



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.9.2011
COM(2011) 561 definitivo

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE
AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

Governance Schengen - Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne

1. INTRODUZIONE

1.1. *Uno spazio senza controlli alle frontiere interne*

La libera circolazione è un principio fondatore dell'Unione europea (UE) e la possibilità di spostarsi all'interno dell'Unione senza dover subire verifiche di frontiera alle frontiere interne rappresenta la realizzazione di uno dei suoi più importanti risultati. Tante persone usufruiscono di questa libertà, facendo ogni anno più di un miliardo di viaggi all'interno dell'Unione, e agli occhi dell'opinione pubblica la libertà di viaggiare è di conseguenza annoverata fra i benefici più importanti apportati dall'Unione¹. Inoltre, uno spazio senza controlli alle frontiere interne è cruciale per il successo del mercato unico, compresa la libera circolazione di lavoratori, beni e servizi, oltre che per l'impegno costante dell'Europa ad accelerare la crescita economica.

Lo spazio Schengen si fonda su un insieme di norme (l'*acquis* di Schengen) che ricomprende non solo la soppressione del controllo di frontiera alle frontiere interne e norme comuni sul controllo delle frontiere esterne, ma anche una politica comune dei visti, la cooperazione di polizia e giudiziaria, norme comuni sul rimpatrio dei migranti in situazione irregolare e l'istituzione di banche dati comuni come il sistema d'informazione Schengen (SIS).

Le basi della cooperazione Schengen sono solide, ma recenti sviluppi hanno messo in evidenza la necessità di garantire che lo spazio Schengen sia effettivamente in grado di far fronte a pressioni che possono derivare da debolezze alle sue frontiere esterne o da fattori esterni che sfuggono al suo controllo. L'Unione deve rispondere a queste sfide tra loro diverse, salvaguardando al contempo il diritto dei cittadini a circolare liberamente.

Pertanto la Commissione ha sottolineato, nella sua comunicazione di maggio sulla migrazione², il bisogno di una risposta coordinata a livello di Unione a tali situazioni e ha reso noto che potrebbe proporre un opportuno meccanismo e altri strumenti per garantire un'attuazione ed interpretazione coerenti delle norme Schengen.

Analogamente, il Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011³ ha richiesto formalmente che sia "introdotto un meccanismo per far fronte a situazioni eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale della cooperazione Schengen, senza compromettere il principio della libera circolazione delle persone". A tal fine la Commissione è stata invitata a presentare una proposta nel settembre 2011.

La presente comunicazione e le proposte legislative che la corredano⁴ rispondono a detto invito così come alla richiesta da parte del Consiglio Giustizia e Affari interni di giugno di più forti orientamenti politici sulla cooperazione Schengen⁵ e alla risoluzione di luglio del Parlamento europeo⁶ che ha auspicato che qualunque nuovo meccanismo si concentri sul rafforzamento della libertà di circolazione e sul rinvigorismento della governance dello spazio Schengen da parte dell'Unione.

¹ Eurobarometro, "Public Opinion in the European Union – Spring 2011", pagg. 31-32.

² COM (2011) 248 del 4.5.2011.

³ EUCO 23/11 del 24.6.2011.

⁴ COM(2011) 559 e COM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

I cittadini dell'Unione europea si aspettano di poter esercitare il diritto di circolare liberamente e viaggiare a loro piacimento in un'Europa sicura e senza frontiere. Non dovrebbe essere permesso che minacce della criminalità, del terrorismo o di altra specie lo impediscano. Allo stesso tempo, l'Unione ed i suoi Stati membri devono essere in grado di reagire rapidamente ed efficacemente alle minacce gravi all'ordine pubblico e alla sicurezza interna. Con il presente pacchetto generale di misure collegate, la Commissione intende istituire una strategia coordinata e a livello di Unione, in grado di assicurare che i principi fondamentali del diritto dell'Unione ed in particolare il diritto alla libera circolazione siano salvaguardati; nel rendere più sicuro lo spazio Schengen, tale risposta permetterebbe di tenere in debito conto tutti gli interessi europei, pur fissando i limiti di iniziative nazionali unilaterali che, da sole, non potrebbero mai essere una risposta efficace alle minacce comuni. Garantire che il ripristino in via eccezionale e temporanea dei controlli di frontiera alle frontiere interne sia deciso secondo il metodo comunitario e tenendo conto della responsabilità generale della Commissione nei confronti del Parlamento europeo, è un elemento essenziale e indispensabile del presente pacchetto di misure.

