visti, l'impatto potenziale per il turismo potrebbe moltiplicarsi (tra i 10 e i 20 miliardi di euro). Gli agenti turistici cercherebbero di ridurre al minimo il numero di paesi visitati dai turisti che vengono da lontano e che spendono molti soldi, ad esempio i turisti asiatici, il che danneggerebbe tutte le destinazioni turistiche dell'UE tranne le più popolari.

Infine, i governi dovrebbero sostenere costi amministrativi stimati tra 0,6 e 5,8 miliardi di euro per l'esigenza di aumentare il personale addetto ai controlli di frontiera, ai quali si aggiungerebbero vari miliardi di investimenti nelle infrastrutture necessarie.

I costi appena elencati derivano per lo più dai primi effetti diretti dei controlli di frontiera. I costi indiretti a medio termine potrebbero essere notevolmente superiori ed esercitare un effetto senza precedenti sugli scambi intracomunitari, sugli investimenti e sulla mobilità.

Dal punto di vista dei cittadini, la reintroduzione dei controlli di frontiera nell'UE danneggerebbe la libera circolazione, che rappresenta una delle conquiste più apprezzate

⁶ Tali stime corrispondono ai comparti del trasporto di merci su strada, della mobilità transfrontaliera di passeggeri, del turismo ed ai relativi costi amministrativi alla frontiera.

⁷ La percentuale di pendolari transfrontalieri è particolarmente elevata in Slovacchia (5,7%), Estonia (3,5%), Ungheria (2,4%) e Belgio (2,3%).

dell'Unione. Rischierebbe quindi di distruggere uno dei risultati centrali dell'integrazione europea e la costruzione di uno spazio comune europeo.

3. Garantire la protezione delle frontiere esterne

La crisi senza precedenti nel settore della migrazione e dei rifugiati ha reso molto difficile per diversi Stati membri svolgere controlli efficaci delle frontiere esterne in conformità dell'acquis di Schengen, nonché provvedere all'accoglienza dei migranti in arrivo e al trattamento delle loro domande. La Grecia, soprattutto per la sua posizione geografica, è particolarmente colpita da questi fenomeni a causa di uno spostamento dei flussi migratori che ha fatto diventare il mar Egeo la zona più esposta alla migrazione irregolare. Nel 2015 più di 868 000 persone sono entrate irregolarmente nello spazio Schengen attraversando questa sezione di frontiera esterna. Questo afflusso massiccio è di natura tale da sottoporre a forte pressione il controllo delle frontiere esterne di qualunque paese. Comunque, è necessario rimediare immediatamente alle carenze nella protezione della frontiera esterna da parte della Grecia e in Grecia. La responsabilità spetta in primo luogo alla Grecia, ma in ultima istanza all'intera Unione. Le frontiere esterne della Grecia sono anche le frontiere esterne di ciascun membro dello spazio Schengen. Ripristinare una forte frontiera esterna in Grecia è parte indispensabile dell'impegno generale a stabilizzare la politica del paese in materia di asilo, migrazione e frontiere, anche allo scopo di ricondurre la Grecia nel sistema Dublino⁸.

La crisi ha però messo in luce carenze strutturali più vaste nel modo in cui sono attualmente protette le frontiere esterne dell'Unione. Per affrontarle, la Commissione ha presentato nel dicembre 2015 un'ambiziosa proposta relativa a una guardia costiera e di frontiera europea. È cruciale che i colegislatori, Parlamento europeo e Consiglio, adottino il regolamento proposto quanto prima e al massimo entro giugno, affinché la guardia possa entrare in funzione durante l'estate per garantire un alto livello di protezione della frontiera esterna. A tale scopo:

- Già da ora, gli Stati membri dovrebbero avviare i preparativi necessari per la condivisione obbligatoria di risorse;
- nel frattempo gli Stati membri dovrebbero aumentare, su base volontaria, il sostegno fornito alle operazioni congiunte e agli interventi rapidi alle frontiere di Frontex, attualmente soprattutto in Grecia;
- entro i limiti dell'attuale mandato, Frontex, in coordinamento con l'Agenzia europea di controllo della pesca e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, dovrebbe inoltre prendere tutte le iniziative possibili per preparare l'istituzione della guardia costiera e di frontiera europea; in particolare, dovrebbe svolgere azioni preparatorie per consentire alla guardia costiera e di frontiera europea, una volta operativa, di condurre immediatamente i primi test di vulnerabilità nel quadro del proposto meccanismo di valutazione e prevenzione dei rischi, e completarli al massimo entro settembre; ciò è di particolare importanza poiché le rotte migratorie potrebbero cambiare e occorre che tutte le sezioni delle frontiere esterne dell'UE siano sicure.

