



Bruxelles, 4.5.2016  
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Proposta di

**DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO**

**recante raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in  
circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen**

## RELAZIONE

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

- **Motivi e obiettivi della proposta**

#### **Introduzione**

In seguito a un netto incremento dei flussi migratori misti dall'estate del 2015, l'UE sta affrontando una crisi senza precedenti relativa alla migrazione e ai rifugiati. Tale crisi ha reso molto difficile garantire un controllo efficiente delle frontiere esterne nel rispetto dell'acquis di Schengen, così come l'accoglienza dei migranti in arrivo e il trattamento delle loro domande. Ha inoltre messo in luce carenze strutturali più vaste nelle modalità di protezione delle frontiere esterne dell'Unione.

La Repubblica ellenica, specialmente a causa della sua posizione geografica, è particolarmente colpita da tale fenomeno e ha dovuto far fronte a un drastico aumento del numero di migranti in arrivo sulle isole dell'Egeo. Questo afflusso massiccio, per sua natura, eserciterebbe una forte pressione sul controllo delle frontiere esterne di qualsiasi Stato membro.

#### **Meccanismo di valutazione Schengen**

In conformità del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio<sup>1</sup> e del programma di valutazione annuale per il 2015<sup>2</sup>, dal 10 al 13 novembre 2015 è stata effettuata una visita di valutazione in loco senza preavviso per valutare l'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne da parte della Repubblica ellenica presso le sue frontiere terrestri (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) e marittime (isole di Chios e Samos) con la Turchia.

Il 2 febbraio 2016 la Commissione ha adottato una decisione di esecuzione relativa alla relazione di valutazione della Repubblica ellenica sull'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne<sup>3</sup>, nella quale constatava gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne che le autorità greche avrebbero dovuto affrontare e rimediare. Tali gravi carenze rappresentano, per quanto riguarda lo svolgimento del controllo alle frontiere esterne, una situazione in cui non sono stati rispettati gli obblighi previsti all'articolo 16, paragrafi 1 e 4, del regolamento (UE) n. 1053/2013.

Il 12 febbraio 2016 il Consiglio ha adottato, in conformità dell'articolo 15 del regolamento (UE) n. 1053/2013, raccomandazioni relative alla correzione delle gravi carenze individuate nel corso della valutazione e ha indicato le priorità per metterle in atto. È opportuno che le autorità greche prendano misure adeguate per garantire che i controlli di frontiera a tutte le frontiere esterne della Repubblica ellenica siano svolti e resi conformi all'acquis di Schengen, per evitare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen.

---

<sup>1</sup> 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 e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

<sup>2</sup> Decisione di esecuzione C(2014)8377 della Commissione, del 14 novembre 2014, che stabilisce il programma di valutazione annuale delle visite in loco senza preavviso per il 2015, 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.

<sup>3</sup> C(2016) 450 del 2 febbraio 2016.

Il 24 febbraio 2016 la Commissione ha adottato, in virtù dell'articolo 19 *ter* del regolamento (CE) n. 562/2006 del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (il codice frontiere Schengen in vigore in quel momento)<sup>4</sup>, raccomandazioni sulle misure specifiche che la Repubblica ellenica doveva adottare, a seguito alla relazione di valutazione del 2 febbraio 2016, per garantire l'osservanza delle raccomandazioni del Consiglio del 12 febbraio 2016.

Il 12 marzo 2016 la Repubblica ellenica ha presentato, in virtù dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1053/2016, il suo piano d'azione volto a correggere le carenze riscontrate nella relazione di valutazione e oggetto delle raccomandazioni del Consiglio. Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato al Consiglio, in virtù dell'articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1053/2016, la sua valutazione dell'adeguatezza del piano d'azione. La Commissione concludeva che, malgrado la Grecia avesse compiuto progressi significativi, erano necessari ulteriori miglioramenti del piano d'azione presentato dalle autorità greche per affrontare in modo globale le carenze riscontrate nella valutazione del novembre 2015. In particolare, per molte azioni era necessaria maggiore chiarezza in termini di calendario, responsabilità e pianificazione finanziaria. Inoltre, alcune azioni non potevano ancora essere considerate adeguatamente affrontate o completate<sup>5</sup>.

### **Attuale controllo di frontiera temporaneo alle frontiere interne**

Il numero senza precedenti di migranti giunti nell'Unione europea dal 2015 e le carenze riscontrate in alcuni tratti delle frontiere esterne greche durante la valutazione del novembre 2015 hanno provocato consistenti movimenti secondari, che hanno indotto vari Stati membri a reintrodurre temporaneamente controlli di frontiera su tutte le loro frontiere interne o parte di esse, per via di una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna derivante dall'afflusso incontrollato di persone sprovviste di documenti adeguati e/o non adeguatamente registrate al loro arrivo nel primo Stato membro dell'UE.

Attualmente cinque Stati Schengen hanno comunicato alla Commissione che stanno svolgendo controlli temporanei alle frontiere interne in risposta a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza causata da movimenti secondari di migranti irregolari, dovuti a loro volta a gravi carenze nei controlli alle frontiere esterne. Tutti questi Stati membri hanno prorogato più volte tali controlli, in conformità delle pertinenti disposizioni del codice frontiere Schengen. Dagli ultimi dati comunicati emerge quanto segue.

- La Germania ha notificato lo svolgimento di controlli dal 13 settembre 2015 al 13 maggio 2016 presso tutte le sue frontiere interne, con particolare attenzione alla frontiera terrestre con l'Austria. Tale decisione è motivata dalla grave minaccia per la sicurezza interna e l'ordine pubblico dovuta all'afflusso massiccio di migranti irregolari che non sono stati adeguatamente identificati, sottoposti a rilevamento delle impronte digitali e registrati in altri Stati membri dell'UE al loro arrivo nell'Unione.
- L'Austria ha notificato lo svolgimento di controlli dal 16 settembre 2015 al 16 maggio 2016 presso tutte le sue frontiere interne, con particolare attenzione alle frontiere terrestri con la Slovenia e l'Ungheria. I controlli di frontiera sono motivati dall'afflusso massiccio di cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere austriache e sottopongono a estrema pressione i servizi di emergenza e le infrastrutture pubbliche.

<sup>4</sup> GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

<sup>5</sup> COM(2016) 220 final del 12 aprile 2016.

- La Svezia ha notificato lo svolgimento di controlli dal 12 novembre 2015 all'8 maggio 2016 presso tutte le sue frontiere interne, con particolare attenzione a determinati porti della regione meridionale e occidentale di polizia e al ponte Öresund. La decisione di ripristinare temporaneamente i controlli di frontiera è stata motivata dapprima dagli afflussi migratori senza precedenti di natura mista, che mettevano in difficoltà il funzionamento della società svedese; attualmente continua a essere motivata dall'elevato numero di richiedenti asilo e dalle conseguenze del numero elevato senza precedenti di domande di asilo presentate nel 2015.
- La Norvegia ha notificato lo svolgimento di controlli dal 26 novembre 2015 al 12 maggio 2016. I controlli ripristinati riguardano tutte le frontiere interne, con particolare attenzione a tutti i porti con collegamenti effettuati da traghetti con la Svezia, la Germania e la Danimarca. Sia la decisione di ripristinare i controlli, sia le successive proroghe sono state motivate dalle conseguenze dell'imprevedibile pressione migratoria e dalle conseguenti difficoltà per il funzionamento della società norvegese.
- La Danimarca ha notificato lo svolgimento di controlli dal 4 gennaio 2016 al 2 giugno 2016 presso tutte le sue frontiere interne, con particolare attenzione ai traghetti in arrivo dalla Germania e alla frontiera terrestre danese-tedesca. Se la decisione originaria era motivata dai flussi migratori imprevisti e dai provvedimenti frontalieri adottati nei paesi confinanti, a causa dei quali numerosissimi migranti irregolari avrebbero potuto restare bloccati nella zona di Copenaghen, nell'ultima notifica si sottolineavano le incertezze relative al gran numero di rifugiati e migranti già presenti nell'UE.

Per la Germania e l'Austria, la Commissione ha specificamente riconosciuto, nel suo parere del 23 ottobre 2015<sup>6</sup>, la necessità e la proporzionalità dei provvedimenti adottati. Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità tedesche e austriache, la Commissione è giunta alla conclusione che questi ripristini dei controlli alle frontiere interne costituiscono una risposta adeguata alla minaccia constatata per la sicurezza interna e l'ordine pubblico, in conformità del codice frontiere Schengen. Tale valutazione è stata confermata da informazioni e dati successivamente trasmessi da questi e altri Stati membri, dalle agenzie e dagli organi dell'UE coinvolti e dalle squadre della Commissione presenti a livello locale nei punti di crisi (*hotspot*).

La Commissione controlla la situazione in tutti gli Stati membri interessati per valutare se i controlli interni ripristinati siano stati mantenuti al minimo livello necessario. Tali controlli non hanno gravemente perturbato né limitato in misura non necessaria la libera circolazione di persone e delle merci nello spazio Schengen. Dalle informazioni disponibili risulta anche che le misure attuate hanno contribuito efficacemente a restaurare l'ordine nei flussi di persone che attraversano determinate frontiere interne e pertanto hanno frenato i movimenti secondari.

### **Verso un approccio coordinato al controllo alle frontiere interne**

Nella sua comunicazione "Ritorno a Schengen – Tabella di marcia"<sup>7</sup>, la Commissione ha manifestato la necessità, se le pressioni migratorie e le gravi carenze nel controllo alla frontiera esterna avessero dovuto sussistere dopo il 12 maggio 2016, di presentare una proposta al Consiglio a norma dell'articolo 29 del regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime

---

<sup>6</sup> C(2015) 7100 final.

<sup>7</sup> COM(2016) 120 final.

di attraversamento delle frontiere da parte delle persone<sup>8</sup> (il codice frontiere Schengen attualmente in vigore) che raccomandi un approccio coerente a livello di Unione in materia di controlli alle frontiere interne finché le carenze strutturali nel controllo alle frontiere esterne non fossero attenuate o risolte. La comunicazione illustra le iniziative da prendere per ritornare al funzionamento normale dello spazio Schengen entro la fine del 2016.