2. RAFFORZARE LA GESTIONE DELLO SPAZIO SCHENGEN

La libera circolazione dei cittadini all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne si fonda su un sistema imperniato sulla fiducia reciproca nella capacità e volontà di ciascuno Stato membro partecipante di dare attuazione ai vari strumenti legislativi che costituiscono l'*acquis* di Schengen.

L'Unione europea ha già messo a punto strumenti per assistere gli Stati membri nell'adempimento dei loro obblighi e nel reagire a situazioni di crisi che potrebbero mettere in pericolo lo spazio Schengen; ad esempio, gli Stati membri possono chiedere il sostegno finanziario e pratico della Commissione tramite i fondi dell'UE. Frontex può organizzare operazioni congiunte o dispiegare squadre di intervento rapido alle frontiere. Per un'assistenza ulteriore gli Stati membri possono anche rivolgersi ad altri Stati membri, ad Europol o all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). Si veda per maggiori dettagli l'allegato 1.

Inoltre, come dichiarato nella comunicazione di maggio sulla migrazione⁷, la Commissione, unitamente agli Stati membri, continuerà il lavoro sugli orientamenti per garantire un'attuazione coerente delle norme Schengen. Il processo è stato avviato con una riunione di esperti nel luglio 2011. Gli esperti identificheranno le lacune e i settori che possono necessitare un ulteriore chiarimento sull'*acquis* di Schengen, per esempio l'emissione di documenti di viaggio e permessi di soggiorno.

Detti strumenti non sono in grado, tuttavia, di garantire di per sé che le norme Schengen siano applicate in modo coerente in ciascuno Stato membro. Il mezzo per operare questa verifica è il meccanismo di valutazione Schengen, usato per il monitoraggio dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen e l'adozione di raccomandazioni su qualunque lacuna. L'attuale meccanismo, fondato su un sistema intergovernativo di valutazione tra pari, non è sufficientemente forte per rimediare in maniera efficace a tutte le debolezze. È per questo motivo che la Commissione ha proposto lo scorso anno un approccio guidato dall'Unione⁸.

⁷ COM(2011) 248.

⁸ COM(2010) 624 del 16.11.2010.

Il fulcro di questo nuovo approccio è la possibilità di procedere a visite, con o senza preavviso, in un dato Stato membro da parte di squadre guidate dalla Commissione, insieme ad esperti di altri Stati membri e a Frontex, per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen. Una relazione stilata a seguito di ciascuna visita identifica ogni lacuna e presenta raccomandazioni chiare per un intervento correttivo e scadenze per darvi attuazione. Lo Stato membro oggetto della valutazione è poi tenuto a definire un piano d'azione che chiarisca in che modo esso intende rispondere a dette raccomandazioni. I controlli a livello di Unione in merito all'attuazione del piano d'azione potrebbero includere ulteriori visite.

Questi cambiamenti miglioreranno il sistema di valutazione e monitoraggio ma non riguardano situazioni in cui detti interventi, anche combinati con le misure descritte nell'allegato 1, sono insufficienti per rimediare alle carenze di uno Stato membro nell'attuazione dell'*acquis* e, in particolare, nel controllare le frontiere esterne.

Qualora le misure adottate a livello di Unione o nazionale non dovessero migliorare la situazione, potrebbe essere necessario ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne con lo Stato membro inadempiente, laddove la situazione sia tale da costituire una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di Unione o nazionale. Un'azione simile sarebbe adottata come misura di ultima ratio e solo nella misura e per il tempo necessari a mitigare in modo proporzionato le conseguenze negative delle situazioni eccezionali. Includere questa possibilità nel sistema di governance Schengen fungerebbe anche da misura preventiva con effetto deterrente.

