

## II

*(Comunicazioni)*COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E  
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

## COMMISSIONE EUROPEA

## COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento  
delle frontiere UE-Ucraina**

(2022/C 104 I/01)

A seguito dell'inizio dell'invasione militare russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022, il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni pubblicate lo stesso giorno, ha condannato con la massima fermezza l'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia contro l'Ucraina, sottolineando la grave violazione del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite che mettono a repentaglio la sicurezza e la stabilità europee e globali.

La guerra alle frontiere esterne ha un impatto diretto sull'Unione europea, in particolare sotto forma di aumento della pressione migratoria dovuto alle migliaia di persone che chiedono protezione negli Stati membri dell'UE. Già all'inizio di marzo, nel giro di pochi giorni, più di 650 000 sfollati sono arrivati nell'Unione europea attraverso la Polonia, la Slovacchia, l'Ungheria e la Romania. Si prevede che tali cifre aumenteranno ancora. I tempi di attesa ai valichi di frontiera non fanno che aumentare, mentre si registrano code e congestioni, in particolare sul lato ucraino della frontiera.

L'Unione europea si trova ad affrontare una situazione caratterizzata da un afflusso massiccio di ucraini e di altri cittadini di paesi terzi residenti in Ucraina al momento dello scoppio del conflitto. In tale contesto, il Consiglio europeo ha invitato <sup>(1)</sup> a portare avanti i lavori sullo stato di preparazione e prontezza a tutti i livelli e ha esortato la Commissione, in particolare, a presentare misure di emergenza. Il Consiglio straordinario «Giustizia e affari interni» del 27 febbraio 2022 ha inoltre elogiato l'intenzione della Commissione di proporre raccomandazioni sullo svolgimento dei controlli di sicurezza <sup>(2)</sup>.

I presenti orientamenti mirano ad aiutare gli Stati membri confinanti con l'Ucraina a gestire la situazione attuale alle frontiere esterne dell'UE dovuta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina. Gli orientamenti si concentrano sulle misure a disposizione degli Stati membri per garantire una gestione efficiente ed efficace degli attraversamenti delle frontiere da parte di persone in fuga dall'Ucraina verso la Polonia, la Slovacchia, l'Ungheria e la Romania e per evitare congestioni alle frontiere e nelle zone circostanti, pur mantenendo un elevato livello di sicurezza per l'intero spazio Schengen.

In particolare gli orientamenti forniscono una panoramica completa delle misure di agevolazione riguardanti i controlli di frontiera che sono disponibili ai sensi delle norme Schengen <sup>(3)</sup> e che garantiscono al contempo il necessario livello delle verifiche di frontiera. La Commissione raccomanda di avvalersi di tale flessibilità conformemente ai presenti orientamenti operativi.

<sup>(1)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

<sup>(2)</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/jha/2022/02/27/>

<sup>(3)</sup> 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) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

Tali misure comprendono:

- la semplificazione dei controlli alle frontiere per determinate categorie di persone, comprese le persone vulnerabili, come i minori, e altre categorie, come i lavoratori del settore dei trasporti che si trovano in Ucraina nello svolgimento della propria attività;
- la possibilità di organizzare controlli di frontiera al di fuori dei valichi di frontiera;
- disposizioni speciali per l'attraversamento delle frontiere da parte dei servizi di soccorso, della polizia, dei vigili del fuoco, delle guardie di frontiera e dei marittimi, indipendentemente dalla loro cittadinanza;
- la creazione di corsie di emergenza, al fine di garantire l'ingresso delle organizzazioni che forniscono aiuti umanitari alle popolazioni nel territorio ucraino e il loro rientro;
- al di fuori dell'ambito di applicazione delle norme Schengen, l'esenzione dai dazi e dalle misure doganali per facilitare l'ingresso degli animali da compagnia che i proprietari portano con sé dall'Ucraina.

Infine, nei presenti orientamenti si raccomanda vivamente che gli Stati membri interessati si avvalgano del sostegno della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) per tutte le attività svolte dalle guardie di frontiera alle frontiere. A tale riguardo, Frontex dovrebbe trattare in via prioritaria tutte le richieste degli Stati membri interessati ai servizi EUROSUR per la fusione dei dati, in particolare per garantire un monitoraggio regolare mediante un servizio di immagini su misura, comprese le immagini satellitari, che coprano le zone pre-frontaliere adiacenti dell'Ucraina al fine di valutare la situazione e forniscano un servizio su misura di sorveglianza aerea multifunzionale. La Commissione incoraggia inoltre vivamente gli Stati membri con una frontiera comune con l'Ucraina a richiedere il sostegno di Europol.