L'articolo 29 del codice frontiere Schengen istituisce una specifica procedura per le circostanze eccezionali in cui il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne è messo a rischio a seguito di carenze gravi e persistenti nel controllo di frontiera alle frontiere esterne, individuate in una relazione di valutazione su uno Stato membro, nella misura in cui tali circostanze costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio Schengen o su parti dello stesso, e allorché tutte le altre misure non hanno consentito di ridurre efficacemente la grave minaccia individuata. In tali circostanze il Consiglio, come *extrema ratio* per proteggere gli interessi comuni nello spazio Schengen, può raccomandare a uno o più Stati membri di ripristinare il controllo di frontiera in tutte le rispettive frontiere interne o in parti specifiche di esse, per un periodo non superiore a sei mesi (eventualmente prolungato per una durata massima totale di due anni).

### **Valutazione della situazione al 12 maggio 2016**

In virtù dell'articolo 21, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen, qualora lo Stato membro interessato debba riferire in merito all'attuazione del pertinente piano d'azione entro tre mesi in conformità dell'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1053/2013 e qualora, allo scadere di tale periodo di tre mesi, la Commissione constati che la situazione persiste, essa può attivare l'applicazione della procedura di cui all'articolo 29 del codice frontiere Schengen.

Dato che il periodo massimo autorizzato dalle pertinenti disposizioni del codice frontiere Schengen per il ripristino unilaterale dei controlli alle frontiere interne da parte di alcuni Stati membri scade alla metà di maggio (si veda sopra), e che la Grecia ha già presentato la relazione di cui all'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1053/2013, la Commissione non dovrebbe attendere la scadenza del periodo di tre mesi per valutare se al 12 maggio 2016 la situazione persista, specialmente perché essa dispone di numerose informazioni sulla situazione relativa al controllo alle frontiere interne nella Repubblica ellenica.

Tale valutazione sarà basata, fra l'altro, su informazioni dettagliate trasmesse dallo Stato membro/dagli Stati membri interessati o dalle agenzie dell'UE competenti, oppure ottenute in occasione di visite in loco. Tra le informazioni a disposizione della Commissione vi sono quelle fornite dalle squadre della Commissione presenti nei "punti di crisi" della Repubblica ellenica, quelle raccolte durante una visita di valutazione in loco con preavviso alla Repubblica ellenica effettuata dal 10 al 16 aprile 2016 per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere interne, secondo il programma di valutazione annuale per il 2016<sup>9</sup>, nonché quelle raccolte dalla Commissione stessa in preparazione delle recenti relazioni sulla situazione migratoria nella Repubblica ellenica<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

<sup>9</sup> C(2015) 8537 del 9.12.2015.

<sup>10</sup> Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento del 16.3.2016 (COM(2016) 165 final), relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del metodo basato sui punti di crisi in Grecia del 4.3.2016 (COM(2016) 141 final), seconda relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento del 12.4.2016 (COM(2016) 222 final), prima relazione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

Nella comunicazione “Valutazione del piano d’azione della Grecia volto a correggere le gravi carenze riscontrate nella valutazione del 2015 sull’applicazione dell’acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne”, la Commissione ha chiesto alla Repubblica ellenica di fornire entro il 26 aprile 2016 dettagli supplementari e chiarimenti, ritenendo necessario che fossero introdotti ulteriori miglioramenti al piano d’azione presentato dalle autorità greche per correggere le carenze riscontrate nella valutazione del novembre 2015. In particolare, per molte azioni era necessaria maggiore chiarezza in termini di calendario, responsabilità e pianificazione finanziaria. Inoltre, alcune azioni non potevano ancora essere considerate adeguatamente affrontate o completate. Per alcune azioni, infine, occorre informazioni o chiarimenti sostanziali aggiuntivi. Inoltre, a norma dell’articolo 16, paragrafo 4, del regolamento sul meccanismo di valutazione Schengen, la Repubblica ellenica deve riferire in merito all’attuazione del suo piano d’azione entro il medesimo periodo di tre mesi.

Il 26 aprile 2016 la Repubblica ellenica ha fornito alla Commissione gli elementi e i chiarimenti aggiuntivi al suo piano d’azione che erano stati richiesti. Il 29 aprile 2016 la Repubblica ellenica ha trasmesso alla Commissione la relazione sull’attuazione del piano d’azione.