⁸ Cfr. la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Progressi compiuti nell'attuazione degli "hotspot" in Grecia (COM(2016)141 del 4 marzo 2016).

3.1. Affrontare le carenze nella gestione delle frontiere esterne in Grecia

La Commissione ha adottato il 2 febbraio 2016 una relazione di valutazione Schengen basata su visite in loco senza preavviso effettuate lungo la frontiera terrestre greco-turca e alle isole di Chios e Samos dal 10 al 13 novembre 2015. Di conseguenza, il 12 febbraio 2016 il Consiglio ha adottato un insieme di 50 raccomandazioni rivolte alla Grecia affinché rimedi alle gravi carenze nella gestione delle frontiere esterne⁹. Tali raccomandazioni riguardano in particolare l'identificazione, la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali dei migranti irregolari e la sorveglianza delle frontiere marittime.

Il meccanismo di valutazione Schengen e il codice frontiere Schengen stabiliscono una chiara procedura per affrontare le gravi carenze individuate.

Pur riconoscendo che sono stati già introdotti miglioramenti dopo la visita in loco del novembre 2015, la Commissione ha adottato il 24 febbraio 2016 una decisione di attuazione che formula raccomandazioni su misure specifiche che devono essere adottate dalla Grecia, secondo quanto previsto dal codice frontiere Schengen¹⁰. L'obiettivo di tali misure è fare in modo che la Grecia si conformi pienamente alle raccomandazioni del Consiglio. L'attuazione di tali misure contribuirà a garantire un'adeguata sorveglianza delle frontiere (anche tramite l'individuazione e il trattenimento dei migranti), un procedimento corretto e completo di identificazione, registrazione e accoglienza dei cittadini di paesi terzi che hanno attraversato irregolarmente le frontiere esterne, e il rimpatrio di coloro che non necessitano di protezione. A tale scopo occorre anche intensificare i controlli all'uscita alla frontiera tra la Grecia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Le misure previste permetterebbero così di mantenere il buon funzionamento dello spazio Schengen nel suo insieme.

Per tornare a un'applicazione corretta delle norme Schengen nella protezione delle frontiere esterne in Grecia occorre adottare, nel quadro istituito dal codice frontiere Schengen, le iniziative elencate qui di seguito.

- **12 marzo 2016:** la Grecia deve presentare il suo piano d'azione (richiesto entro un mese dall'adozione delle raccomandazioni del Consiglio). Entro la stessa data (e in seguito una volta al mese) la Grecia deve presentare alla Commissione una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni della Commissione del 24 febbraio 2016.
- **12 aprile 2016:** dopo aver consultato gli esperti degli Stati membri che hanno partecipato alle visite in loco del novembre 2015, la Commissione presenterà al Consiglio, entro un mese dalla presentazione del piano d'azione, una valutazione dell'adeguatezza di tale piano d'azione. Gli altri Stati membri saranno invitati a commentare il piano d'azione.

⁹ Decisione di esecuzione del Consiglio recante raccomandazione relativa alla correzione delle gravi carenze individuate nella valutazione del 2015 dell'applicazione da parte della Grecia dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne (12 febbraio 2016).

¹⁰ *Commission Implementing Decision setting out a recommendation on specific measures to be taken by the Hellenic Republic following the evaluation report of 2 February 2016* (C(2016) 1219 del 24 febbraio 2016).