Le squadre di sostegno per la gestione della migrazione (Frontex/Agenzia dell'UE per l'asilo/Europol e altre agenzie competenti) possono fornire un rinforzo tecnico e operativo agli Stati membri che si trovano a fronteggiare sfide migratorie sproporzionate, in linea con l'articolo 40 del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea <sup>(4)</sup>. Il processo avviene sotto il coordinamento della Commissione, in collaborazione con le agenzie pertinenti e con gli Stati membri.

Alla luce della proposta della Commissione di attivare la direttiva sulla protezione temporanea <sup>(5)</sup>, gli Stati membri, di concerto con la Commissione stessa, dovrebbero cooperare e scambiare informazioni per facilitare l'applicazione della protezione temporanea. Ciò dovrebbe avvenire attraverso una «piattaforma di solidarietà» in cui gli Stati membri si scambiano informazioni sulle capacità di accoglienza e sul numero di persone che beneficiano di protezione temporanea nel loro territorio. La piattaforma di solidarietà garantirebbe il coordinamento di tali strumenti, ivi compresi le agenzie dell'UE e altri strumenti o mezzi dell'Unione a disposizione degli Stati membri.

Per sostenere ulteriormente la risposta degli Stati membri alle sfide attuali alle frontiere esterne con l'Ucraina, la Commissione convocherà riunioni a livello di esperti per discutere l'applicazione dei presenti orientamenti, anche tenendo conto di eventuali orientamenti futuri emanati da Frontex.

## 1. Ridurre la congestione ai valichi di frontiera

*Base giuridica: articolo 9 del codice frontiere Schengen.*

Per aumentare la fluidità del traffico alle frontiere, gli Stati membri dovrebbero avvalersi del sostegno di Frontex ed Europol. Frontex può mettere a disposizione il corpo permanente che presterebbe la sua assistenza nell'identificazione delle persone che vogliono attraversare la frontiera, compresi lo screening della nazionalità e i controlli dei documenti di viaggio (nonché dei certificati di vaccinazione contro la COVID-19), in particolare fornendo sostegno con l'apparecchiatura Eurodac, le verifiche nel SIS e il personale addetto alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali dei cittadini di paesi terzi soggetti a tale obbligo <sup>(6)</sup>. Europol, in particolare, può mettere a disposizione agenti distaccati per assistere gli Stati membri nello svolgimento di verifiche secondarie alle frontiere.

Per facilitare l'attraversamento delle frontiere gli Stati membri possono avvalersi delle disposizioni del codice frontiere Schengen (articolo 9), che contempla la possibilità di snellire le verifiche di frontiera alle frontiere esterne in circostanze eccezionali ed impreviste.

<sup>(4)</sup> Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

<sup>(5)</sup> Direttiva 2001/55/CE.

<sup>(6)</sup> Richiedenti protezione internazionale e cittadini di paesi terzi fermati in relazione all'attraversamento irregolare delle frontiere esterne.

Tali circostanze eccezionali ed impreviste sussistono quando eventi imprevedibili provocano un'intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera e sono state sfruttate tutte le risorse in termini di organizzazione, di mezzi e di personale. Attualmente la situazione in Ucraina provocata dall'aggressione russa, che ha portato a un intenso movimento di persone in fuga o di ritorno dalla zona di guerra, giustifica lo snellimento temporaneo delle verifiche di frontiera alla frontiera ucraina con l'UE.

Le guardie di frontiera possono applicare uno snellimento delle verifiche nei confronti di tutti o di determinati gruppi di viaggiatori. Nel decidere in merito all'applicazione mirata dello snellimento, si terrà conto dei criteri seguenti per stabilire chi controllare o meno:

- cittadinanza di uno Stato membro dell'UE;
- status già esistente di soggiornante in uno Stato membro dell'UE;
- nazionalità del viaggiatore (in particolare se il paese terzo è soggetto o esente dall'obbligo di visto);
- status di soggiornante in Ucraina di cittadini di paesi terzi che non possiedono la cittadinanza ucraina;
- vulnerabilità ed età dei viaggiatori, tenendo conto in particolare dell'interesse superiore del minore;
- eventuali informazioni disponibili sulle minacce alla sicurezza, quali il terrorismo o la criminalità organizzata, su eventuali minacce alla sicurezza pubblica e sui rischi di immigrazione illegale;
- esistenza di un passaporto biometrico;
- esistenza (o assenza) di un documento di viaggio valido in generale;
- status di lavoratore-chiave, come i lavoratori del settore dei trasporti (compresi i marittimi), indipendentemente dalla loro cittadinanza, in possesso di documenti validi che attestino la loro professione.