Per questa ragione, la Commissione intende modificare la sua proposta del 2010 al fine di risolvere la situazione.

3. CIRCOSTANZE ECCEZIONALI CHE POSSONO PORTARE AL RIPRISTINO DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE INTERNE COME MISURA DI ULTIMA RATIO

Come funziona attualmente il ripristino dei controlli alle frontiere interne

Ai sensi del codice frontiere Schengen⁹, uno Stato membro può temporaneamente ripristinare i controlli di frontiera alle sue frontiere interne in circostanze eccezionali, “in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna”. Se le minacce che hanno giustificato il ripristino sono prevedibili, lo Stato membro in questione deve comunicare “quanto prima” agli altri Stati membri e alla Commissione tutte le informazioni pertinenti sull'estensione e la durata del ripristino, nonché i motivi che l'hanno giustificato. La Commissione può adottare un parere su tale notifica, che può portare a consultazioni fra gli Stati membri e la Commissione. In casi urgenti, il ripristino può essere immediatamente efficace.

Nell'ottobre 2010 la Commissione ha reso noto¹⁰ che, dall'entrata in vigore del codice nell'ottobre 2006, la possibilità di ripristinare i controlli alle frontiere interne è stata usata 22 volte. Dalla pubblicazione della relazione, i controlli alle frontiere interne sono stati ripristinati dagli Stati membri in altre quattro occasioni, la più recente da parte della Norvegia e della Svezia in risposta agli attentati terroristici in Norvegia. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, il ripristino dei controlli di frontiera è stato usato per consentire alle autorità di polizia di gestire le implicazioni per la sicurezza dovute a grandi eventi sportivi,

⁹ GUL 105 del 13.4.2006, pag. 1.

¹⁰ COM(2010) 554.

manifestazioni politiche o riunioni politiche di alto livello. Un ripristino unilaterale dei controlli di frontiera non ha mai superato i 30 giorni e solitamente ha avuto una durata molto inferiore.

Tuttavia, le informazioni che gli Stati membri sono chiamati a fornire agli altri Stati membri e alla Commissione spesso non giungono in tempo, o non contengono dettagli sufficienti per consentire alla Commissione di emettere un parere utile sulla notifica.

Necessità di un meccanismo a livello di Unione europea

Dal momento che la libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza frontiere interne è un'autentica conquista dell'Unione di cui gode chiunque vi risieda, le relative decisioni dovrebbero essere prese, di regola, a livello di Unione, piuttosto che unilateralmente a livello nazionale.

Con una risposta coordinata a livello di Unione si terrebbe conto di tutti gli interessi europei, tanto in situazioni in cui uno Stato membro debba fronteggiare una minaccia grave, di breve durata e sostanzialmente localizzata per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, quanto in situazioni con implicazioni più ampie e di lungo termine. In entrambi i casi, si giustifica una risposta europea coordinata: è in effetti ovvio che ogni decisione di ripristinare i controlli alle frontiere interne (anche per un periodo limitato ed entro uno spazio geografico circoscritto) avrà ripercussioni umane ed economiche al di là dello Stato che l'ha adottata. Gli argomenti a favore di un approccio europeo coordinato sono ancor più impellenti laddove una sezione della frontiera esterna si trovi improvvisamente sotto forte pressione, o uno Stato membro continui a venir meno all'obbligo di controllare la propria sezione di frontiera esterna.

Il controllo di frontiera dovrebbe essere ripristinato solo in ultima analisi in queste circostanze e solo dopo che siano state adottate altre misure per stabilizzare la situazione alla sezione di frontiera esterna in questione, a livello europeo in un'ottica di solidarietà, e/o a livello nazionale per garantire un maggior rispetto delle norme comuni.

Proposta di un approccio rafforzato a livello di Unione per il ripristino eccezionale dei controlli alle frontiere interne

L'unico fondamento per il ripristino dei controlli alle frontiere interne resterà la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. I severi criteri per la deroga eccezionale allo spazio senza frontiere interne non vengono resi meno rigidi e saranno applicati in ogni situazione in cui una misura simile è contemplata. Sarà questo il caso di avvenimenti come grandi eventi sportivi o riunioni politiche di alto livello, ma anche di eventi che richiedono un'azione immediata come attacchi terroristici o criminali quali le recenti atrocità in Norvegia.