- **11-17 aprile 2016:** gli esperti degli Stati membri e la Commissione svolgeranno una valutazione Schengen delle frontiere aeree, terrestri e marittime della Grecia¹¹. Il programma della valutazione delle frontiere terrestri e marittime comprende alcune delle località visitate nel novembre 2015 (la frontiera terrestre con la Turchia e l'isola di Samos). Le informazioni raccolte saranno disponibili qualche giorno dopo la visita.
- **12 maggio 2016:** entro questa data la Grecia deve riferire sull'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio.

La Commissione, in base a tutte le informazioni di cui dispone, valuterà immediatamente se la Grecia rispetti gli obblighi imposti dal codice frontiere Schengen e in quale misura sia stato posto rimedio alle gravi carenze nella gestione delle frontiere esterne in Grecia.

3.2. Sostegno immediato alla Grecia

Le difficoltà a cui fa fronte la Grecia nella protezione della frontiera esterna hanno un impatto sull'intera Unione europea. È quindi necessario che gli altri Stati membri dimostrino solidarietà e assumano collettivamente la responsabilità di affrontare la situazione. Anche le agenzie dell'UE e la Commissione devono assistere la Grecia. Per la precisione, gli Stati membri, le agenzie dell'UE e la Commissione devono aiutare la Grecia ad attuare le raccomandazioni rivolte dal Consiglio e dalla Commissione¹² riguardo alle seguenti iniziative:

- gli esperti della Commissione presenti in Grecia dovrebbero continuare a cooperare strettamente con le autorità greche competenti e a coordinare le attività degli altri attori coinvolti (Frontex, Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, Europol, autorità nazionali di altri Stati membri, organizzazioni internazionali); tra le azioni da svolgere dovrebbe figurare l'identificazione e la registrazione di tutti gli ingressi senza eccezioni, con controlli di sicurezza sistematici mediante raffronto con le banche dati¹³;
- parallelamente al suo piano d'azione (da presentare entro il 12 marzo) la Grecia dovrebbe presentare una chiara valutazione delle esigenze, permettendo così agli altri Stati membri, alle agenzie dell'UE e alla Commissione di fornirle tempestivamente sostegno secondo le necessità indicate;
- Frontex dovrebbe valutare immediatamente la valutazione delle esigenze della Grecia per preparare un successivo intervento delle squadre europee di guardie di frontiera; se necessario, Frontex dovrebbe pubblicare entro il 22 marzo ulteriori richieste di contributi;

¹¹ Decisione di esecuzione della Commissione che stabilisce la prima parte del programma di valutazione annuale per il 2016 in conformità dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (C(2015) 8537 del 9 dicembre 2015). Si prevede che la valutazione consisterà in visite in loco agli aeroporti di Atene, Salonico e Heraklion (frontiere aeree), ai porti del Pireo, di Lesbo, di Samos, di Kos e di Simi (frontiere marittime) e ai valichi di frontiera di Kipi, Pythio, Tycherò, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoì e Krystallopiçi (frontiere terrestri).

¹² Nella tabella dell'allegato II figura una sintesi delle raccomandazioni per le quali la Commissione e le agenzie dell'UE dovrebbero contribuire a garantire la piena e tempestiva attuazione.

¹³ In linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, punto 8, lettera f).

- altri Stati membri dovrebbero poi assumere le loro responsabilità e rispondere a tali inviti entro 10 giorni, fornendo risorse umane e attrezzature tecniche.

4. Applicare le regole e porre termine all'atteggiamento del "lasciar passare"

4.1. Porre termine all'atteggiamento del "lasciar passare" e ripristinare i trasferimenti Dublino in Grecia

Non è più possibile, né politicamente né giuridicamente, sfuggire alle proprie responsabilità. Politicamente, le conclusioni adottate dal Consiglio europeo del 18-19 febbraio chiedono di porre *"termine all'atteggiamento permissivo"*. Al posto di decisioni unilaterali, occorre adottare, come stabilito, un atteggiamento di maggiore cooperazione e coordinamento tra i paesi lungo la rotta dei Balcani occidentali.

Dal punto di vista giuridico, ai sensi dell'articolo 6 della direttiva procedure¹⁴, se un cittadino di un paese terzo presenta domanda di asilo in uno Stato membro, anche alle frontiere, tale Stato deve permettergli di accedere alla procedura di asilo. La questione se tale Stato membro rimanga competente per gestire quella particolare domanda sarà poi risolta conformemente alle pertinenti disposizioni del diritto dell'UE, in particolare il regolamento Dublino.

Sotto tale aspetto, la comunicazione della Commissione del 10 febbraio sottolinea che, perché funzioni il sistema europeo comune di asilo, deve esistere la reale opportunità di rimpatriare i richiedenti asilo nel paese di primo ingresso nell'UE ("trasferimenti Dublino"), come previsto dalle norme UE stabilite di comune accordo. Di conseguenza la Commissione ha adottato il 10 febbraio una raccomandazione che elenca le misure concrete necessarie per ricondurre la Grecia nel sistema Dublino¹⁵. Le relazioni della Grecia in merito ai suoi progressi nell'attuazione delle azioni raccomandate, nonché altri contributi quali le relazioni del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sull'esecuzione delle sentenze e le relazioni dell'UNCHR, permetteranno di valutare chiaramente se le condizioni siano tali da consentire agli Stati membri di ripristinare i singoli trasferimenti verso la Grecia in virtù del regolamento Dublino, tenendo presente che il volume dei trasferimenti e le categorie di persone da trasferire dovranno corrispondere agli specifici progressi che si stanno realizzando. Da parte sua, la Commissione svolgerà la sua valutazione in merito prima del Consiglio europeo di giugno.

Allo stesso tempo, gli Stati membri dovrebbero rifiutare l'ingresso alle frontiere esterne ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni previste all'articolo 5 del codice frontiere Schengen, compresi quelli che non hanno presentato domanda d'asilo sebbene ne abbiano avuto la possibilità. Gli Stati membri che hanno ripristinato a titolo temporaneo i controlli alle loro frontiere interne dovrebbero anche rifiutare l'ingresso a tale frontiera interna ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni di ingresso, a prescindere dall'intenzione del cittadino di paese terzo di chiedere asilo in un altro Stato membro.

La politica del "lasciar passare" va abbandonata in quanto è incompatibile con le norme di Schengen e di Dublino e incoraggia movimenti secondari; in più, compromette il

¹⁴ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

¹⁵ Raccomandazione della Commissione rivolta alla Repubblica ellenica sulle misure che la Grecia deve adottare con urgenza in vista della ripresa dei trasferimenti a norma del regolamento (UE) n. 604/2013 (C(2016) 871 del 10 febbraio 2016).

funzionamento del meccanismo di ricollocazione e costituisce pertanto uno dei motivi della scarsa attuazione delle decisioni di ricollocazione fino ad oggi. Quindi, porre fine in modo coordinato a questa politica è indispensabile per il funzionamento dei sistemi Schengen e Dublino, nonché del meccanismo di ricollocazione.

4.2. Aiutare la Grecia a gestire la pressione migratoria

Nella comunicazione del 10 febbraio la Commissione ha individuato, lungo la rotta dei Balcani occidentali, una tendenza al rafforzamento dei controlli di frontiera che avrebbe potuto sfociare nella chiusura di tali frontiere. La tendenza si è accelerata e ha condotto a chiusure intermittenti della frontiera tra l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Grecia, in parte come reazione alle restrizioni o alle chiusure applicate da altri paesi lungo la rotta.

Poiché l'afflusso di migranti in Grecia non si è ridotto, un numero sempre maggiore di migranti è bloccato in Grecia. È urgente prendere misure per affrontare la crescente crisi umanitaria in Grecia e alleviare la pressione migratoria a cui il paese fa fronte.