La Repubblica ellenica ha ricevuto un notevole sostegno tecnico e finanziario sia dalla Commissione, sia dagli Stati membri dell’UE. La Commissione ha erogato 181 milioni di EUR in assistenza di emergenza dall’inizio del 2015. I finanziamenti di emergenza si aggiungono ai 509 milioni di EUR già accordati alla Repubblica ellenica nell’ambito dei programmi nazionali sulla migrazione e sulla gestione delle frontiere per il 2014-2020. Frontex ha facilitato l’invio di attrezzature tecniche e risorse umane di altri Stati membri, per consentire controlli efficaci e la protezione delle frontiere esterne terrestri e marittime della Repubblica ellenica, specialmente tramite le operazioni congiunte “POSEIDON - MARE” e “INTERVENTO RAPIDO POSEIDON” svolte alle frontiere marittime, e ha coordinato le operazioni congiunte “Attività operative flessibili” e “Punti focali alle frontiere terrestri” alle frontiere esterne terrestri. Frontex ha inoltre cofinanziato il reimpiego interno di attrezzature e guardie di frontiera da parte della Repubblica ellenica. Infine, la Commissione, EASO, Frontex, Europol ed Eurojust lavorano in loco con le autorità greche per aiutarle ad adempiere i loro obblighi a norma del diritto dell’UE e a procedere rapidamente all’identificazione, alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali dei migranti in arrivo nei “punti di crisi”.

La Repubblica ellenica ha compiuto progressi significativi nell’affrontare molte delle carenze nella sua gestione delle frontiere esterne riscontrate durante la valutazione del novembre 2015. Inoltre, l’inizio dell’attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016<sup>11</sup>, insieme alle operazioni in corso di Frontex e della NATO, hanno comportato una netta diminuzione del numero di migranti irregolari e richiedenti asilo che passano dalla Turchia alla Repubblica ellenica. Tale diminuzione, insieme al sostegno fornito dalle agenzie dell’UE e da altri Stati membri nei “punti di crisi”, hanno consentito alla Repubblica ellenica di migliorare notevolmente la registrazione dei nuovi migranti irregolari e richiedenti asilo in arrivo. La sostenibilità della riduzione sostanziale del flusso migratorio dev’essere confermata. Anche i progressi conseguiti dalla Grecia nel settore del rimpatrio dipendono dalla sostenibilità della netta riduzione del flusso migratorio, nonché dalla creazione e dal mantenimento di strutture e dalla fornitura di risorse adeguate in grado di consentire un rimpatrio efficace dei migranti irregolari.

Dall’analisi delle informazioni trasmesse dalla Repubblica ellenica, delle constatazioni fatte dagli esperti della Commissione durante la visita di valutazione in loco dell’aprile 2016 (fatta

---

<sup>11</sup> SN 38/16 del 18.3.2016.

salva la relazione di valutazione da redigere in conformità dell'articolo 14 del regolamento (UE) n. 1053/2013) e delle informazioni disponibili grazie alla presenza dei servizi della Commissione nei "punti di crisi", è emersa la valutazione esposta qui di seguito.

- Grazie al sostegno fornito dalle rispettive agenzie dell'UE (Frontex ed EASO), in termini sia di attrezzature che di risorse umane, il processo di registrazione dei migranti irregolari sulle isole greche visitate (Lesbo, Samos, Kos e Simi) e alla frontiera terrestre con la Turchia visitata (centro di registrazione di Fylakio) è nettamente migliorato. I migranti irregolari in arrivo sono pienamente identificati, sottoposti a rilevamento delle impronte digitali e registrati in Eurodac. Viene effettuato un controllo di sicurezza dei migranti e dei loro documenti di viaggio. Per quanto riguarda la sistemazione di questi migranti, la situazione è cambiata dopo il 20 marzo 2016 con l'inizio dell'attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016.
- Il sistema nazionale di gestione delle frontiere della Repubblica ellenica attualmente non ha ancora le capacità operative e amministrative necessarie per gestire le frontiere esterne secondo le norme del codice frontiere Schengen, anche se ci si sta adoperando per creare tali capacità. In particolare, attualmente alcune funzioni cruciali, come l'analisi dei rischi, non sono pienamente eseguite e l'approccio alla gestione delle frontiere è frammentato. Non tutte le capacità nazionali adatte alla sorveglianza di frontiera (esercito, marina) sono pienamente sfruttate dalla Repubblica ellenica.
- Per la sorveglianza della frontiera marittima con la Turchia, la Grecia si affida notevolmente al sostegno dell'UE, di Frontex e di altri Stati membri, senza il quale non potrebbe mantenere un livello adeguato di sorveglianza delle frontiere marittime. Per la conoscenza situazionale la guardia costiera ellenica (l'autorità di frontiera competente per la sorveglianza delle frontiere marittime) dipende dalle informazioni trasmesse dalla marina e dall'esercito greci e dal proprio numero limitato di mezzi di pattugliamento e postazioni di osservazione. Inoltre, la capacità di reazione non è considerata sufficiente tenendo conto della vicinanza della Turchia e del rischio di immigrazione irregolare, malgrado l'attuazione della dichiarazione UE-Turchia; non esiste un quadro situazionale affidabile in tempo quasi reale a livello regionale e locale né una rete sicura di comunicazioni mobili che possa essere usata dalle autorità competenti per il controllo di frontiera.
- Per la sorveglianza delle frontiere terrestri con la Turchia e l'Albania, il numero di membri del personale, il livello di conoscenza situazionale e la capacità di reazione, nonché le attrezzature, sono sufficienti, se pur con alcuni margini di miglioramento. Alla frontiera terrestre con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (direzione di polizia di Kilkis, competente per la sorveglianza di frontiera su un'estensione di 87 km) la sorveglianza di frontiera non è ancora pienamente conforme al codice frontiere Schengen. Inoltre non è stato predisposto un sistema automatico di videosorveglianza alla frontiera, la conoscenza situazionale è risultata molto limitata e non è disponibile un quadro operativo completo. Non vengono sistematicamente registrati i migranti individuati nella regione che non erano stati registrati al loro ingresso nella Repubblica ellenica.