In ogni caso, occorre prestare attenzione al rispetto dell'unità familiare durante le procedure di controllo di frontiera e garantire che i minori non siano mai separati dai genitori, dai familiari che li accompagnano o dai prestatori di assistenza.

In caso di dubbio sull'identità della persona e/o su una possibile minaccia come sopra specificato, la guardia di frontiera non dovrebbe avvalersi della possibilità di snellimento, bensì dovrebbe effettuare una verifica di frontiera regolare, conformemente all'articolo 8 del codice frontiere Schengen.

In considerazione della situazione eccezionale alle frontiere esterne dell'Unione con l'Ucraina a causa dell'aggressione militare russa e dei potenziali problemi di sicurezza creati alla frontiera da un afflusso massiccio di ucraini e di altri cittadini di paesi terzi che entrano nell'Unione dall'Ucraina, con conseguenti lunghe code e la creazione di folle di persone alla frontiera, gli Stati membri potrebbero, in alternativa, o cumulativamente, per le categorie di persone in cui le verifiche di frontiera non sono snellite, prendere in considerazione la possibilità di effettuare verifiche di frontiera non ai valichi di frontiera ma in un luogo sicuro diverso dalla frontiera. Le verifiche possono essere effettuate durante o dopo il trasporto dei viaggiatori verso tale luogo sicuro.

Ciò consentirebbe di prevenire eventuali minacce per la sicurezza interna e l'ordine pubblico degli Stati membri garantendo in particolare che, nonostante la situazione critica alla frontiera, si effettuino controlli di sicurezza e di identità nel sistema d'informazione Schengen (SIS) e in altre banche dati pertinenti, nonché controlli sanitari, evitando al tempo stesso i problemi di sicurezza che la formazione di grandi affollamenti alla frontiera potrebbe comportare. Gli Stati membri possono chiedere l'aiuto di Frontex per l'identificazione delle persone, compresi lo screening della cittadinanza e i controlli dei documenti di viaggio, in particolare fornendo sostegno con l'apparecchiatura Eurodac e con il personale addetto alla registrazione e al rilevamento delle impronte digitali dei cittadini di paesi terzi soggetti a tale obbligo.

## 2. Deroghe al rispetto delle condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi

*Base giuridica: articolo 6, paragrafo 5, lettera c), del codice frontiere Schengen*

Gli Stati membri hanno la facoltà di autorizzare i cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen (condizioni d'ingresso per i cittadini di paesi terzi) ad entrare nel loro territorio **per motivi umanitari** o di interesse nazionale o in virtù di obblighi internazionali. Nell'attuale contesto di crisi è possibile applicare quest'ampia deroga per consentire l'ingresso di tutti coloro che fuggono dal conflitto in Ucraina.

Gli Stati membri dovrebbero sospendere l'applicazione dei divieti d'ingresso/segnalazioni nel SIS ai fini del rifiuto d'ingresso e di soggiorno nell'UE per motivi di immigrazione (articolo 11 della direttiva 2008/115/CE). Va tuttavia riservata la debita considerazione ai divieti d'ingresso imposti per motivi di sicurezza.

Gli Stati membri dovrebbero garantire che dopo l'ingresso i cittadini di paesi terzi non ucraini, diversi da quelli cui si applica la direttiva sulla protezione temporanea <sup>(7)</sup> o che hanno il diritto di restare nell'Unione per altri motivi, transitino verso il proprio paese d'origine o di residenza abituale. Ove necessario si incoraggiano gli Stati membri a fornire assistenza per il rimpatrio o per la regolarizzazione, a seconda dei casi. A sostegno di queste partenze assistite è possibile mobilitare il corpo permanente di Frontex.

Se possibile, al momento dell'ingresso gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione opuscoli di facile comprensione nelle lingue più parlate o capite da questi cittadini di paesi terzi, che indichino dove chiedere assistenza e illustrino le procedure base da seguire.