In determinate circostanze, potrebbero essere considerate una simile minaccia le conseguenze negative sia della persistente mancata protezione da parte di uno Stato membro di una sezione della frontiera esterna dell'Unione europea, sia di un improvviso ed inaspettato afflusso di cittadini di paesi terzi da un tratto di tale frontiera. L'allegato 2 sintetizza le principali tipologie di situazioni che potrebbero presentarsi.

La regola principale nell'ambito di un approccio rafforzato a livello di Unione sarebbe che qualunque decisione di ripristino dei controlli alle frontiere interne sia adottata dalla Commissione con atto di esecuzione che come tale coinvolge gli Stati membri. Il Parlamento

europeo sarebbe debitamente informato su tali misure. La decisione determinerebbe l'estensione e la durata del ripristino dei controlli e varrebbe per periodi non superiori a 30 giorni, rinnovabili per un massimo di sei mesi. A titolo eccezionale, detto limite di sei mesi non si applicherebbe a situazioni in cui il ripristino dei controlli alle frontiere interne derivasse da un risultato negativo, nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen, della persistente mancata protezione da parte di uno Stato membro della sua sezione della frontiera esterna.

In situazioni urgenti, tuttavia, gli Stati membri potrebbero ancora adottare decisioni unilaterali di ripristino dei controlli alle frontiere interne, ma solo per un periodo di tempo limitato (cinque giorni) la cui proroga richiederebbe l'accordo ai sensi della nuova procedura dell'Unione per gli atti di esecuzione.

Nel decidere il temporaneo ripristino dei controlli di frontiera, si deve valutare la necessità di utilizzare una tale misura per contrastare la minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di Unione o nazionale che ha dato luogo alla richiesta o iniziativa di ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, così come occorre esaminare la proporzionalità della misura stessa rispetto alla minaccia. Si deve procedere a detta valutazione sulla base delle informazioni dettagliate fornite dallo Stato o dagli Stati membri interessati, o sulla base di qualunque altra informazione pertinente, tenendo conto, in particolare, delle seguenti considerazioni:

- il probabile impatto di eventuali minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di Unione o nazionale, comprese le minacce rappresentate dalla criminalità organizzata o dalle attività terroristiche;
- le misure di sostegno tecnico o finanziario disponibili o utilizzate a livello nazionale e/o europeo, compresa l'assistenza di organismi dell'Unione come Frontex o Europol, e la misura in cui tali misure possono costituire una risposta adeguata alle minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, a livello di Unione o nazionale;
- l'impatto attuale e potenziale in futuro di eventuali carenze gravi nei controlli alle frontiere esterne o nelle procedure di rimpatrio, individuate dalle valutazioni Schengen ai sensi del regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen;
- l'impatto probabile di una tale misura sulla libera circolazione all'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne.

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne è ovviamente una misura di ultima ratio che potrebbe essere contemplata solo laddove tutte le altre misure si siano rivelate incapaci di contrastare efficacemente la grave minaccia identificata.

È importante sottolineare che, laddove siano ripristinati i controlli alle frontiere interne, lo Stato membro interessato resta non di meno vincolato dal proprio obbligo di garantire i diritti delle persone che godono della libertà di circolazione, in virtù dei trattati e della Carta dei diritti fondamentali, nonché della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Pertanto, anche in caso di ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, i cittadini dell'Unione europea ed i loro familiari possono entrare sul territorio di un altro Stato membro su semplice presentazione di un passaporto o carta

d'identità validi. Tutte le garanzie procedurali di cui gode il cittadino dell'Unione ed i suoi familiari restano in vigore. Anche i cittadini di paesi terzi che risiedano legalmente all'interno dello spazio Schengen potranno continuare a viaggiare sulla base del loro documento di viaggio e, ove necessario, del loro visto o permesso di soggiorno validi.