- L'attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia e del programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia¹⁶ dovrebbe portare a un rapido calo del numero di arrivi in Grecia; per quanto riguarda quest'ultimo programma, più sono gli Stati membri che vi partecipano, migliori sono le prospettive di contrasto all'immigrazione illegale nel mar Egeo.
- I rimpatri nei paesi di origine e di transito, compresa la Turchia, delle persone che non hanno diritto di soggiornare né sono bisognose di protezione dovrebbero anch'essi ridurre il numero di immigrati irregolari presenti in Grecia. La Grecia dovrebbe accelerare le riammissioni, in particolare con la Turchia, sulla base degli accordi di riammissione applicabili e con il sostegno degli altri Stati membri.
- I meccanismi di ricollocazione introdotti sono strumenti essenziali per attenuare la pressione sugli Stati membri più colpiti e per tornare a una gestione ordinata della migrazione. Nel caso della Grecia, sono divenuti anche strumenti di assistenza umanitaria. Gli Stati membri devono aumentare il tasso di ricollocazione accelerando il trattamento dei casi tenendo conto dell'esigenza di svolgere controlli di sicurezza adeguati¹⁷. La Commissione è disposta a fornire assistenza amministrativa e logistica. In conformità di tali meccanismi, gli Stati membri dovrebbero inoltre prendere iniziative per impedire i movimenti secondari, chiedendo il rimpatrio immediato nello Stato membro di ricollocazione e adottando le misure preventive necessarie per quanto riguarda l'accesso a prestazioni sociali e mezzi di ricorso, conformemente al diritto dell'UE¹⁸.
- Occorre intensificare l'assistenza umanitaria alla Grecia e agevolarla tramite una rapida adozione e attuazione della proposta della Commissione sugli aiuti di emergenza nell'Unione.

¹⁶ Raccomandazione della Commissione per un programma volontario di ammissione umanitaria gestito con la Turchia (C(2015) 9490 del 15 dicembre 2015).

¹⁷ Secondo le conclusioni del Consiglio europeo del 18-19 febbraio 2016, punto 8, lettera h).

¹⁸ Si veda, ad esempio, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause riunite C-443/14 e C-444/14 Alo e Ossó dell'1 marzo 2016.

Inoltre, l'aumento della pressione migratoria in Grecia potrebbe condurre a un maggiore uso di rotte alternative attraverso l'intera regione balcanica. L'UE dovrebbe ricorrere a tutti gli strumenti a sua disposizione (informazioni degli Stati membri, SEAE, Commissione, Frontex, satellite Copernicus) per sorvegliare i flussi migratori e anticipare eventuali cambiamenti di rotta. Dovrebbe inoltre cercare di intensificare il coordinamento con possibili paesi di transito come l'Albania, il Montenegro e la Bosnia Erzegovina.

5. Controlli alla frontiera interna: dal mosaico a un approccio coerente

5.1. L'attuale situazione: il ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne

Dal settembre 2015, otto paesi dello spazio Schengen hanno ripristinato i controlli di frontiera alle loro frontiere interne a motivo di una minaccia grave per la sicurezza interna e l'ordine pubblico connessa a movimenti secondari di migranti irregolari. I paesi in questione sono Belgio, Danimarca, Germania, Ungheria, Austria, Slovenia, Svezia e Norvegia. Le decisioni unilaterali comunicate dagli Stati membri si riferiscono all'afflusso di numeri elevati di persone prive di documenti o con documenti inadeguati, ivi compresi minori, che non erano stati registrati al primo ingresso nell'UE, e invocano il fatto che tali movimenti massicci mettono alla prova le capacità di accoglienza delle rispettive autorità nazionali e creano una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

I controlli alle frontiere interne della Slovenia e dell'Ungheria sono stati nel frattempo aboliti¹⁹, ma gli altri paesi hanno prorogato i controlli a varie riprese, in linea con il codice frontiere Schengen.

Tutti i paesi hanno basato la decisione relativa al ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne sulla disposizione relativa ai casi che richiedono un'azione immediata (articolo 25 del codice frontiere Schengen), che consente di reintrodurre controlli alle frontiere interne per un periodo non superiore a due mesi. Poiché la situazione non è migliorata in misura significativa, i controlli sono stati poi prorogati sulla base degli articoli 23 e 24 del codice frontiere Schengen, che consentono di ripristinare i controlli alle frontiere interne per un periodo non superiore a sei mesi. Per informazioni precise sulle date di ripristino dei controlli alle frontiere interne e delle relative proroghe, si veda la sintesi nell'allegato I.