Di conseguenza, malgrado i notevoli sforzi profusi dalla Repubblica ellenica e i progressi significativi conseguiti, non tutte le gravi carenze rilevate nella gestione delle frontiere esterne durante la valutazione del novembre 2015 saranno affrontate adeguatamente e globalmente entro il termine di tre mesi previsto all'articolo 21, paragrafo 3, del codice frontiere Schengen.

Alcune delle gravi carenze nel controllo alle frontiere esterne persistono e compromettono il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

Per il corretto funzionamento dello spazio Schengen rimangono indispensabili il funzionamento adeguato della sorveglianza di frontiera, l'identificazione e la registrazione sistematiche dei migranti irregolari, nonché procedure di accoglienza e di rimpatrio. Nella Repubblica ellenica rimane inoltre un numero notevole di migranti non registrati che potrebbero tentare di spostarsi irregolarmente verso altri Stati membri.

Di conseguenza, alcune delle gravi carenze nei controlli alle frontiere esterne che hanno provocato movimenti secondari di migranti irregolari e hanno indotto vari Stati membri a ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne per motivi di ordine pubblico o di sicurezza interna persistono, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. Il rischio persistente di movimenti secondari richiede un'impostazione coerente, coordinata e sostenibile nel controllo temporaneo alle frontiere interne.

Poiché tutte le altre misure non hanno consentito di ridurre efficacemente la grave minaccia individuata, in questa situazione sono rispettate le condizioni per applicare, come extrema ratio, l'articolo 29 del codice frontiere Schengen.

### **Campo di applicazione della proposta di raccomandazione**

L'articolo 29 del codice frontiere Schengen è una salvaguardia per il funzionamento complessivo dello spazio Schengen; non mira a sanzionare uno Stato membro né a escludere uno Stato membro dallo spazio Schengen, bensì a ridurre le gravi minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio Schengen. Attualmente non vi è un numero rilevante di migranti irregolari in viaggio in aereo o per mare dalla Repubblica ellenica verso altri Stati membri. Ripristinare i controlli su tali passeggeri non ridurrebbe pertanto le minacce e sarebbe quindi sproporzionato. Di conseguenza, la proposta non dovrebbe essere intesa a introdurre controlli alle frontiere interne di tutti gli Stati membri sui passeggeri dei voli e dei traghetti provenienti dalla Repubblica ellenica o ivi diretti. L'articolo 29 è per sua natura una misura limitata, in portata e durata, a quanto strettamente necessario per affrontare la minaccia che mette a rischio il funzionamento globale dello spazio senza frontiere interne.

Quanto alla portata del controllo temporaneo alle frontiere interne raccomandato in virtù dell'articolo 29, sulla base delle informazioni attualmente disponibili, gli Stati membri che attualmente svolgono un controllo alle frontiere interne, ossia la Germania, la Danimarca, l'Austria, la Svezia e la Norvegia (paese associato), dovrebbero essere autorizzati a continuare a farlo, poiché tali controlli si sono dimostrati efficaci per rispondere alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna causata dai movimenti secondari di migranti irregolari provenienti dalla Repubblica ellenica. Le frontiere interne attualmente interessate dai controlli corrispondono infatti alle rotte migratorie e alle minacce individuate, con particolare attenzione a specifiche sezioni delle frontiere terrestri o specifici porti.

Gli Stati membri che decidono di svolgere controlli alle frontiere interne in conformità della presente raccomandazione dovrebbero comunicarlo agli altri Stati membri, al Parlamento europeo e alla Commissione.

Il controllo alla frontiera interna dovrebbe essere svolto solo nella misura necessaria e la sua intensità dovrebbe limitarsi al minimo indispensabile, ostacolando quanto meno possibile i cittadini nell'attraversamento delle rispettive frontiere interne. In questo senso occorrerebbe svolgere solo controlli mirati. Sarebbe opportuno inoltre rivalutare periodicamente la necessità di tali controlli e le sezioni di frontiera interessate, in cooperazione con gli Stati membri coinvolti, in funzione dell'evoluzione della situazione.



Il controllo di frontiera dovrebbe svolgersi solo per il tempo necessario a rimediare tutte le gravi carenze nella gestione della frontiera esterna dell'Unione. Occorre inoltre che siano predisposte, e pienamente operative in tempi brevi, varie iniziative legislative e azioni dell'Unione intese a rafforzare la sua gestione delle frontiere esterne (guardia costiera e di frontiera europea, ritorno alla piena applicazione delle disposizioni dell'UE in materia di asilo da parte della Repubblica ellenica, accelerazione dell'attuazione del meccanismo di ricollocazione di emergenza, dichiarazione UE-Turchia), che contribuirebbero ulteriormente a ridurre in misura notevole i movimenti secondari di migranti irregolari.