4. CONTROLLO DELL'UNIONE EUROPEA SULLA GOVERNANCE SCHENGEN

Dal momento che lo spazio senza frontiere interne rappresenta una delle libertà più apprezzate dell'Unione europea per le persone vi risiedono o viaggiano, le istituzioni dell'Unione dovrebbero salvaguardare questa libertà, senza tuttavia compromettere la capacità degli Stati membri e dell'Unione di affrontare le minacce gravi alla sicurezza o all'ordine pubblico. Perciò è importante mantenere un dialogo costante fra i maggiori attori politici in merito al funzionamento dello spazio Schengen e alle sfide che esso deve affrontare. Un meccanismo rafforzato di valutazione Schengen, unitamente ad un meccanismo a livello di Unione per rispondere a minacce eccezionali, sono strumenti legislativi che miglioreranno l'efficacia dello spazio Schengen e la trasparenza del suo funzionamento.

Oltre a detti strumenti legislativi, l'affidabilità e il controllo democratico saranno migliorati da relazioni periodiche al Parlamento europeo sugli esiti delle varie visite di monitoraggio nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen, e dalle informazioni puntuali fornite al Parlamento europeo relativamente a qualunque iniziativa adottata che possa condurre ad un possibile ripristino del controllo di frontiera. Inoltre, la Commissione presenterà ogni due anni alle istituzioni dell'Unione una panoramica sul funzionamento di Schengen. Questo getterà le basi per un dibattito stabile in seno al Parlamento europeo ed al Consiglio e contribuirà a rafforzare l'indirizzo politico e la cooperazione nello spazio Schengen.

La Commissione analizzerà anche eventuali modi per migliorare la sensibilizzazione dell'opinione pubblica in merito al funzionamento dello spazio Schengen, anche attraverso la garanzia di un'informazione adeguata nei casi in cui sia adottata una decisione di carattere eccezionale per ripristinare temporaneamente i controlli di frontiera.

5. CONCLUSIONI

Lo spazio Schengen è vitale per chiunque viva in Europa. La Commissione propone di rafforzare l'*acquis* di Schengen per mezzo di un sistema di governance capace di rispondere, efficacemente ed in modo tempestivo e coordinato per tutta l'Unione, a circostanze eccezionali e sfide che possano mettere in pericolo il funzionamento generale dello spazio Schengen. La Commissione propone inoltre di dare il via ad un dialogo politico più regolare e strutturato fra le istituzioni europee sul funzionamento di tale spazio.

MISURE DELL'UNIONE EUROPEA DI SUPPORTO AGLI STATI MEMBRI NELLA GESTIONE DELLE LORO FRONTIERE ESTERNE

Per fronteggiare una situazione di crisi o una carenza alle sue frontiere esterne, uno Stato membro può richiedere un supporto materiale e finanziario alle seguenti fonti:

Assistenza Frontex

Frontex è l'agenzia dell'Unione europea la cui specifica missione è il supporto agli Stati membri nel controllare le loro frontiere esterne. Gli ulteriori mezzi materiali a disposizione di Frontex a seguito della recente revisione del regolamento che lo disciplina, oltre all'estensione del suo mandato che la stessa revisione ha operato, serviranno a rafforzare la capacità di Frontex di assistere gli Stati membri che devono fronteggiare sfide particolari nella gestione delle loro frontiere esterne o nel far fronte alle conseguenze di un massiccio afflusso di migranti in un breve lasso di tempo.

L'assistenza pratica include operazioni congiunte, destinate per esempio al pattugliamento delle frontiere esterne nell'interesse comune di tutti gli Stati membri. Ne è un esempio l'attuale operazione congiunta marittima "Hermes" nel Mediterraneo meridionale, avviata nel febbraio 2011 nel quadro della rete europea di pattuglie, il cui obiettivo primario è il controllo dei flussi migratori dall'Africa settentrionale verso l'Italia e Malta. Un altro esempio di operazioni congiunte in corso è "Poseidon" lungo le frontiere terrestri e marittime greco-turche.