La Francia ha ripristinato i controlli alle frontiere interne nel novembre 2015 per motivi non connessi all'immigrazione irregolare: i controlli sono stati introdotti dapprima nel contesto della conferenza COP21 e poi a causa dello stato di emergenza successivo agli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015. I controlli alle frontiere interne in Francia sono ancora in corso. Anche tali controlli devono essere conformi alle disposizioni del codice frontiere Schengen sull'introduzione di controlli di frontiera temporanei. La presente comunicazione non si occupa dei controlli alle frontiere interne che sono stati introdotti per motivi non connessi alla migrazione irregolare²⁰. È ovvio che l'intenzione di tornare alla

¹⁹ La Slovenia e l'Ungheria non hanno prolungato i controlli dopo 30 e 10 giorni rispettivamente, avendo constatato una diminuzione delle minacce.

²⁰ Malta ha ripristinato i controlli alle frontiere interne il 9 novembre nel contesto della riunione dei capi di governo del Commonwealth e del vertice sulla migrazione di La Valletta e in seguito li ha prorogati a causa di una minaccia terroristica generale e allo scopo di smantellare un'organizzazione di trafficanti. Malta ha abolito i controlli alle frontiere interne il 31 dicembre 2015.

normalità non preclude la possibilità di istituire controlli di sicurezza temporanei se giustificati, in conformità del codice frontiere Schengen²¹.

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne è una misura eccezionale di carattere temporaneo. L'attuazione combinata degli articoli 23, 24 e 25 del codice frontiere Schengen permette di mantenere i controlli di frontiera per un periodo totale non superiore a otto mesi²².

5.2. Verso un approccio coerente dell'Unione

Il codice frontiere Schengen permette anche un approccio coordinato per i controlli di frontiera temporanei (articolo 26).

Tale disposizione si applica in circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio Schengen è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne. La disposizione richiede anche che tali circostanze costituiscano una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio Schengen o in parti di esso. In tali circostanze eccezionali, la Commissione può presentare al Consiglio una proposta relativa a una raccomandazione rivolta a uno o più Stati membri affinché ripristinino i controlli di frontiera alle rispettive frontiere interne o in parti specifiche di esse.

In questo momento esistono gravi carenze nel controllo delle frontiere esterne causate dalla mancanza di sorveglianza di frontiera e dall'insufficiente registrazione e identificazione dei migranti irregolari. I movimenti secondari dovuti a tali carenze hanno indotto alcuni Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne. Queste gravi carenze compromettono pertanto lo spazio Schengen nel suo insieme e rappresentano una minaccia all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza in tale spazio.

Di conseguenza, se le pressioni migratorie e le gravi carenze nel controllo alla frontiera esterna dovessero sussistere dopo il 12 maggio, la Commissione dovrebbe presentare al Consiglio una proposta a norma dell'articolo 26, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen per raccomandare un approccio coerente a livello di Unione in materia di controlli alle frontiere interne finché le carenze strutturali nel controllo alle frontiere esterne non siano attenuate o risolte. La Commissione sarà preparata a questa possibilità ed eventualmente agirà senza indugio.

Le eventuali proposte della Commissione a norma dell'articolo 26 del codice frontiere Schengen si limiterebbero a prevedere controlli di frontiera alle sezioni di frontiera interna in cui i controlli sarebbero necessari e proporzionati per rispondere alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza che è stata constatata. I controlli di frontiera raccomandati sarebbero inoltre temporanei e durerebbero il minimo necessario per affrontare la minaccia in questione. Se la situazione complessiva lo consente, l'obiettivo dovrebbe essere quello di eliminare tutti i controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen entro sei mesi dalla loro introduzione, ossia entro metà novembre 2016.

²¹ Ad esempio, per affrontare efficacemente le implicazioni per la sicurezza di grandi eventi sportivi, manifestazioni politiche o riunioni politiche di alto livello.

²² Di conseguenza, se mantenuti, i controlli alle frontiere interne ripristinati unilateralmente in virtù del codice frontiere Schengen dovrebbero cessare entro il 13 maggio per la Germania, il 15 maggio per l'Austria, il 9 luglio per la Svezia e il 15 luglio per la Norvegia.