La Commissione monitorerà l'applicazione della presente raccomandazione e la situazione sul terreno e in qualsiasi momento proporrà, se necessario, adeguamenti della presente raccomandazione in funzione dell'evoluzione dei flussi migratori.

La Commissione intende riferire al Parlamento europeo e al Consiglio, quattro mesi dopo la data di adozione della presente raccomandazione, in merito alla sua applicazione; in tale occasione essa potrebbe proporre modifiche alla luce dell'esperienza maturata e delle circostanze.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

La presente raccomandazione serve all'attuazione delle disposizioni esistenti nel settore.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La presente raccomandazione è collegata alla politica dell'Unione in materia di mercato interno, migrazione e asilo.

## **2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

- **Base giuridica**

Articolo 29 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.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

L'articolo 29 del regolamento (UE) 2016/399 specifica che il Consiglio deve adottare una raccomandazione sul ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne sulla base di una proposta della Commissione.

L'intervento a livello dell'Unione è necessario laddove è messo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne.

- **Proporzionalità**

La proposta si limita a quanto è necessario per conseguire l'obiettivo ricercato.

## **3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO**

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

n.p.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

n.p.

- **Assunzione e uso di perizie**

n.p.

- **Valutazione d'impatto**

n.p.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

n.p.

- **Diritti fondamentali**

Nel redigere la proposta è stata presa in considerazione la tutela dei diritti fondamentali.

#### **4. INCIDENZA SUL BILANCIO**

n.p.

#### **5. ALTRI ELEMENTI**

n.p.

Proposta di

## **DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO**

**recante raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

visto il 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)<sup>12</sup>, in particolare l'articolo 29,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) In seguito a un netto incremento dei flussi migratori misti nel 2015, l'UE sta affrontando una crisi senza precedenti relativa alla migrazione e ai rifugiati, che ha seriamente ostacolato il controllo efficiente delle frontiere esterne nel rispetto dell'acquis di Schengen, così come l'accoglienza dei migranti in arrivo e il trattamento delle loro domande; ha inoltre messo in luce carenze strutturali più vaste nelle modalità di protezione delle frontiere esterne dell'Unione.
- (2) La Repubblica ellenica, specialmente a causa della sua posizione geografica, è particolarmente colpita da tale fenomeno e ha dovuto far fronte a un drastico aumento del numero di migranti in arrivo sulle isole dell'Egeo.
- (3) In conformità del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio<sup>13</sup> e del programma di valutazione annuale per il 2015<sup>14</sup>, dal 10 al 13 novembre 2015 è stata effettuata una visita di valutazione in loco senza preavviso per valutare l'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne da parte della Repubblica ellenica presso le sue frontiere terrestri (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) e marittime (isole di Chios e Samos) con la Turchia.
- (4) Il 2 febbraio 2016 la Commissione ha adottato una decisione di esecuzione relativa alla relazione di valutazione della Repubblica ellenica sull'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne<sup>15</sup>, nella quale constatava gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne che le autorità greche avrebbero dovuto affrontare e rimediare.

---

<sup>12</sup> GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

<sup>13</sup> 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 e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

<sup>14</sup> Decisione di esecuzione C(2014)8377 della Commissione, del 14 novembre 2014, che stabilisce il programma di valutazione annuale delle visite in loco senza preavviso per il 2015, 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.

<sup>15</sup> C(2016) 450 del 2 febbraio 2016.

- (5) Il 12 febbraio 2016 il Consiglio ha adottato raccomandazioni relative alla correzione delle gravi carenze individuate nel corso della valutazione e ha indicato le priorità per metterle in atto. È opportuno che le autorità greche prendano misure adeguate per garantire che i controlli di frontiera a tutte le frontiere esterne della Repubblica ellenica siano svolti e resi conformi all'acquis di Schengen, per evitare di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen.
- (6) Il 24 febbraio 2016 la Commissione ha adottato raccomandazioni sulle misure specifiche che la Repubblica ellenica doveva adottare, a seguito della relazione di valutazione del 2 febbraio 2016, per garantire l'osservanza delle raccomandazioni del Consiglio del 12 febbraio 2016.
- (7) Il 12 marzo 2016 la Repubblica ellenica ha trasmesso il suo piano d'azione volto a correggere le carenze individuate nella relazione di valutazione secondo le raccomandazioni del Consiglio. Il 12 aprile 2016 la Commissione ha presentato al Consiglio la sua valutazione circa l'adeguatezza del piano d'azione. Pur concludendo che la Grecia aveva compiuto notevoli progressi, la Commissione osservava che erano necessari ulteriori miglioramenti del piano d'azione per affrontare in maniera adeguata e globale le carenze riscontrate nella relazione di valutazione. Essa ha chiesto alla Grecia di fornire dettagli supplementari e chiarimenti sul suo piano d'azione entro il 26 aprile.
- (8) Il 26 aprile 2016 la Repubblica ellenica ha fornito alla Commissione i dettagli supplementari e i chiarimenti sul suo piano d'azione che erano stati richiesti. Il 29 aprile 2016 la Repubblica ellenica ha trasmesso alla Commissione la relazione sull'attuazione del piano d'azione, in conformità dell'articolo 16, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1053/2013.
- (9) Tra il 10 e il 16 aprile 2016, in conformità del regolamento (UE) n. 1053/2013 e del programma di valutazione annuale per il 2016, è stata svolta una visita in loco con preavviso nella Repubblica ellenica<sup>16</sup>.
- (10) Il numero senza precedenti di migranti giunti nell'Unione europea dal 2015 e le carenze presso alcuni tratti delle frontiere esterne dell'Unione riscontrate durante la valutazione del novembre 2015 hanno provocato consistenti movimenti secondari, determinando una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di vari Stati membri.
- (11) Attualmente cinque Stati Schengen (Austria, Germania, Danimarca, Svezia e Norvegia) svolgono controlli di frontiera alle frontiere interne in risposta a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza causata da movimenti secondari di migranti irregolari, dovuti a loro volta a gravi carenze nei controlli alle frontiere interne. Tali ripristini dei controlli alle frontiere interne costituiscono una risposta adeguata alla minaccia constatata per la sicurezza interna e l'ordine pubblico in conformità del codice frontiere Schengen, e le misure in questione sono necessarie e sono ritenute proporzionate. Il 23 ottobre 2015 la Commissione ha formulato un parere sulla necessità e proporzionalità dei controlli alle frontiere interne ripristinati dalla Germania e dall'Austria<sup>17</sup>, concludendo che il ripristino dei controlli e il loro prolungamento erano conformi al codice frontiere Schengen.

---

<sup>16</sup> C(2015) 8537 del 9 dicembre 2015.

<sup>17</sup> C(2015) 7100 del 23 ottobre 2015.

- (12) Nella sua comunicazione “Ritorno a Schengen – Tabella di marcia”<sup>18</sup>, la Commissione ha manifestato la necessità, se le pressioni migratorie e le gravi carenze nel controllo alla frontiera esterna avessero dovuto sussistere dopo il 12 maggio 2016, di presentare una proposta al Consiglio a norma dell’articolo 29, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen per raccomandare un approccio coerente dell’Unione in materia di controlli alle frontiere interne finché le carenze strutturali nel controllo alle frontiere esterne non fossero attenuate o risolte. La comunicazione illustra le iniziative da prendere per ritornare al funzionamento normale dello spazio Schengen entro la fine del 2016.
- (13) La Repubblica ellenica ha compiuto progressi significativi nell’affrontare molte delle carenze nella sua gestione delle frontiere esterne riscontrate durante la valutazione del novembre 2015. Inoltre, l’inizio dell’attuazione della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016<sup>19</sup>, insieme alle operazioni in corso di Frontex e della NATO, hanno comportato una netta diminuzione del numero di migranti irregolari e richiedenti asilo che passano dalla Turchia alla Repubblica ellenica. Tale diminuzione del flusso di migranti irregolari e richiedenti asilo verso la Repubblica ellenica, insieme al sostegno fornito dalle agenzie dell’UE e da altri Stati membri nei “punti di crisi” (*hotspot*), ha consentito alla Repubblica ellenica di migliorare notevolmente la registrazione dei nuovi migranti irregolari e richiedenti asilo in arrivo. La sostenibilità della riduzione sostanziale del flusso migratorio dev’essere confermata.
- (14) Malgrado questi notevoli progressi, non tutte le gravi carenze riscontrate hanno potuto essere affrontate in modo adeguato e complessivo entro il periodo di tre mesi previsto all’articolo 21, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2016/399. Alcune delle gravi carenze nel controllo alle frontiere esterne persistono e compromettono il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. In particolare, la Repubblica ellenica non è stata in grado di colmare le carenze strutturali nel controllo alla frontiera esterna connesse al suo sistema complessivo di gestione delle frontiere, sorveglianza di frontiera e conoscenza situazionale. Inoltre, numerose persone che soggiornano irregolarmente sul territorio della Repubblica ellenica non sono state registrate e potrebbero tentare di spostarsi irregolarmente in altri Stati membri. Il rischio di movimenti secondari è particolarmente elevato per i migranti irregolari che non sono alloggiati in adeguate strutture di accoglienza. Infine, anche se il Consiglio ha raccomandato alla Repubblica ellenica di adottare provvedimenti adeguati per garantire che su tutte le sue frontiere esterne il controllo di frontiera sia svolto e reso conforme all’acquis di Schengen, la sorveglianza con l’ex Repubblica jugoslava di Macedonia non è attualmente del tutto conforme al codice frontiere Schengen. La Repubblica ellenica non ha attuato la raccomandazione della Commissione di adottare ulteriori provvedimenti alla frontiera con l’ex Repubblica jugoslava di Macedonia per garantire che i cittadini di paesi terzi possano lasciare il territorio della Repubblica ellenica soltanto ai valichi di frontiera designati. Ciò aggrava il rischio di movimenti secondari di migranti verso altri Stati membri.
- (15) Di conseguenza, alcune delle gravi carenze nei controlli alle frontiere esterne che hanno provocato movimenti secondari di migranti irregolari e hanno indotto vari Stati membri a ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne per motivi di ordine pubblico o di sicurezza interna persistono, mettendo a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne. Il rischio persistente di movimenti secondari richiede un’impostazione coerente, coordinata e sostenibile nel controllo temporaneo alle frontiere interne.

---

<sup>18</sup> COM(2016) 120 final.

<sup>19</sup> SN 38/16 del 18.3.2016.

- (16) Poiché tutte le altre misure non hanno consentito di ridurre efficacemente la grave minaccia individuata, sono rispettate le condizioni per applicare, come extrema ratio, l'articolo 29 del codice frontiere Schengen.
- (17) È quindi opportuno raccomandare di svolgere controlli alle frontiere interne, in virtù dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen, sulla base delle informazioni disponibili, agli Stati membri che attualmente svolgono controlli alle frontiere interne per rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna causata da movimenti secondari di migranti irregolari, ossia la Germania, la Danimarca, l'Austria e la Svezia, e la Norvegia in quanto paese associato. Tali Stati membri dovrebbero essere autorizzati a svolgere tali controlli in quanto essi rispondono in modo adeguato alla grave minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna connessa ai movimenti secondari di migranti irregolari. Le frontiere interne attualmente interessate dai controlli corrispondono alle rotte migratorie e alle minacce individuate, con particolare attenzione a specifiche sezioni delle frontiere terrestri o specifici porti.
- (18) Gli Stati membri che decidono di svolgere controlli alle frontiere interne in seguito alla presente raccomandazione dovrebbero comunicarlo agli altri Stati membri, al Parlamento europeo e alla Commissione.
- (19) I controlli a norma dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen dovrebbero essere svolti solo nella misura necessaria e la loro intensità dovrebbe limitarsi al minimo indispensabile, ostacolando il meno possibile i cittadini nell'attraversamento delle rispettive frontiere interne. In questo senso occorrerebbe svolgere solo controlli mirati. Sarebbe opportuno, inoltre, rivalutare periodicamente la necessità di tali controlli e le sezioni di frontiera interessate, in cooperazione con gli Stati membri coinvolti.
- (20) Il controllo di frontiera dovrebbe essere svolto soltanto finché necessario per rispondere alla minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna. Occorre inoltre che siano predisposte, e pienamente operative in tempi brevi, varie iniziative legislative e azioni dell'Unione intese a rafforzare la gestione delle frontiere esterne (guardia costiera e di frontiera europea, ritorno alla piena applicazione delle disposizioni in materia di asilo dell'UE da parte della Repubblica ellenica, accelerazione dell'attuazione del meccanismo di ricollocazione di emergenza, dichiarazione UE-Turchia), che contribuirebbero ulteriormente a ridurre in misura notevole i movimenti secondari dei migranti irregolari.
- (21) Il Consiglio prende atto che la Commissione monitorerà l'applicazione della presente raccomandazione e, se necessario, proporrà adeguamenti in funzione dell'evoluzione dei flussi migratori.
- (22) La Commissione ha inoltre annunciato che riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio, quattro mesi dopo la data di adozione della presente raccomandazione, in merito alla sua applicazione e in tale occasione potrebbe proporre modifiche alla presente raccomandazione alla luce dell'esperienza maturata e delle circostanze,

#### RACCOMANDA:

1. L'Austria, la Germania, la Danimarca, la Svezia e la Norvegia dovrebbero mantenere controlli di frontiera temporanei proporzionati per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dalla data di adozione della presente decisione di esecuzione, alle seguenti frontiere interne:

- l'Austria alla frontiera terrestre tra Austria e Ungheria e alla frontiera terrestre tra Austria e Slovenia;

- la Germania alla frontiera terrestre tra Germania e Austria;
- la Danimarca nei porti danesi da cui partono i collegamenti effettuati con traghetti con la Germania e alla frontiera terrestre tra Danimarca e Germania;
- la Svezia nei porti svedesi nella regione meridionale e occidentale di polizia e al ponte di Öresund;
- la Norvegia nei porti norvegesi da cui partono i collegamenti effettuati con traghetti con la Danimarca, la Germania e la Svezia.

2. Gli Stati membri interessati dovrebbero riferire in merito agli altri Stati membri, al Parlamento europeo e alla Commissione.

3. I controlli di frontiera dovrebbero 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. Lo Stato membro che svolge controlli alla frontiera interna in conformità della presente decisione di esecuzione dovrebbe riesaminare periodicamente la necessità, la frequenza, l'ubicazione e il tempo dei controlli, adeguare i controlli al livello della minaccia affrontata, eliminarli gradualmente quando è appropriato e riferire alla Commissione ogni due mesi.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*