Su richiesta di uno Stato membro, l'assistenza di Frontex può anche essere fornita nella forma di dispiegamento di squadre di intervento rapido (RABIT). Dette squadre sono state dispiegate lungo la frontiera terrestre greco-turca da novembre 2010 a marzo 2011. Le squadre d'intervento rapido sono formate da guardie di frontiera provenienti da un certo numero di Stati membri, sotto il comando operativo dello Stato membro ospitante. A seguito della revisione del regolamento Frontex, le formule di assistenza fornita da Frontex sono state razionalizzate e rafforzate attraverso la possibilità di richiedere il dispiegamento di squadre di guardie di frontiera europee.

Frontex può anche fornire assistenza ad uno Stato membro nella forma di sviluppo di capacità, per permettergli di rafforzare le sue risorse tecniche ed umane per gestire le proprie frontiere o conformarsi ad altri aspetti dei suoi obblighi derivanti dall'*acquis* di Schengen, ad esempio rispetto al rimpatrio di migranti in situazione irregolare. A questo proposito, Frontex ha fornito un'assistenza di questo tipo alla Grecia per sviluppare la sua capacità di gestire il rimpatrio di migranti in situazione irregolare.

Finanziamenti dell'Unione europea

La solidarietà finanziaria fra gli Stati membri dell'Unione europea nel campo della gestione delle frontiere è veicolata tramite il Fondo europeo per le frontiere esterne. Finanziamenti con un'incidenza potenziale diretta o indiretta nell'assistere gli Stati membri a far fronte all'afflusso di migranti sono disponibili anche attraverso altri fondi europei legati all'immigrazione, in particolare il Fondo europeo per i rimpatri, il Fondo europeo per i rifugiati e il Fondo europeo per l'integrazione. I fondi, gestiti dalla Commissione, sono accessibili come parte degli esborsi annuali per attività organizzate a livello nazionale

(mediante stanziamenti nazionali) o attraverso un certo numero di Stati membri (“azioni comunitarie”) o ancora nella forma di esborsi di emergenza. A titolo di esempio, nel 2011 all’Italia è stato concesso un finanziamento nell’ambito del Fondo per le frontiere esterne (e del Fondo europeo per i rimpatri) che tale paese sta utilizzando per fronteggiare le conseguenze del massiccio afflusso di migranti nord-africani che ha dovuto gestire quest’anno. Negli ultimi anni la Grecia, Malta, la Spagna e l’Italia hanno ricevuto un sostegno anche tramite “azioni specifiche” del Fondo per le frontiere esterne destinato ad intervenire sui punti deboli ai valichi di frontiera.

Nella comunicazione “Dialogo con i paesi del Sud del Mediterraneo per la migrazione, la mobilità e la sicurezza”, la Commissione ha sostenuto che una corretta gestione delle frontiere sarà possibile solo se vengono stanziati adeguate risorse finanziarie dell’Unione. Inoltre, nella comunicazione “Un bilancio per l’Europa 2020”, la Commissione ha proposto un aumento sostanziale, pari ad un totale di 8,2 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, dei finanziamenti dedicati alle politiche di affari interni al fine di garantire che le questioni legate alla migrazione siano affrontate in modo appropriato e tempestivo.

Altre misure di sostegno

A seconda delle circostanze a cui lo Stato membro in questione deve far fronte, e in particolare qualora vi siano arrivati un gran numero di richiedenti asilo, può essere utile domandare assistenza all’UESA, possibilmente nella forma di squadre di sostegno per l’asilo che potrebbero, ad esempio, fornire assistenza tecnica per l’accoglienza o il trattamento delle domande dei richiedenti. La Grecia ha ricevuto questo tipo di assistenza allo sviluppo di capacità da parte dell’UESA nei mesi scorsi, al fine di rafforzare i principali aspetti del suo sistema di asilo.

Analogamente, nel caso in cui le sfide da affrontare da parte dello Stato membro in questione abbiano una dimensione criminale, può essere opportuno richiedere l’assistenza di Europol. Se, per esempio, delle reti criminali risultano coinvolte nel traffico di migranti, Europol può essere in grado di dare assistenza all’elaborazione ed attuazione di misure efficaci contro queste reti. Europol sta assistendo l’Italia da alcuni mesi, fornendo una valutazione del rischio inerente alla misura in cui la situazione politica instabile della regione possa essere sfruttata da reti criminali o terroristiche; sta anche fornendo all’Italia assistenza sul campo a Lampedusa, garantendo l’accesso in tempo reale alle banche dati penali e supportando la raccolta di informazioni.

In talune circostanze, uno o più Stati membri possono essere in grado di fornire assistenza *ad hoc* ad uno Stato membro in difficoltà, specialmente se lo Stato che fornisce assistenza risente direttamente della situazione di crisi nell’altro Stato, magari perché sono paesi confinanti o Stati che possiedono particolari capacità o competenze potenzialmente utili allo Stato membro in difficoltà.

Cooperazione con i paesi terzi

Per aiutare a rafforzare i controlli di frontiera e a contrastare il flusso di migrazione irregolare verso l’Unione europea, quest’ultima e le sue agenzie possono adottare una vasta gamma di iniziative per cooperare ed instaurare un dialogo con i paesi terzi di origine o di transito. Questo tipo di assistenza può concretizzarsi ad esempio in un’assistenza finanziaria o materiale al paese terzo in questione, per aiutarlo a fronteggiare una crisi umanitaria. Allo stesso modo, l’assistenza agli Stati membri mediante l’intervento presso paesi terzi potrebbe

essere fornita mediante discussioni circa la riammissione di migranti in situazione irregolare provenienti da detto paese, o potrebbe consistere nella fornitura di assistenza legata alla gestione tecnica della migrazione o nell'attuazione di un programma di protezione regionale.

PRINCIPALI TIPI DI SITUAZIONI ECCEZIONALI IN CUI PUÒ ESSERE CONTEMPLATO IL RIPRISTINO TEMPORANEO DEI CONTROLLI ALLE FRONTIERE INTERNE

Al fine di illustrare in che modo funzionerebbe in pratica il nuovo regime per il ripristino temporaneo ed eccezionale dei controlli alle frontiere interne, di seguito vengono descritte in modo non esaustivo le principali tipologie di situazioni in cui una tale disposizione può essere presa in considerazione, così come un'indicazione delle fasi procedurali a cui si dovrebbe far ricorso in tale caso.

Eventi prevedibili con un'incidenza di breve durata e sostanzialmente localizzata

Qualora l'avvenimento che giustifica la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne sia prevedibile, lo Stato membro notifica, almeno sei settimane prima, alla Commissione e agli altri Stati membri tutte le informazioni pertinenti attinenti alle motivazioni di tale decisione e alla sua prevista estensione e durata. Se l'avvenimento è prevedibile solo meno di sei settimane prima che sia necessario adottare una misura di ripristino, ciò deve essere notificato quanto prima. A ciò fa seguito una decisione della Commissione nella forma di atto di esecuzione, adottato mediante procedura d'esame in cui vengono valutate la necessità e proporzionalità delle misure previste (articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione¹¹).

Sulla base dell'esperienza, questo tipo di situazione corrisponde a quelle che maggiormente possono dare origine alle decisioni di ripristinare i controlli alle frontiere interne, ad esempio nel caso di grandi eventi sportivi, manifestazioni politiche, riunioni politiche di alto livello e così via.

Eventi urgenti imprevisti e di breve durata

Alcuni eventi che possono far sorgere la necessità di adottare misure drastiche di breve durata per salvaguardare la sicurezza o altri interessi pubblici fondamentali, incluso il possibile ripristino dei controlli alle frontiere interne per un breve periodo, sono di per sé imprevedibili. Potrebbe essere il caso, ad esempio, di attentati terroristici o altri attentati criminali gravi, in cui serva adottare tutte le possibili misure per garantire la rapida cattura degli autori del reato.

In simili circostanze, gli Stati membri possono immediatamente ripristinare i controlli alle frontiere interne per un massimo di cinque giorni. Se intendono prolungarli oltre tale termine, devono notificarlo alla Commissione e agli Stati membri. La decisione in merito a tale proroga può essere adottata rapidamente mediante una speciale procedura d'urgenza disposta dall'articolo 8 del summenzionato regolamento (UE) n. 182/2011.

Una carenza persistente nella gestione di una sezione della frontiera esterna dell'Unione

In alcuni casi, può risultare necessario, in ultima istanza dopo aver fatto ricorso ad altre misure, mitigare l'incidenza negativa del mancato controllo da parte di uno Stato membro

¹¹ GUL 55 del 28.2.2011, pag. 13.

della sua sezione di frontiera esterna, facendo ricorso al ripristino temporaneo di alcuni controlli alle frontiere interne.

Le carenze nella gestione delle frontiere sono evidenziate nella relazione predisposta come parte del meccanismo di valutazione che comprende raccomandazioni su come affrontare tali carenze. Lo Stato membro interessato è invitato a predisporre un piano d'azione destinato a mettere in atto le raccomandazioni, lasciando alla Commissione il compito di vegliare sulla sua attuazione. La Commissione può esigere che lo Stato membro interessato adotti determinate misure specifiche, come la richiesta di supporto a Frontex o la chiusura di un dato valico di frontiera per un certo periodo di tempo al fine di colmare alcune lacune. Tuttavia, se dette misure si rivelano inefficienti nel rimediare alle carenze, e nella misura in cui queste ultime costituiscono una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna a livello di Unione o nazionale, la Commissione può decidere un ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne. Prima di adottare una decisione così grave, la Commissione pondera pienamente la necessità e la proporzionalità di tale azione, anche valutando la sua probabile incidenza sulla libera circolazione delle persone entro lo spazio Schengen.

Eventi con un'incidenza potenzialmente ampia a breve o lungo termine

Si possono creare situazioni in cui un vasto numero di cittadini di paesi terzi attraversano la frontiera esterna di uno o più Stati membri. Ciò può portare imprevisti e significativi spostamenti secondari di cittadini di paesi terzi che risultano soggiornare in maniera irregolare sul territorio di altri Stati membri. In una situazione simile, il ripristino temporaneo di alcuni controlli alle frontiere interne può essere preso in considerazione in ultima istanza, nella misura in cui le circostanze si rivelino tali da costituire una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, a livello di Unione o nazionale. Qualora sia intenzionato a ripristinare i controlli alle frontiere interne in simili circostanze, uno Stato membro può farne richiesta alla Commissione secondo la sopra descritta procedura per gli eventi prevedibili. Prima di adottare una decisione, la Commissione è tenuta a consultare gli Stati membri e le parti interessate e deve giungere al convincimento che questa è l'*unica* misura in grado di essere efficace, tenuto conto di tutte le altre misure comprese quelle descritte nell'allegato 1.

L'attraversamento della frontiera esterna da parte di un gran numero di cittadini di paesi terzi può, in certi casi, giustificare l'immediato ripristino di alcuni controlli alle frontiere interne per un certo periodo di tempo, al fine di garantire che vengano rapidamente adottate le misure necessarie a salvaguardare l'ordine pubblico e la sicurezza interna a livello di Unione o nazionale. In tali casi, uno Stato membro può ripristinare i controlli alle frontiere interne per un massimo di cinque giorni secondo le modalità sopra descritte in caso di eventi imprevisti. Qualora voglia prorogare il ripristino oltre detto periodo, deve notificarlo alla Commissione e agli Stati membri e la proroga può essere accordata a livello di Unione tramite la speciale procedura d'urgenza disposta dall'articolo 8 del regolamento (UE) n. 182/2011.

Il ripristino di alcuni mirati controlli a determinate frontiere interne può assicurare che i cittadini di paesi terzi, che risultino soggiornare in maniera irregolare, siano fermati e rimpatriati, di preferenza in maniera volontaria, secondo quanto previsto dalla direttiva 2008/115/CE (direttiva sui rimpatri), direttamente verso il loro paese d'origine o verso lo Stato membro nel quale hanno transitato, se ciò è possibile in virtù dell'esistenza di un accordo bilaterale che prevede la possibilità di tali rimpatri. Può anche permettere di smantellare le attività di reti criminali, specialmente se un gran numero dei migranti in questione sono considerati potenziali oggetti o vittime del traffico organizzato all'interno dell'Unione o coinvolti in prima persona in attività criminali.