L'applicazione dell'articolo 26 del codice frontiere Schengen è una salvaguardia per il funzionamento complessivo dello spazio Schengen; non è una sanzione contro uno Stato membro né mira a escludere uno Stato membro dallo spazio Schengen.

6. Conclusioni

Il sistema Schengen si trova attualmente in grave difficoltà in quanto è esposto a forti pressioni migratorie e ostacolato da gravi carenze nel controllo della frontiera esterna. L'insieme di tali pressioni e carenze ha messo in pericolo il funzionamento dell'intero sistema.

I problemi hanno molteplici dimensioni. Nella comunicazione del 10 febbraio la Commissione ha indicato le varie strategie che devono essere adottate per affrontare la crisi in tutta la sua complessità. Sulla base di tali constatazioni, e rispondendo all'invito del Consiglio europeo a ripristinare una situazione in cui tutti gli Stati membri applichino pienamente il codice frontiere Schengen, la presente comunicazione propone un ritorno alla normalità basato sull'applicazione sistematica delle regole. Questa soluzione non può essere separata da altri importanti fattori, come l'attuazione del piano d'azione comune UE-Turchia, che permettano di ridurre in modo sostenibile e sostanziale il flusso della migrazione irregolare; è tempo però che gli Stati membri si riuniscano in nome del comune interesse di salvaguardare una delle principali conquiste dell'Unione.

A questo scopo, la tabella di marcia per tornare al pieno funzionamento dello spazio Schengen prevede le seguenti tappe:

- **4 marzo 2016 (e in seguito ogni mese):** relazione della Grecia sui progressi compiuti nell'attuazione delle azioni indicate nella raccomandazione sulla ripresa dei trasferimenti Dublino;
- **entro il 12 marzo 2016:** la Grecia presenta un piano d'azione per attuare le raccomandazioni formulate dal Consiglio, insieme a una valutazione delle esigenze;
- **16 marzo 2016:** comunicazione della Commissione su una riforma del regolamento Dublino fondata sull'obiettivo della solidarietà e della condivisione delle responsabilità fra gli Stati membri;
- **16 marzo 2016:** la Commissione presenta la prima relazione su ricollocazione e reinsediamento;
- **entro il 22 marzo 2016:** Frontex pubblica nuovi inviti a presentare contributi per un successivo impiego delle squadre europee di guardie di frontiera a sostegno della Grecia;
- **entro il 1° aprile 2016:** gli Stati membri rispondono all'invito di Frontex fornendo risorse umane e attrezzature tecniche;
- **entro il 12 aprile 2016:** la Commissione presenta la sua valutazione dell'adeguatezza del piano d'azione della Grecia;
- **16 aprile 2016:** la Commissione presenta la seconda relazione su ricollocazione e reinsediamento;
- **11-17 aprile 2016:** gli esperti degli Stati membri e la Commissione svolgono una valutazione Schengen delle frontiere aeree, terrestri e marittime della Grecia;
- **entro il 12 maggio 2016:** la Grecia riferisce sull'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio;
- **12 maggio 2016:** se sussistono gravi carenze nel controllo alla frontiera esterna, la Commissione presenta una proposta a norma dell'articolo 26, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen;

- **13 maggio 2016:** se sussistono gravi carenze nel controllo alla frontiera esterna, il Consiglio adotta una raccomandazione a norma dell'articolo 26, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen su un approccio coerente dell'Unione a controlli temporanei alla frontiera interna;
- **16 maggio 2016:** la Commissione presenta la terza relazione su ricollocazione e reinsediamento;
- **entro giugno 2016:** i colegislatori raggiungono un accordo sulla guardia costiera e di frontiera europea e adottano il relativo atto giuridico;
- **giugno 2016:** la Commissione presenta la sua valutazione sulla possibilità di riprendere i trasferimenti Dublino verso la Grecia;
- **entro agosto 2016:** la guardia costiera e di frontiera europea è operativa.
- **entro settembre 2016:** la guardia costiera e di frontiera europea ha svolto i primi test di vulnerabilità in modo da poter adottare eventuali misure preventive;
- **dicembre 2016:** termine ultimo per porre fine, se la situazione generale lo consente, alle misure di salvaguardia eccezionali.