Se i cittadini di paesi terzi, segnatamente i minori, sono sprovvisti di documentazione, o se la loro documentazione è insufficiente, gli Stati membri sono incoraggiati a rilasciare una dichiarazione di arrivo e/o i documenti di viaggio (provvisori) elencati al seguente indirizzo:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en)

Ciò è particolarmente importante affinché questi cittadini di paesi terzi possano proseguire il viaggio e, in futuro, fare ritorno nel proprio paese.

Alcuni cittadini ucraini potrebbero voler proseguire verso altre destinazioni nell'UE, nella maggior parte dei casi per ricongiungersi con amici o familiari. Stando alle norme attuali i passeggeri con passaporto scaduto o che presentano soltanto documenti d'identità o certificati di nascita per i minori non possono spostarsi da uno Stato membro all'altro. Sebbene la decisione di ammettere a bordo questi passeggeri spetti ai vettori, gli Stati membri sono incoraggiati a sostenerli in tal senso. Per quanto riguarda nello specifico i collegamenti da o verso gli Stati membri in cui i controlli alle frontiere esterne non sono ancora stati eliminati, si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di fornire ai vettori garanzie circa il fatto che non saranno sanzionati per il trasporto di passeggeri che non dispongono di documentazione adeguata a causa del conflitto in corso in Ucraina. Si incoraggiano gli Stati membri a esercitare una certa flessibilità nell'affrontare casi del genere e a esentare i vettori dal pagamento di tali sanzioni.

### 3. Attraversamento delle frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera ufficiali in situazioni di emergenza impreviste

*Base giuridica:*

- articolo 5, paragrafo 2, lettera b), del codice frontiere Schengen;
- articolo 9 del codice frontiere Schengen.

In situazioni di emergenza impreviste gli Stati membri possono consentire a persone o gruppi di persone di attraversare le frontiere esterne al di fuori dei valichi di frontiera ufficialmente notificati e degli orari di apertura stabiliti. Si suggerisce agli Stati membri di aprire **valichi di frontiera temporanei** per la durata della situazione di emergenza. L'apertura di valichi di frontiera temporanei può essere combinata alla flessibilità offerta dall'articolo 9 del codice frontiere Schengen (snellimento delle verifiche di frontiera). Ciò potrebbe rivelarsi utile nelle circostanze attuali, ad esempio se le strade che conducono ai valichi di frontiera sono bloccate da veicoli abbandonati.

### 4. Agevolazione dei servizi di soccorso

*Base giuridica: allegato VII, punto 7, del codice frontiere Schengen.*

Gli Stati membri possono predisporre regimi di ingresso e uscita a norma del diritto nazionale dei membri di servizi di soccorso, polizia, vigili del fuoco che intervengono in situazioni d'emergenza, nonché delle guardie di frontiera che attraversano la frontiera nello svolgimento dei loro compiti professionali.

È possibile prevedere una cooperazione bilaterale ad hoc con l'Ucraina, ad esempio allo scopo di:

- rimuovere i veicoli abbandonati che bloccano l'accesso ai valichi di frontiera, e/o
- prestare assistenza medica e fornire cibo, acqua o sostegno di altro tipo alle persone in attesa di attraversare la frontiera.

<sup>(7)</sup> Come previsto nella decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L del 71, 4.3.2022, pag. 1).

## 5. Creazione di corsie per il sostegno di emergenza

Al fine di garantire l'accesso e il rientro rapidi e sicuri dei convogli umanitari, nonché di chi presta assistenza emergenziale nell'ambito del meccanismo unionale di protezione civile e di chi porta aiuti umanitari alla popolazione sul territorio ucraino, gli Stati membri dovrebbero riservare delle corsie apposite ai valichi di frontiera, contrassegnandole come «corsie per il sostegno di emergenza».

Mantenere scorrevole in ogni momento il traffico su queste corsie dovrebbe rappresentare una priorità. Gli Stati membri possono creare tali corsie anche al di fuori o accanto ai valichi di frontiera esistenti, sempre garantendo la fornitura tempestiva dell'assistenza e la sicurezza degli operatori umanitari.

Laddove la configurazione del valico lo consenta e gli Stati membri possano dispiegare un numero sufficiente di agenti doganali, si incoraggia la creazione di corsie analoghe per i camion al fine di garantire tanto la continuità dell'approvvigionamento di beni e servizi quanto il ritorno dall'Ucraina dei lavoratori del settore dei trasporti.

## 6. Orientamenti per le autorità competenti attive alla frontiera in materia di effetti personali e oggetti di valore trasportati dagli sfollati provenienti dall'Ucraina

Agli effetti personali degli sfollati provenienti dall'Ucraina si possono applicare gli articoli da 4 a 11 del regolamento (CE) n. 1186/2009, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali. A norma dell'articolo 11 di detto regolamento, le autorità competenti possono derogare a talune condizioni che limitano l'esenzione dai dazi quando una persona è indotta, in seguito a circostanze politiche eccezionali, a trasferire la sua residenza normale da un paese terzo nel territorio doganale della Comunità. Gli sfollati provenienti dall'Ucraina possono quindi portare con sé nell'Unione i propri effetti personali senza incorrere in dazi doganali. Le dichiarazioni in dogana possono inoltre essere presentate in forma semplificata, ad esempio orale.

Agli effetti personali degli sfollati provenienti dall'Ucraina si possono altresì applicare gli articoli da 4 a 11 della direttiva 2009/132/CE del Consiglio, del 19 ottobre 2009, che determina l'ambito d'applicazione dell'articolo 143, lettere b) e c), della direttiva 2006/112/CE per quanto concerne l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto di talune importazioni definitive di beni. L'articolo 11 della suddetta direttiva consente alle autorità competenti di derogare a talune condizioni che limitano l'esenzione dall'IVA quando una persona è indotta, in seguito a circostanze politiche eccezionali, a trasferire la sua residenza normale da un paese terzo nel territorio di uno Stato membro. Gli effetti personali che gli sfollati provenienti dall'Ucraina portano con sé nell'Unione possono pertanto essere esentati dall'IVA all'importazione.

Per agevolare l'ingresso degli animali da compagnia che i proprietari portano con sé dall'Ucraina si può invocare l'articolo 32 del regolamento (UE) n. 576/2013 sui movimenti a carattere non commerciale di animali da compagnia. Al fine di facilitare il processo, in deroga alle condizioni previste per i movimenti a carattere non commerciale degli animali da compagnia, in casi eccezionali gli Stati membri possono autorizzare con permessi specifici i movimenti a carattere non commerciale verso i loro territori degli animali da compagnia non conformi a tali condizioni. Le autorità veterinarie competenti di tutti gli Stati membri sono già state informate di questa possibilità e hanno iniziato ad applicare tali disposizioni alle frontiere.

Nel caso del denaro contante (valuta, strumenti negoziabili al portatore o beni utilizzati come riserve altamente liquide di valore, ad esempio l'oro) si dovrebbero applicare, per quanto possibile nelle circostanze specifiche, le disposizioni del regolamento (UE) 2018/1672 relativo ai controlli sul denaro contante. A tal fine può essere sufficiente dichiarare se si trasporta denaro contante di valore pari o superiore a 10 000 EUR compilando una dichiarazione di denaro contante incompleta o una semplice autodichiarazione che contenga le informazioni seguenti:

- nome e recapiti del portatore di denaro contante, e
- importo del contante.

Le autorità competenti dovrebbero tuttavia garantire un'opportuna analisi del rischio e un seguito adeguato.

Le autorità dovrebbero vigilare per scongiurare il rischio che, approfittando della crisi, siano importate illegalmente merci pericolose (armi, esplosivi, eccetera).

Gli agenti incaricati dei controlli alle frontiere esterne dovrebbero accertarsi e verificare se le persone siano in possesso di armi da fuoco ai punti d'ingresso nell'Unione.

Se una persona chiede di portare nel territorio dell'Unione un'arma da fuoco legale ad uso civile si applicano le norme UE sulle importazioni di armi da fuoco di questo tipo; servirà in particolare un'autorizzazione all'importazione in linea con il regolamento (UE) n. 258/2012 sull'importazione/esportazione di armi da fuoco ad uso civile, in combinato disposto con la direttiva (UE) 2021/555 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (codificazione).

Si raccomanda che gli agenti incaricati dei controlli alle frontiere esterne collaborino ove possibile con i loro omologhi sul versante ucraino dei valichi di frontiera per dare modo a coloro che trasportano un'arma da fuoco non conforme ai requisiti UE per l'importazione di consegnarla in sicurezza prima di attraversare la frontiera.

---