

**Bruxelles, 12 maggio 2016
(OR. en)**

8835/16

**Fascicolo interistituzionale:
2016/0140 (NLE)**

**SCH-EVAL 78
FRONT 204
COMIX 358**

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
in data:	12 maggio 2016
Destinatario:	delegazioni
n. doc. prec.:	8746/16
Oggetto:	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

Si allega per le delegazioni il progetto 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, adottato dal Consiglio nella 3462^a sessione del 12 maggio 2016.

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)¹, 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 dal 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.
- (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.

¹ GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

- (3) In conformità del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio² e del programma di valutazione annuale per il 2015³, dal 10 al 13 novembre 2015 è stata effettuata una visita in loco senza preavviso per valutare l'attuazione dell'acquis di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne da parte della Repubblica ellenica lungo le sue frontiere terrestri (Orestia, 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 esterne⁴, nella quale constatava gravi carenze nello svolgimento del controllo alle frontiere esterne che le autorità greche avrebbero dovuto affrontare e rimediare.
- (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.

² 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).

³ 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.

⁴ C(2016) 450 del 2 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. 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 ellenica⁵.
- (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 sicurezza interna causata da movimenti secondari di migranti irregolari, dovuti a loro volta a gravi carenze nei controlli alle frontiere esterne. 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.

⁵ C(2015) 8537 del 9 dicembre 2015.

Il 23 ottobre 2015 la Commissione ha formulato un parere sulla necessità e proporzionalità dei controlli alle frontiere interne ripristinati dalla Germania e dall'Austria⁶, concludendo che il ripristino dei controlli e il loro prolungamento erano conformi al codice frontiere Schengen.

- (12) Nella sua comunicazione "Ritorno a Schengen – Tabella di marcia"⁷, la Commissione ha manifestato la necessità, se le pressioni migratorie e le gravi carenze nel controllo alle frontiere esterne dovessero 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 siano 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 2016⁸, insieme alle operazioni in corso di Frontex e della NATO, hanno portato a una netta diminuzione del numero di migranti irregolari e richiedenti asilo che passano dalla Turchia alla Repubblica ellenica. Tale sostanziale 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.

⁶ C(2015) 7100 del 23 ottobre 2015.

⁷ COM(2016) 120 final.

⁸ SN 38/16 del 18.3.2016.

- (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, non sono ancora state colmate le carenze strutturali nel controllo alle frontiere esterne connesse al sistema complessivo di gestione delle frontiere, sorveglianza di frontiera e conoscenza situazionale. Inoltre, alcune 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 alla frontiera con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia non è attualmente del tutto conforme al codice frontiere Schengen. 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.
- (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 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.

- (21) Il Consiglio prende atto che la Commissione monitorerà l'applicazione della presente raccomandazione e, se necessario e proporzionato, proporrà adeguamenti in funzione dell'evoluzione delle circostanze specifiche che hanno condotto all'adozione della presente raccomandazione, in conformità delle disposizioni dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen.
- (22) La Commissione ha inoltre annunciato che riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio, quattro mesi dopo la data di adozione della presente raccomandazione, o precedentemente se possibile, 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.

Prima di introdurre tali controlli, lo Stato membro interessato dovrebbe procedere a uno scambio di pareri con lo o gli Stati membri confinanti pertinenti al fine di garantire che i controlli alle frontiere interne vengano effettuati esclusivamente nei tratti delle frontiere interne ove è ritenuto necessario e proporzionato, ai sensi del codice frontiere Schengen.

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 stessi al livello della minaccia affrontata, eliminandoli gradualmente quando è appropriato, e riferire alla Commissione ogni due mesi.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente
