



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 3 giugno 2021  
(OR. en)

9441/21

**SCH-EVAL 64  
DATAPROTECT 153  
ENFOPOL 213  
FRONT 212  
MIGR 104  
SIRIS 52  
VISA 115  
COSI 109  
ASIM 36  
IXIM 108  
ASILE 33  
COMIX 298**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	2 giugno 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 277 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente"

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 277 final.

---

All.: COM(2021) 277 final



Bruxelles, 2.6.2021  
COM(2021) 277 final

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

**"Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente  
funzionante e resiliente"**

*"E dobbiamo ripristinare le quattro libertà, integralmente e al più presto. Tutto ciò è imperniato sul pieno funzionamento dello spazio Schengen di libera circolazione. Collaboreremo con il Parlamento e gli Stati membri per farlo diventare una priorità politica e proporremo una nuova strategia per il futuro di Schengen."*

Presidente von der Leyen, Discorso sullo stato dell'Unione 2020

## **1. INTRODUZIONE: SCHENGEN, UNA CONQUISTA INDISPENSABILE DELL'UNIONE**

Lo spazio senza controlli alle frontiere interne, cosiddetto "spazio Schengen", è la più vasta area di libera circolazione al mondo, con oltre 420 milioni di cittadini liberi di spostarsi e beni e servizi in grado di circolare senza ostacoli. Eliminati i controlli alle frontiere tra gli Stati membri, lo spazio Schengen è diventato parte del nostro stile di vita di europei, simbolo dell'interconnessione dell'Europa e dei legami tra i popoli dell'Europa<sup>1</sup>. Lo spazio Schengen contribuisce anche al funzionamento efficiente del mercato unico e quindi alla crescita dell'economia dell'Unione.

Lo spazio Schengen è uno dei maggiori successi dell'integrazione europea e incontestabile è il suo ruolo nella costruzione dell'Unione europea<sup>2</sup>. Eppure in anni recenti è stato ripetutamente messa alla prova da una serie di crisi e sfide. La crisi dei rifugiati del 2015, senza precedenti, ha rivelato carenze nella gestione unionale delle frontiere esterne e della migrazione, con conseguente ripristino in diversi Stati membri dei controlli alle frontiere interne, dettato anche dalla necessità di rispondere al persistere della minaccia terroristica dopo l'ondata di attentati perpetrati sul suolo europeo. Tutto ciò ha intaccato il clima di fiducia che serve per sostenere uno spazio privo di controlli alle frontiere interne.

Gli eventi dello scorso anno hanno dimostrato chiaramente che, sebbene le sue fondamenta siano innegabilmente parte integrante del DNA europeo, Schengen non è cosa che possa darsi per scontata. La pandemia di COVID-19 è una sfida senza pari che ha messo a dura prova lo spazio Schengen, spingendo ancora più Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, a volte con rischi per il corretto funzionamento del mercato interno. L'impatto dei controlli è stato particolarmente avvertito a causa della mancanza di coordinamento, specie nelle zone transfrontaliere. I camion hanno subito lunghe attese per passare da uno Stato membro all'altro, perturbando gravemente le catene di approvvigionamento all'interno dell'UE. La pandemia di COVID-19 ha fatto emergere le implicazioni economiche di Schengen e la sua relazione intrinseca con il mercato interno. Più di questo a preoccupare i

---

<sup>1</sup> Eurobarometro speciale 474: Lo spazio Schengen, disponibile su [https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218\\_89\\_3\\_474\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG).

<sup>2</sup> Il dovere che ha l'Unione di offrire ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne è iscritto nei trattati (articolo 3 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 67 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

cittadini è stata la chiusura delle frontiere, specie nelle regioni transfrontaliere dove l'impatto sulla vita quotidiana è stato reale.

#### ***Fatti essenziali dello spazio Schengen***

- Racchiude 26 paesi europei<sup>3</sup>, per una popolazione di circa 420 milioni di abitanti<sup>4</sup>.
- È delimitato da 42 673 km di frontiere marittime e da 7 721 km di frontiere terrestri<sup>5</sup>.
- Sono quasi 1,7 milioni gli europei che vivono in un paese Schengen pur lavorando in un altro, e circa 3,5 milioni le persone che ogni giorno ne attraversano le frontiere interne<sup>6</sup>.
- I viaggi d'affari effettuati ogni anno sono circa 24 milioni<sup>7</sup>.
- I popoli che vi abitano viaggiano al suo interno più di 1,25 miliardi di volte ogni anno<sup>8</sup>.
- Nelle regioni frontaliere vivono circa 150 milioni di persone, pari al 30 % della popolazione dell'UE<sup>9</sup>.
- Le regioni frontaliere si estendono sul 40 % del territorio dell'UE<sup>10</sup>.

Negli anni è stato fatto molto per attenuare l'impatto dei controlli alle frontiere interne; la Commissione ha formulato due raccomandazioni<sup>11</sup> soprattutto per incoraggiare un ricorso più intenso nelle regioni frontaliere ai controlli di polizia in alternativa ai controlli migratori e di sicurezza. Più di recente è stata messa a punto una serie di orientamenti e raccomandazioni in relazione alla pandemia di COVID-19<sup>12</sup>, in particolare è stato introdotto il sistema delle "corsie verdi" che permette di mantenere aperti i valichi di frontiera a tutti i veicoli adibiti al trasporto di merci che forniscono beni e servizi a imprese e cittadini. La Commissione ha raccomandato un sistema di coordinamento a livello dell'Unione e misure che siano

<sup>3</sup> Austria, Belgio, Cechia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria. Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sono giuridicamente vincolati a aderire allo spazio in futuro; l'Irlanda mantiene una clausola di non partecipazione ma partecipa alle parti dell'acquis di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen e alla cooperazione di polizia e giudiziaria.

<sup>4</sup> Lo spazio Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Lo spazio Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Rafforzare la crescita e la coesione nelle regioni frontaliere dell'UE (COM(2017) 534 final del 20 settembre 2017).

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen (GU L 122 del 13.5.2017, pag. 79) e raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen (GU L 259 del 7.10.2017, pag. 25).

<sup>12</sup> Ad es. gli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali (COM(2020) 1753), gli orientamenti sulla libera circolazione dei lavoratori (COM(2017) 571) e sull'assistenza di emergenza nelle situazioni transfrontaliere (C(2020)2153), la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, e la sua versione modificata (UE) 2021/119, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

proporzionate in modo da scongiurare la frammentazione degli approcci ai viaggi nell'Unione e al suo esterno.

Misure unilaterali e non coordinate rischiano di privare i cittadini dei loro diritti e di frenare la ripresa dell'Europa. Stando a un'analisi della Commissione del costo economico diretto dei paesi non Schengen<sup>13</sup>, i ritardi alle frontiere avrebbero un impatto sostanziale sulla prestazione di servizi transfrontalieri, sui trasporti, sul turismo, sulle amministrazioni pubbliche e sui lavoratori e viaggiatori transfrontalieri. Per queste categorie i costi diretti stimati variano tra i 5 e i 18 miliardi di EUR all'anno, mentre i costi indiretti a medio termine dei paesi non Schengen potrebbero essere notevolmente maggiori delle stime dirette, in quanto l'impatto sugli scambi, sugli investimenti e sulla mobilità intra-UE non avrebbe precedenti.

Ritornare a uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne è cosa di importanza capitale per l'Unione europea nel suo insieme. È quanto hanno riconosciuto il Parlamento europeo<sup>14</sup> e il Consiglio europeo<sup>15</sup> chiedendo il ripristino del suo normale funzionamento.

La presente strategia rispecchia le intense consultazioni che nell'ultimo anno la Commissione ha portato avanti con il Parlamento europeo, gli Stati membri e altre parti interessate e trae fondamento dalle conclusioni dei due forum Schengen del novembre 2020 e del maggio 2021. Sarà attuata con successo se maggiore sarà l'impegno politico e il dialogo per forgiare una cooperazione sempre più stretta.

#### *Necessità di una strategia globale a sostegno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*

Lo spazio Schengen è l'esempio fulgente dell'unione sempre più stretta tra gli Stati membri e i cittadini. Iniziato come progetto intergovernativo tra solo cinque Stati membri nel 1985, ha continuato a crescere e ad approfondirsi, nonostante le sfide, fino a ricomprendere 26 paesi. È parte integrante del quadro giuridico dell'UE cui tutti i nuovi Stati membri devono conformarsi. Il futuro di Schengen deve essere contrassegnato dall'impegno costante a preservare e fortificare questa libertà essenziale e motore della crescita economica. A caratterizzarne il futuro immediato dovrà essere anche la continua espansione verso gli Stati

---

<sup>13</sup> Dove sono stati ripristinati controlli alle frontiere per periodi più lunghi. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio — Ritorno a Schengen — Tabella di marcia (COM(2016) 120 final del 4 marzo 2016).

<sup>14</sup> Cfr. ad es. la risoluzione del Parlamento europeo, del 19 giugno 2020, sulla situazione nello spazio Schengen in seguito alla pandemia di Covid-19, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA9-2020-0175\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA9-2020-0175_IT.html); la risoluzione del Parlamento europeo, del 20 gennaio 2021, sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_IT.html), e la relazione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, 17 dicembre 2020 (2019/2132(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_IT.html).

<sup>15</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

membri dell'UE che ancora non fanno parte di questo spazio senza controlli alle frontiere interne.

Per mantenere i vantaggi di Schengen servono un'azione comune a livello dell'Unione e lo sforzo costante di tutti gli Stati membri. Ma soprattutto servono impegno e fiducia reciproca. Negli ultimi 36 anni sono stati messi gradualmente a punto un quadro giuridico globale Schengen e strumenti operativi comuni per una migliore protezione dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Le fondamenta di Schengen sono solide nel complesso e tutto sommato gli Stati membri rispettano le disposizioni essenziali che ne sottendono il buon funzionamento, dall'efficace gestione delle frontiere esterne e dalle politiche comuni dei visti e di rimpatrio fino alla cooperazione di polizia, al sistema d'informazione Schengen e alla protezione dei dati personali<sup>16</sup>. L'Europa è una delle regioni più visitate al mondo, con oltre 17 milioni di visti Schengen rilasciati nel solo 2019. Il fatto che questi sistemi siano in grado di assorbire tranquillamente un tale flusso è la prova di quanto sia ben oliato il meccanismo che l'Unione gestisce.

Ma nessun sistema può superare la prova del tempo senza rinnovarsi. È necessario puntellare e rafforzare costantemente il quadro giuridico Schengen per tener conto delle realtà e delle sfide dell'oggi e di domani. Lo spazio Schengen poggia su tre pilastri fondamentali: 1) una **gestione efficace delle frontiere esterne**, 2) **misure compensative dell'assenza di controlli alle frontiere interne** (politica comune dei visti, politica di rimpatrio, strumenti di cooperazione di polizia e vari sistemi informatici con connesse norme di protezione dei dati), e 3) **una solida governance**, comprensiva di un meccanismo di valutazione e monitoraggio efficiente, e una maggiore preparazione. **Urgono azioni in tutti e tre i pilastri per proteggere l'integrità dello spazio Schengen e migliorarne ancora il funzionamento.** A ciò si aggiunga che per sostenere lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia servono misure efficaci sul fronte della sicurezza, della cooperazione di polizia e giudiziaria e su quello della migrazione. Pur non facendo formalmente parte dell'*acquis* di Schengen, sono anch'esse fondamentali per promuovere la fiducia reciproca e salvaguardare l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali nell'Unione.

La presente strategia fa il punto dei progressi in questi pilastri fondamentali e di altre misure essenziali a sostegno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e propone nuove azioni per uno spazio senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e più resiliente.

## **2. UNA GESTIONE MODERNA ED EFFICACE DELLE FRONTIERE DELL'UNIONE**

L'anima di Schengen è l'assenza di controlli alle frontiere interne. Poiché però chiunque attraversi le frontiere esterne - terrestri, aeree o marittime - può di fatto circolare liberamente in tutti gli Stati membri, l'esistenza stessa di Schengen presuppone una fortissima fiducia in

---

<sup>16</sup> Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen a norma dell'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio — Primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019) (COM(2020) 779 final)

una gestione seria delle frontiere esterne. Per istituire lo spazio Schengen è stato quindi necessario mettere a punto un corpus completo di norme dell'Unione che garantissero una gestione comune e estremamente efficiente delle nostre frontiere esterne comuni, di cui avrebbero condiviso la responsabilità tutti gli Stati membri e i paesi associati Schengen e l'UE, per sopperire all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Di pari passo è andata la cooperazione con i paesi partner della regione dei Balcani occidentali e il grande vicinato dell'Unione, migliorando il livello di scambio di informazioni e cooperazione di polizia e giudiziaria con gli Stati membri e con le agenzie che operano nel settore della giustizia e degli affari interni. Andando avanti, dovremo continuare a rafforzare la fiducia nella solidità della gestione delle frontiere esterne dell'Unione.

A questo scopo saranno necessari un approccio integrato e strategico alla gestione delle frontiere esterne, una sorveglianza di frontiera sistematica, sistemi informatici moderni e interconnessi, procedure sempre più digitalizzate e una cooperazione costante con i paesi terzi.

#### *Un approccio integrato di gestione delle frontiere esterne*

Una gestione efficiente e coordinata delle frontiere esterne è l'elemento chiave per garantire la fiducia tra gli Stati membri e raggiungere l'obiettivo di frontiere aperte ma ben controllate e sicure. Condizione preliminare perché le nuove capacità comuni, i sistemi informatici e le moderne tecnologie possano dispiegare tutti i loro effetti è un approccio globale di gestione delle frontiere esterne che sia strategico e si accompagni alla piena integrazione e attuazione di tutti gli aspetti della gestione delle frontiere, della sicurezza e della migrazione. L'Unione e gli Stati membri devono applicarsi congiuntamente per giungere a una gestione europea integrata delle frontiere pienamente efficace nella pratica, radunando tutti gli attori ai livelli nazionale ed europeo. L'obiettivo è predisporre sia il quadro strategico che le componenti operative necessarie per un migliore collegamento delle nostre politiche, e quindi colmare le lacune tra protezione delle frontiere, sicurezza, rimpatrio e migrazione, sempre nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>17</sup>.

A questo scopo la Commissione avvierà a breve discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio sul **ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere**<sup>18</sup>. Tale processo si realizzerà ulteriormente con la strategia tecnica e operativa adottata dal consiglio di amministrazione di Frontex e con le strategie nazionali degli Stati membri.

---

<sup>17</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) ("regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea").

<sup>18</sup> Regolamento (UE) 2019/1896, articolo 8. L'efficace attuazione della gestione europea integrata delle frontiere da parte della guardia di frontiera e costiera europea dovrebbe essere garantita attraverso un ciclo politico strategico pluriennale.

## *Sorveglianza sistematica alle frontiere esterne*

Per realizzare appieno gli imperativi di Schengen - e a fronte delle recenti sfide e delle possibilità insite nei nuovi sviluppi tecnologici - negli ultimi anni l'Unione europea ha preso decisioni epocali per consolidare le frontiere esterne, con l'obiettivo di trasformarne la gestione in uno dei sistemi più efficienti al mondo. Il mandato di Frontex rafforzato nel 2019 e l'istituzione del **corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea** sono un vivido esempio dell'integrazione europea nel settore della gestione delle frontiere esterne. Per la prima volta in assoluto l'Unione dispone di un proprio servizio in uniforme a sostegno della gestione europea delle frontiere esterne comuni e di una politica di rimpatrio dell'UE efficace. Questo nuovo corpo permanente di 10 000 funzionari Frontex e nazionali sarà in grado di intervenire in qualsiasi momento a fianco degli Stati membri che si trovino in difficoltà lungo le frontiere esterne comuni, e di rendere i rimpatri più efficaci.

La Commissione si impegna a garantire l'attuazione piena e tempestiva del nuovo mandato di Frontex ed è lieta che le prime squadre del corpo permanente, il cui completamento è previsto per la fine del 2027, siano pronte per il dispiegamento. La Commissione collaborerà con Frontex per continuare a monitorare - e con gli Stati membri per fare in modo che si realizzi - la tabella di marcia concordata internamente per l'attuazione del regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea del 2019.

Dal 2017<sup>19</sup> il codice frontiere Schengen esige che chiunque, a prescindere dalla cittadinanza, sia sottoposto a **verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti all'ingresso e all'uscita** per accertarsi che non rappresenti una minaccia per la sicurezza interna e l'ordine pubblico. Sono tuttavia emerse diverse sfide nell'attuare queste nuove norme, che ora devono essere affrontate. Sebbene le nuove norme prevedano deroghe alle verifiche sistematiche a certe condizioni, l'attuazione incoerente di queste deroghe rischia di compromettere l'efficacia dello strumento. Per mantenersi ai massimi livelli di sicurezza gli Stati membri devono imperativamente verificare, con fare sistematico, tutti i viaggiatori nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne e applicare le deroghe con uniformità. Va anche migliorata la consultazione degli avvisi e delle diffusioni di Interpol attinenti alla lotta al terrorismo e ai reati gravi nelle verifiche di frontiera in prima linea. Per sostenere entrambi gli obiettivi la Commissione preparerà, entro la fine del 2021 e in collaborazione con gli Stati membri, orientamenti che permettano di applicare le norme uniformemente e le deroghe in modo limitato.

La Commissione ha poi presentato altre misure per rafforzare la gestione delle frontiere esterne, in particolare nel settembre 2020 una proposta di **accertamenti preliminari** per

---

<sup>19</sup> Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 (codice frontiere Schengen) per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1)



cittadini di paesi terzi che entrano irregolarmente per le frontiere esterne<sup>20</sup>. Quando sarà adottata, si applicherà a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione, costituirà un primo passo per i sistemi di asilo e rimpatrio e accelererà il processo di determinazione dello status di una persona e del tipo di procedura da applicarsi alle sue circostanze. Gli accertamenti preliminari contribuiranno a rafforzare la gestione delle frontiere esterne dell'Unione nel pieno rispetto di tutti gli obblighi inerenti ai diritti fondamentali. La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio a portare avanti i negoziati per una rapida adozione del regolamento.

Parte integrante di una gestione avanzatissima delle frontiere è il **pieno rispetto dei diritti fondamentali**, compresi i diritti dei minori, da parte di tutti gli attori coinvolti e a tutte le frontiere. Avendo Frontex un ruolo rafforzato, il nuovo regolamento rafforza notevolmente anche il quadro dei diritti fondamentali dell'Agenzia. È stato in effetti nominato di recente un nuovo responsabile Frontex dei diritti fondamentali, il cui lavoro sarà sostenuto da 40 osservatori indipendenti sul campo. I diritti fondamentali saranno parimenti parte essenziale del ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere. Per giunta Frontex dovrebbe, in cooperazione con l'Agenzia per i diritti fondamentali e basandosi sul suo operato, mettere a punto **ulteriori orientamenti sullo svolgimento delle verifiche di frontiera e della sorveglianza di frontiera**, soprattutto in mare.

Partendo dalla proposta della Commissione di accertamenti preliminari per cittadini di paesi terzi che entrano irregolarmente per le frontiere esterne, gli Stati membri dovranno istituire un meccanismo nazionale di monitoraggio che potenzi la tutela dei diritti fondamentali e garantisca indagini efficaci in caso di loro violazione. L'Agenzia per i diritti fondamentali predisporrà **orientamenti per questo meccanismo di monitoraggio** e aiuterà gli Stati membri che lo vorranno a sviluppare il rispettivo meccanismo.

*Implementare uno dei sistemi di gestione delle frontiere più tecnologicamente avanzati al mondo*

Sono stati fatti progressi enormi in termini di sistemi d'informazione dell'Unione, a fini di sicurezza interna, migrazione e salute, alle frontiere esterne come all'interno dello spazio Schengen. Da quello che in origine era un solo sistema d'informazione — il sistema d'informazione Schengen — l'Unione ha creato un'architettura informatica comune europea con nuovi sistemi interconnessi di gestione delle frontiere, migrazione e contrasto. Il 2021 sarà un anno cruciale per lo sviluppo di questi nuovi sistemi di informazione e per tutta l'architettura informatica.

---

<sup>20</sup> Proposta di regolamento che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne (COM(2020) 612 del 23 settembre 2020).

Il collaudo del sistema di ingressi/uscite (EES)<sup>21</sup> è iniziato a marzo e proseguirà fino alla fine di quest'anno, l'intento è quello di rendere il sistema perfettamente operativo dal secondo trimestre del 2022. Il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)<sup>22</sup> diverrà operativo a fine 2022. Quanto al sistema d'informazione Schengen riveduto (SIS)<sup>23</sup> e al sistema di informazione visti riveduto, la loro attuazione dovrebbe essere completa per fine 2021 e fine 2023 rispettivamente. La piena interoperabilità della nuova architettura informatica dovrebbe essere raggiunta entro fine 2023. L'interoperabilità collegherà tutti i sistemi europei relativi a frontiere, migrazione, sicurezza e giustizia, e farà sì che tutti questi sistemi "dialoghino" tra loro, che nessun controllo vada perso a causa della mancanza di informazioni e che le autorità nazionali dispongano delle informazioni complete, affidabili e precise di cui hanno bisogno. Sarà anche una grande facilitatrice dei viaggi in buona fede.

Provvedere alla piena implementazione di tutti i sistemi informatici, nuovi e aggiornati, e alla loro interoperabilità nei termini previsti è tutt'altro che facile. Gli Stati membri, la Commissione e eu-LISA hanno dato prova di un impegno indefettibile su questo fronte. La Commissione, insieme a eu-LISA, ha anche prestato sostegno operativo agli Stati membri, e continuerà in futuro. I progressi sono monitorati attentamente con un sistema di tracciamento degli indicatori e sono stati predisposti strumenti per garantire una risposta rapida a ogni possibile difficoltà. I sistemi informatici non potranno entrare in funzione se non saranno pronti contemporaneamente tutti gli Stati membri e i paesi associati. L'eventuale ritardo di un solo paese impedirebbe il lancio di tutti i sistemi nella totalità dello spazio Schengen. A ciò si aggiunga che, essendo i sistemi interdipendenti, il ritardo di attuazione di un solo sistema potrebbe spostare l'orizzonte temporale dell'intera architettura informatica. È nostra comune responsabilità portare a compimento questo ambizioso progetto nei tempi, così da disporre di strumenti pienamente funzionanti e pronti a rispondere a sfide improvvise e in costante evoluzione.

Anche l'architettura informatica deve essere completata al più presto, in particolare aggiungendo il sistema Eurodac riveduto. Nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo la Commissione ha proposto nel settembre 2020 un **Eurodac**<sup>24</sup> aggiornato che contribuirà, tra altre cose, a individuare gli spostamenti non autorizzati, controllare la

---

<sup>21</sup> Il sistema di ingressi/uscite (EES) è un sistema informatico automatizzato che registrerà i viaggiatori di paesi terzi, titolari di visto per soggiorni di breve o esenti dall'obbligo di visto, ogni volta che passano per una frontiera esterna dell'UE. Cfr. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en).

<sup>22</sup> L'ETIAS è un sistema informatico largamente automatizzato che sarà in grado di individuare i rischi per la sicurezza, di immigrazione illegale o l'alto rischio epidemico rappresentati da visitatori esenti dall'obbligo di visto diretti in uno Stato Schengen, e che nel contempo agevolerà l'attraversamento delle frontiere alla grande maggioranza di viaggiatori che non presentano rischi. Cfr. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en).

<sup>23</sup> Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è il sistema di condivisione delle informazioni più vasto e più utilizzato per la sicurezza e la gestione delle frontiere in Europa. Cfr. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en).

<sup>24</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali (COM(2020) 614 final).

migrazione irregolare e facilitare il rimpatrio. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a portare avanti i negoziati per una prossima adozione del regolamento.

### *Verso la digitalizzazione delle procedure alle frontiere esterne*

Quando i viaggi globali si riprenderanno dalla pandemia di COVID-19, aumenteranno probabilmente di molto i flussi di passeggeri. A trarne nuovo impeto sarà il processo di digitalizzazione già avviato prima della pandemia, e saranno necessari modi innovativi per agevolare e accelerare i controlli alle frontiere ai valichi internazionali. I documenti digitali sono più efficienti e anche più sicuri. Per questo la Commissione proporrà entro fine 2021 un regolamento sulla digitalizzazione della procedura di rilascio dei visti, il cui scopo sarà digitalizzare completamente la procedura per i visti Schengen. Il passo successivo sarà nel 2023 quando, dopo una valutazione approfondita e le dovute consultazioni, la Commissione presenterà una proposta di regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e sull'agevolazione dei viaggi.

### *Cooperazione con i paesi terzi*

Per proteggere le frontiere esterne dell'Unione occorrono cooperazione e partenariato stretto con i paesi vicini e partner. Tale cooperazione è insita nella gestione europea integrata delle frontiere. Partenariati forti, globali, di reciproco vantaggio e su misura, in linea con il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, contribuiranno a gestire meglio la migrazione e a rafforzare la cooperazione in materia di gestione delle frontiere. Come evidenzia anche la comunicazione congiunta su un partenariato rinnovato con il vicinato meridionale<sup>25</sup>, è essenziale un impegno reciproco in particolare per **rafforzare la capacità di gestione dei paesi terzi delle frontiere e intensificare gli sforzi contro le reti criminali che gestiscono il traffico di migranti e la tratta di esseri umani**. Questa priorità troverà ulteriore rilievo nel prossimo piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti per il periodo 2021-2025.

Il nuovo patto stabilisce che l'UE dovrà fare uso di tutti gli strumenti di cui dispone per apportare sostegno operativo ai nuovi partenariati, anche con il coinvolgimento ben maggiore delle agenzie dell'UE. L'Unione ha altresì la responsabilità di sostenere e promuovere presso i paesi terzi i suoi standard elevati di protezione delle frontiere, anche con riguardo ai diritti fondamentali. Le agenzie dell'UE dovranno inoltre collaborare più strettamente con i paesi partner. Il mandato rafforzato di Frontex autorizza un sostegno operativo e tecnico e una cooperazione specifica con i paesi terzi. La cooperazione con i Balcani occidentali, anche attraverso accordi sullo status tra l'UE e i partner dell'area<sup>26</sup>, permetterà alle guardie di

---

<sup>25</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 9 febbraio 2021, Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale - Una nuova agenda per il Mediterraneo (JOIN(2021) 2 final).

<sup>26</sup> L'accordo sullo status con l'Albania è entrato in vigore il 1° maggio 2019 e le squadre Frontex vi sono dispiegate dal 22 maggio 2019. L'accordo con il Montenegro, firmato nell'ottobre 2019, è entrato in vigore il 1° luglio 2020 e il 15 luglio 2020 è iniziata un'operazione congiunta. L'accordo con la Serbia è stato firmato nel novembre 2019 e ratificato in sessione straordinaria dal parlamento il 25 febbraio

frontiera Frontex di collaborare con gli omologhi nazionali sul territorio di un paese partner. Frontex ora può anche dare sostegno pratico ai partner per svilupparne la capacità di gestione delle frontiere e cooperare con loro per ottimizzare i rimpatri volontari. La Commissione sosterrà poi lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e i paesi partner vicini presentando una **raccomandazione agli Stati membri ai fini delle disposizioni tipo sullo scambio di informazioni** sulla conoscenza situazionale da usare negli accordi bilaterali e multilaterali con i paesi terzi. Elaborerà inoltre un nuovo **modello di accordo sullo status** sulla cui base Frontex potrà condurre operazioni congiunte in paesi terzi, e un **modello di accordo di lavoro** per armonizzare il quadro di cooperazione pratica con questi paesi. In questo modo contribuirà a strutturare una modalità di cooperazione unificata con i partner esterni dell'UE.

### **Azioni chiave per migliorare la gestione delle frontiere esterne**

*La Commissione presenterà:*

- un documento strategico (quarto trimestre 2021) seguito da una comunicazione su una politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere (2022);
- una proposta di regolamento sulla digitalizzazione della procedura di rilascio dei visti (quarto trimestre 2021);
- una proposta di regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e sull'agevolazione dei viaggi (2023);
- una relazione sull'esecuzione delle verifiche sistematiche nelle banche dati (quarto trimestre 2021);
- orientamenti sulle verifiche sistematiche nelle banche dati all'ingresso e all'uscita dello spazio Schengen (quarto trimestre 2021);
- un piano d'azione dell'UE contro il traffico di migranti (2021-2025) (terzo trimestre 2021);
- una raccomandazione agli Stati membri ai fini delle disposizioni tipo sullo scambio di informazioni sulla conoscenza situazionale da usare negli accordi bilaterali e multilaterali con i paesi terzi (terzo trimestre 2021);
- un modello di accordo sullo status e un modello di accordo di lavoro con paesi terzi (terzo trimestre 2021).

*L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera dovrebbe:*

- adottare la strategia tecnica e operativa per la gestione integrata delle frontiere;
- continuare a fare il necessario per l'istituzione del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea entro il 2027;
- mettere a punto ulteriori orientamenti sullo svolgimento delle verifiche di frontiera e della sorveglianza di frontiera.

---

2021. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi approvato l'accordo rispettivamente l'11 e il 25 maggio 2020 e le operazioni dovrebbero iniziare il 16 giugno 2021. Due anni fa nel gennaio 2019 è stato siglato un accordo sullo status per permettere il dispiego di squadre europee di guardie di frontiera alla frontiera tra la Croazia e la Bosnia-Erzegovina, tuttora in attesa di firma della Bosnia-Erzegovina. È in attesa di firma anche l'accordo con la Macedonia del Nord.

*Gli Stati membri dovrebbero:*

- continuare a fare tutto il necessario per rispettare i termini giuridici di implementazione della nuova architettura informatica, in stretta cooperazione con la Commissione e eu-LISA.

*Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a portare avanti i negoziati per adottare quanto prima:*

- la proposta di regolamento sugli accertamenti preliminari all'ingresso;
- la proposta di regolamento Eurodac.

### **3. MISURE PER RAFFORZARE SCHENGEN AL SUO INTERNO E MISURE COMPLEMENTARI PER UNO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA**

Lo spazio Schengen poggia su un solido quadro giuridico di misure poste a sostegno della cooperazione operativa e dello scambio di informazioni tra autorità di polizia e giudiziarie in materia penale, e di misure di politica dei visti e di rimpatrio messe a punto per compensare l'assenza di controlli alle frontiere interne. L'insieme di queste misure, noto come *acquis* di Schengen, serve a sostenere lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>27</sup> nella misura in cui promuove la fiducia reciproca tra Stati membri e salvaguarda l'effettivo esercizio delle libertà fondamentali nell'Unione europea.

In uno spazio senza controlli alle frontiere interne gli Stati membri devono cooperare molto intensamente non solo per le misure connesse a Schengen, ma anche per altre misure complementari nei settori della sicurezza, della cooperazione di polizia e giudiziaria, della migrazione e dell'asilo. Anche il codice doganale dell'Unione contribuisce alla sicurezza dello spazio Schengen con la valutazione del rischio e il regime di controllo alle frontiere esterne, che sono alla base della libera circolazione delle merci.

*Prevenire e combattere le minacce alla sicurezza, in particolare i reati gravi, la criminalità organizzata e il terrorismo*

Negli ultimi anni sono state disposte a livello dell'Unione molte misure concrete di lotta efficace contro i reati gravi, la criminalità organizzata e il terrorismo, che hanno contribuito alla sicurezza dello spazio Schengen pur garantendo e preservando il diritto di circolare liberamente senza dover subire verifiche di frontiera. La Commissione, insieme al Parlamento europeo, al Consiglio, agli Stati membri e altre parti interessate, opera per la piena realizzazione delle azioni previste dalle principali iniziative strategiche di sicurezza presentate nel luglio 2020 nel quadro della **strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (2020-2025)**<sup>28</sup> che, per promuovere la sicurezza di tutti coloro che vivono in Europa e

<sup>27</sup> Articolo 67 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione, del 24 luglio 2020, sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza (COM(2020) 605 final), [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en).

proteggere in particolare gli europei dal terrorismo dalla criminalità organizzata, si incentra su settori prioritari come:

- il **programma di lotta al terrorismo dell'UE**<sup>29</sup> che enuclea una serie di rischi per la nostra sicurezza interna e propone azioni per vanificarli, specie in vista della minaccia rappresentata dai combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria;
- la **strategia dell'UE per la lotta alla criminalità organizzata**<sup>30</sup> che fissa una serie di misure per promuovere la cooperazione tra autorità di polizia e giudiziarie e contrastare le strutture della criminalità organizzata, i reati altamente prioritari o quelli in aumento come il traffico di droga, di armi da fuoco, i reati ambientali o la contraffazione; e
- la **strategia dell'UE per la lotta alla tratta degli esseri umani**<sup>31</sup> che mira alla prevenzione attraverso la protezione e l'emancipazione delle vittime, l'azione penale e la condanna dei trafficanti.

Tutte le misure contemplate da queste strategie costituiscono un tassello importante nella costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sono essenziali per il miglioramento della sicurezza nello spazio Schengen e, se attuate efficacemente, anche per la prevenzione e la lotta contro le minacce alla sicurezza e per il conseguente consolidamento della fiducia tra gli Stati membri. Nell'attuare e applicare queste misure è altrettanto essenziale che gli Stati membri rispettino alla lettera i diritti fondamentali, compresi i diritti dei minori e le pertinenti norme di protezione dei dati.

L'effettiva attuazione delle priorità fondamentali della strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza dipende anche dal proseguire della stretta cooperazione con i Balcani occidentali e il grande vicinato dell'Unione.

#### *Intensificare la cooperazione di polizia e giudiziaria*

In uno spazio senza controlli alle frontiere interne i funzionari di polizia di uno Stato membro dovrebbero avere accesso alle stesse informazioni dei loro colleghi di un altro Stato membro e cooperare efficacemente e come minimo in tutta Europa. In un siffatto spazio quindi, componente essenziale delle misure che ne sottendono la sicurezza è la **cooperazione di polizia** che però varia ancora molto da uno Stato membro all'altro e a livello internazionale. Criminali e gruppi di criminali continuano così ad agire indisturbati negli Stati membri, approfittando della diversità delle giurisdizioni nazionali<sup>32</sup>.

Perché l'Unione conduca una lotta efficace contro i reati gravi e la criminalità organizzata dobbiamo abbandonare questo tipo di cooperazione tra autorità di contrasto basata

---

<sup>29</sup> COM(2020) 795 final.

<sup>30</sup> COM(2021) 170 final.

<sup>31</sup> COM(2021) 171 final.

<sup>32</sup> Cfr. la valutazione UE della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità di Europol del 12 aprile 2021, per cui le attività criminali nelle regioni frontaliere sfruttano le naturali demarcazioni delle singole giurisdizioni incaricate dell'applicazione della legge, che creano possibilità di eludere l'applicazione della legge e assicurano la vicinanza a più mercati. Secondo Europol oltre il 70 % della criminalità organizzata è presente in più di tre Stati membri.

ampiamente su strumenti normativi non vincolanti, a favore di partenariati sistematici vincolanti. Una cooperazione di polizia di migliore qualità può anche espandere la gamma di alternative ai controlli alle frontiere interne di cui dispongono gli Stati membri. Per questo la Commissione presenterà verso la fine dell'anno una proposta legislativa di **codice UE di cooperazione di polizia** che apporterà un quadro giuridico coerente dell'UE in grado di garantire alle autorità di contrasto la possibilità di accedere, ogni qualvolta ne abbiano bisogno per combattere la criminalità e il terrorismo, alle informazioni in possesso di altri Stati membri.

Per un migliore scambio di informazioni il codice UE di cooperazione di polizia formalizzerà e chiarirà le procedure di condivisione tra gli Stati, in particolare a fini investigativi, specificando il ruolo dello "sportello unico" e usando appieno il canale di scambio di informazioni di Europol<sup>33</sup>. Il codice sarà integrato da una proposta per il rafforzamento dello scambio automatizzato di categorie importanti di dati nel quadro delle decisioni **Prüm** del Consiglio<sup>34</sup>. Il nuovo quadro giuridico renderà più agili ed efficienti gli scambi di dati sul DNA, dattiloscopici e di immatricolazione dei veicoli, e darà la possibilità alle autorità nazionali di stabilire se sono disponibili dati in altri Stati membri e di accedervi rapidamente. La Commissione sta inoltre valutando se sia necessario aggiungere nuove categorie di dati a questo scambio, come fotografie, patenti di guida, casellari giudiziari e dati balistici.

Sul fronte della **cooperazione operativa in tutta l'UE**, il codice UE di cooperazione di polizia tratterà della necessità di norme comuni che diano la possibilità ai funzionari di polizia di cooperare effettivamente con i loro colleghi dei paesi vicini. Partendo dalle buone pratiche di cooperazione bilaterale o multilaterale tra gli Stati membri, i funzionari di polizia dovrebbero essere in grado di svolgere operazioni congiunte e pattugliamenti congiunti nelle zone di frontiera. Visto che criminali e terroristi sono attivi in tutti gli Stati membri, le autorità di polizia dovrebbero poterli monitorare, inseguire e arrestare oltre il territorio nazionale se serve. Nel rispetto del ruolo degli Stati membri in relazione alla sicurezza interna e della necessaria flessibilità a cooperare sul piano regionale, il codice UE di cooperazione di polizia andrà a chiarire e allineare le regole di ingaggio nelle operazioni di contrasto transfrontaliere. Per intensificare la cooperazione operativa di polizia nell'Unione occorrerà il forte impegno politico di tutti gli attori interessati.

Nel dicembre 2020 la Commissione ha presentato una proposta per **rafforzare il mandato di Europol**<sup>35</sup>, dando ad esempio facoltà all'agenzia di sostenere le indagini nazionali con l'analisi di big data. La Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a portare avanti i negoziati per una rapida adozione del nuovo regolamento.

È altresì essenziale che continui lo sviluppo dei recenti strumenti nelle mani delle autorità di contrasto. Un uso più diffuso delle informazioni anticipate sui passeggeri (dati API) in

---

<sup>33</sup> L'"applicazione di rete per lo scambio di informazioni protetta" di Europol.

<sup>34</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, e decisione 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI.

<sup>35</sup> COM(2020) 796 final del 9.12.2019.

combinazione con i dati del codice di prenotazione (PNR) può migliorare di molto la sicurezza, il tutto a costi alquanto contenuti e senza interferire con i flussi di viaggio. La direttiva PNR dà facoltà agli Stati membri di raccogliere il codice di prenotazione dei passeggeri per tutti i voli, compresi i voli intra-UE. La direttiva API<sup>36</sup> invece prevede che siano raccolti sistematicamente solo i dati API per i voli in entrata nell'Unione da paesi terzi. La Commissione sta quindi perfezionando una proposta legislativa intesa ad estendere l'uso delle **informazioni anticipate sui passeggeri (dati API) ai voli intra-Schengen**. Accrescerebbe così l'armamentario di misure compensative di cui dispongono gli Stati membri perché le autorità di contrasto possano procedere a analisi del rischio basate su dati nello spazio Schengen.

Oltre che sulla cooperazione rafforzata di polizia, la fiducia tra gli Stati membri si basa su una stretta cooperazione giudiziaria. Strumento importante di semplificazione e velocizzazione delle procedure di consegna nell'UE, il mandato di arresto europeo (MAE) è un elemento chiave della cooperazione giudiziaria penale. La piena attuazione delle azioni delineate nelle conclusioni del Consiglio sul MAE del dicembre 2020<sup>37</sup> e della risoluzione del Parlamento europeo sul MAE del gennaio 2021<sup>38</sup> è una condizione essenziale per migliorarne il funzionamento. La Commissione aggiornerà il **manuale sul mandato d'arresto europeo** e metterà a punto orientamenti per gli operatori su come trattare le richieste di ricerca e di estradizione potenzialmente abusive presentate da paesi terzi. Sta poi collaborando con operatori della giustizia in un neocostituito gruppo di coordinamento per velocizzare lo scambio di informazioni sul MAE e monitorando da ultimo attentamente la corretta attuazione della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, decisa se del caso ad avviare procedure di infrazione.

Sono ugualmente rilevanti anche i settori della cooperazione giudiziaria incentrati sul coordinamento dell'azione penale transfrontaliera, per cui l'Unione ha già messo a punto una serie di strumenti legislativi, come l'ordine europeo d'indagine, e istituito un'agenzia dell'Unione per agevolare tale coordinamento, ossia Eurojust. È essenziale che Eurojust sviluppi ulteriormente la capacità di assistere le autorità nazionali nelle indagini e azioni penali transfrontaliere con moderne tecnologie informatiche e comunicazioni sicure, compreso e-CODEX, e stabilendo connessioni "hit/no-hit" con altre agenzie GAI. Analogamente dovrebbero beneficiare di strumenti digitali anche le squadre investigative comuni, trattando informazioni su una piattaforma di collaborazione informatica sicura. La Commissione sta operando per una digitalizzazione più generale degli strumenti di cooperazione giudiziaria, in modo da agevolare questa evoluzione<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24).

<sup>37</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/it/pdf>.

<sup>38</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_IT.html).

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 dicembre 2020, Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea - Un pacchetto di opportunità (COM(2020) 710 final).



*Servono sistemi a prova di futuro: per un uso migliore delle tecnologie esistenti e future*

L'evoluzione **delle tecnologie applicate a sostegno della cooperazione transfrontaliera tra forze di polizia** e autorità di contrasto si è accelerata negli ultimi anni e sono emerse nuove possibilità per prevenire, individuare e contrastare le minacce transfrontaliere e potenziali tra paesi. Le moderne tecnologie sono anche meno costose e potrebbero rivelarsi efficaci nel conseguire obiettivi simili alle verifiche fisiche di frontiera temporanee. In aggiunta ai controlli di polizia nelle zone di frontiera (in assenza di controlli alle frontiere interne), gli Stati membri possono usare queste tecnologie ad esempio negli aeroporti o nelle stazioni ferroviarie, che sono aree a maggiore rischio.

Lo sviluppo, la diffusione e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale sono inoltre essenziali affinché le autorità di contrasto possano tenere il passo con la quantità e complessità di dati che comportano le indagini al giorno d'oggi e con l'uso delle moderne tecnologie da parte dei criminali. Uno degli obiettivi della proposta di regolamento sull'intelligenza artificiale<sup>40</sup> presentata dalla Commissione è promuovere lo sviluppo di un'intelligenza artificiale sicura e legale nel rispetto dei diritti fondamentali. L'intelligenza artificiale presuppone un accesso a dati di alta qualità. La tempestiva creazione di spazi europei di dati contribuirà a progettare, addestrare e valutare strumenti di intelligenza artificiale a fini di contrasto.

In questi ultimi anni è stato notevole l'investimento riversato dall'UE e dagli Stati membri nella ricerca e innovazione per la sicurezza e l'agevolazione dei viaggi<sup>41</sup>, con diversi Stati membri che stanno implementando sistemi efficaci al riguardo<sup>42</sup>. La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri nella ricerca e uso delle nuove tecnologie. Nel mentre è fondamentale proseguire l'investimento nella ricerca delle opportunità che potrebbero offrire le tecnologie future. La Commissione intende promuovere il dibattito tecnico e politico perché si esplori l'intero potenziale delle moderne tecnologie sempre nel rispetto dei diritti fondamentali e sia assicurato lo scambio delle migliori pratiche e conoscenze tra gli Stati membri.

*Una politica di migrazione e asilo comune*

Le circostanze del tutto eccezionali della crisi dei rifugiati del 2015 hanno messo a dura prova lo spazio senza controlli alle frontiere interne e in luce le faglie del sistema unionale di

---

<sup>40</sup> Proposta della Commissione, del 21 aprile 2021, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme armonizzate in materia di intelligenza artificiale (legge sull'intelligenza artificiale) e che modifica alcuni atti legislativi dell'Unione (COM (2021) 206 final). La proposta classifica come ad alto rischio i sistemi di intelligenza artificiale usati per la migrazione e il contrasto.

<sup>41</sup> La Commissione sostiene questo tipo di ricerca con il programma di lavoro di Orizzonte Europa, polo tematico "Sicurezza civile per la società". Dal 2007 al 2020 l'UE ha investito quasi 3 miliardi di EUR nel settore, contribuendo a circa 700 progetti relativi a tutta una serie di aspetti della sicurezza, tra cui la gestione delle frontiere e l'agevolazione dei viaggi.

<sup>42</sup> Uno di questi è l'iniziativa faro olandese @MIGO-BORAS, sistema di videosorveglianza per il riconoscimento elettronico delle targhe, la verifica nelle banche dati e l'invio di pattuglie della Royal Marechaussee per controlli a campione.

gestione della migrazione, con riguardo soprattutto alla solidarietà e alla responsabilità. Tutte le soluzioni proposte nel **nuovo patto sulla migrazione e l'asilo** contribuiranno a una gestione efficace della migrazione, a una più stretta cooperazione e condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, rafforzando così anche lo spazio Schengen. Il nuovo patto intende colmare le lacune tra i controlli alle frontiere esterne e le procedure di asilo e di rimpatrio degli Stati membri, **istituendo una procedura di frontiera fluida, applicabile a tutti i cittadini di paesi terzi che attraversano senza autorizzazione**. Insieme con la proposta di accertamenti preliminari, il patto rinsalda i legami tra le procedure di asilo e di rimpatrio alle frontiere esterne. Le nuove procedure di frontiera e le altre misure contemplate dal patto dovrebbero contribuire a rafforzare la gestione delle frontiere esterne e a prevenire e ridurre la fuga e gli spostamenti non autorizzati nello spazio Schengen.

Al tempo stesso il patto propone un **meccanismo di solidarietà permanente** a sostegno degli Stati membri che si trovano a gestire le più grandi sfide in termini di arrivi irregolari alle frontiere esterne. La solidarietà diventerebbe obbligatoria e tagliata sulle esigenze del momento. Forme di solidarietà potrebbero essere la ricollocazione combinata al "rimpatrio sponsorizzato", sistema in forza del quale uno Stato membro si impegna a sostenere i rimpatri; in circostanze specifiche poi la solidarietà può comprendere altri contributi, come lo sviluppo di capacità di asilo, capacità di accoglienza, sostegno operativo o impegno con i paesi terzi di origine o di transito coinvolti. La totalità del sistema comune di asilo e migrazione e la certezza che esiste un sistema solido in grado di gestire gli arrivi irregolari accresceranno la fiducia reciproca e sosterranno di conseguenza lo spazio Schengen.

#### **Azioni chiave per rafforzare lo spazio Schengen al suo interno**

*La Commissione provvederà:*

- a presentare una proposta legislativa di codice UE di cooperazione di polizia (quarto trimestre 2021);
- a presentare una proposta di regolamento relativo all'obbligo di comunicare le informazioni anticipate sui passeggeri (dati API) (2022);
- ad avviare consultazioni specifiche per esplorare l'uso di tecnologie in alternativa ai controlli di frontiera (terzo trimestre 2021);
- ad aggiornare il manuale sul mandato d'arresto europeo (quarto trimestre 2021).

*Gli Stati membri dovrebbero:*

- attuare pienamente le iniziative di sicurezza esistenti, sfruttando al massimo gli strumenti di contrasto disponibili.

*Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a portare avanti i negoziati per adottare quanto prima:*

- la proposta di rafforzare il mandato di Europol;
- le proposte contemplate dal nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

#### **4. PIÙ PREPARAZIONE E UNA GOVERNANCE RAFFORZATA PER UNA MAGGIORE FIDUCIA**

A sostegno dello spazio Schengen sono dispiegate cospicue misure per compensare l'assenza di controlli alle frontiere interne, la cui efficacia però dipende dalla loro attuazione. Per questo abbiamo bisogno di un solido sistema di governance in grado di far fronte alle sfide di dimensione Schengen che riserva il futuro, di maggiore dialogo politico, monitoraggio e attuazione.

##### *Dialogo politico per il consenso e la cooperazione*

La Commissione ha istituito il forum Schengen per promuovere un dialogo politico strutturato e regolare tra gli attori preposti al corretto funzionamento dello spazio Schengen. Si sono già tenuti eventi di questo tipo il 30 novembre 2020 e il 17 maggio 2021, cui hanno partecipato membri del Parlamento europeo e ministri degli Affari interni. Il forum si è rivelato un'utile piattaforma capace di imprimere un orientamento politico agli elementi principali della presente strategia e di creare fiducia.

Forte di questa esperienza, la **Commissione continuerà a organizzare regolarmente forum Schengen** per discutere a livello politico dello stato di Schengen e alimentare una riflessione e cooperazione continua sulle risposte richieste dalle sfide attuali e future. Il prossimo forum dovrebbe tenersi prima della fine del 2021.

È importante che la discussione politica tratti tutti gli elementi della complessa architettura che sostiene il corretto funzionamento di Schengen. Per questo la Commissione rilancerà l'adozione della "**relazione sullo stato di Schengen**" che fungerà da base per le discussioni del forum annuale riassumendo la situazione creatasi in assenza di controlli alle frontiere interne, i risultati delle valutazioni Schengen e lo stato di attuazione delle raccomandazioni. La Commissione completerà queste relazioni con un "quadro di valutazione dello stato di Schengen" in modo da avere una valutazione interconnessa dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen nei diversi settori politici e dare un migliore sostegno agli Stati membri alle prese con sfide eventuali.

##### *Preparazione: modernizzare e adattare i nostri sistemi*

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne è un problema da diversi anni ormai e risale a prima dell'inizio della pandemia di COVID-19. Ci sono Stati membri in cui i controlli perdurano dal 2015. È evidente che urge maggiore coordinamento a livello europeo, che permetta di garantire la proporzionalità anche in fatto di controlli alle frontiere interne. Per questo la Commissione ha presentato una modifica del codice frontiere Schengen nel 2017<sup>43</sup> che, sebbene le parti interessate fossero concordi sulla necessità di affrontare la questione, non ha tuttavia ricevuto il sostegno necessario perché i colegislatori potessero portare a buon fine i negoziati.

---

<sup>43</sup> COM(2017) 571 final.

L'esperienza della pandemia di COVID-19 ha messo in chiara luce quanto sia necessario un quadro stabile di coordinamento e capacità decisionale alle frontiere esterne e in tutto lo spazio Schengen in situazioni di crisi. La capacità di contrastare con fronte coordinato future pandemie o minacce equivalenti che si abbattono su tutti o più Stati membri in contemporanea sarà un segno della resilienza di Schengen. L'azione di un solo Stato membro alle frontiere esterne comuni dell'Unione o all'interno dello spazio Schengen si ripercuote in effetti su tutti gli altri.

La Commissione ha reagito prontamente nei limiti dei suoi poteri, aprendo subito "corsie verdi" per il transito dei beni essenziali e adottando due serie di orientamenti sulla libera circolazione dei lavoratori<sup>44</sup> e sull'assistenza di emergenza nelle situazioni transfrontaliere<sup>45</sup>, ma anche, con l'aggravarsi della crisi, altri orientamenti e raccomandazioni sulla gestione delle frontiere interne<sup>46</sup>. Muovendo da una proposta della Commissione, la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio<sup>47</sup> e la sua versione modificata (UE) 2021/119<sup>48</sup> hanno indicato un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, mentre la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio affrontava la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE<sup>49</sup>.

Forte degli insegnamenti tratti da queste esperienze, la Commissione intende presentare entro la fine dell'anno **una nuova proposta di modifica del codice frontiere Schengen**, il cui compito sarà tener conto di quanto appreso con la crisi sanitaria ma anche ripartire dalle discussioni intorno alla proposta del 2017, in particolare per quanto riguarda la garanzia che

---

<sup>44</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19 (C(2020) 2051).

<sup>45</sup> Comunicazione della Commissione — Orientamenti sull'assistenza di emergenza dell'UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell'ambito dell'assistenza sanitaria legata alla crisi della COVID-19 (C(2020)2153).

<sup>46</sup> Ad es. gli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali (COM(2020)1753 final), gli orientamenti relativi alla protezione della salute, al rimpatrio e alle modalità di viaggio per i marittimi, i passeggeri e le altre persone a bordo delle navi (C(2020)3100 final) e la comunicazione dal titolo COVID-19: restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE (COM(2020) 115).

<sup>47</sup> Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 337 del 14.10.2020, pag. 3). Il 1° febbraio 2021 su proposta della Commissione il Consiglio ha modificato la raccomandazione (UE) 2020/1475 per tenere conto del livello molto elevato di trasmissione comunitaria in tutta l'UE, probabilmente legato all'accresciuta trasmissibilità di nuove e preoccupanti varianti di SARS-CoV-2. Il 31 maggio 2021 la Commissione ha presentato una proposta di modifica della raccomandazione visto il miglioramento della situazione epidemiologica e l'introduzione imminente del certificato COVID digitale UE.

<sup>48</sup> Raccomandazione (UE) 2021/119 del Consiglio, del 1° febbraio 2021, che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19 (GU L 36I del 2.2.2021, pag. 1).

<sup>49</sup> Raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, del 30 giugno 2020, relativa alla restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE e all'eventuale revoca di tale restrizione (GU L 208 I dell'1.7.2020, pag. 1).

gli Stati membri possano ripristinare i controlli alle frontiere interne fermo restando il principio per cui questa dovrebbe restare l'*extrema ratio* cui ricorrere in caso di minacce.

Per raccogliere le prossime sfide di dimensione Schengen, il codice nella sua versione modificata farà fronte a situazioni in cui rischiano di porsi minacce gravi, anche per la salute pubblica, come quella rappresentata dalla pandemia di COVID-19. In questi frangenti è importante che siano assicurati il coordinamento e una stretta cooperazione a livello dell'Unione, con le necessarie garanzie che il ripristino dei controlli alle frontiere interne rimanga una misura estrema. Così facendo, la Commissione e gli Stati membri potranno avere una panoramica delle circostanze che rendono tale ripristino necessario. Il codice modificato tratterebbe anche della necessità di un coordinamento delle misure di limitazione dei viaggi nell'UE, attingendo in particolare alle esperienze in risposta alla grave minaccia che ha rappresentato per la salute pubblica la pandemia, quando gli Stati membri hanno attuato in modo divergente la raccomandazione (UE) 2020/912 del Consiglio, e predisponendo un quadro flessibile di risposta alle crisi.

La crisi della COVID-19 ha messo a nudo la fragilità del funzionamento a pieno regime del mercato unico. In giugno la Commissione presenterà una comunicazione sugli insegnamenti tratti dalla crisi della COVID-19, che sarà una riflessione su come prepararsi meglio, essere più resilienti e in grado di rispondere meglio alle crisi sanitarie future. L'attuale quadro giuridico per il mercato unico non è adeguato in caso di crisi. Nella comunicazione sull'aggiornamento della nuova strategia industriale 2020<sup>50</sup> la Commissione ha annunciato la proposta di uno strumento per le emergenze nel mercato unico che apporterà una soluzione strutturale affinché sia garantita in caso di crisi la libera circolazione di persone, beni e servizi. Lo strumento dovrebbe permettere maggiore condivisione di informazioni, maggiore coordinamento e solidarietà quando gli Stati membri prendono misure connesse alle crisi.

Tra i tanti orientamenti e le tante raccomandazioni adottate in relazione alla pandemia di COVID-19, la Commissione annovera in particolare il **sistema delle "corsie verdi"**, con cui ha risposto all'interruzione del traffico merci alle frontiere interne del marzo 2020<sup>51</sup> e che ha potenziato nell'ottobre 2020<sup>52</sup> grazie all'esperienza maturata nel tempo. L'obiettivo era assicurare la continuità del funzionamento delle catene di approvvigionamento su scala europea, in qualunque circostanza. In linea con i principi delle corsie verdi, agli Stati membri è stato chiesto di designare tutti i pertinenti punti di valico delle frontiere interne della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) come valichi di frontiera di tipo "corsia verde", aperti a tutti i veicoli adibiti al trasporto di merci, a prescindere dai beni trasportati. L'attraversamento

---

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione — Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa (COM(2020) 350 final), [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf).

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione sull'attuazione delle corsie verdi ("green lanes") previste dagli orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali (2020/C 96 I/01, C/2020/1897, GU C 96I del 24.3.2020, pag.1),

<sup>52</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sul potenziamento delle corsie verdi per i trasporti al fine di assicurare la continuità dell'attività economica durante la fase di recrudescenza della pandemia di COVID-19 (COM(2020) 685 final).

della frontiera, compresi eventuali controlli e screening sanitario, non dovrebbero prendere più di 15 minuti e dovrebbero essere revocate restrizioni quali la quarantena obbligatoria o l'obbligo di tampone per i lavoratori dei trasporti, ferma restando la necessità delle autorità nazionali di prendere misure proporzionate e specificamente adattate per ridurre al minimo i rischi di contagio. Per prepararsi meglio alle crisi future e nell'ipotesi che i controlli alle frontiere interne diventino nuovamente inevitabili malgrado le misure in atto, la Commissione codificherà le pertinenti **misure di attenuazione** tratte dagli orientamenti e delle raccomandazioni messi a punto in relazione alla COVID-19 nel **Manuale pratico per le guardie di frontiera**, che dovrebbe assurgere a prima opera di riferimento per le guardie di frontiera in situazione di crisi, assicurando anche la libera circolazione dei professionisti e creando le garanzie necessarie per il distacco transfrontaliero di lavoratori in tempo di crisi (compresi i lavoratori dei trasporti e della sanità).

In aggiunta **bisognerebbe ora consolidare il sistema delle corsie verdi** in un quadro attivabile in caso di prossime crisi. La Commissione intende presentare a tal fine un piano di emergenza entro il 2021, in linea con la più ampia iniziativa dello strumento per le emergenze nel mercato unico. Per quanto riguarda gli aspetti relativi ai trasporti e alla mobilità, l'iniziativa trarrà insegnamenti dalla pandemia in corso e risponderà alle esigenze del trasporto europeo di merci e passeggeri in caso di future pandemie. Suo obiettivo sarà garantire la libera circolazione dei lavoratori dei trasporti e del trasporto di merci e dare chiarezza al trasporto di passeggeri. Suo scopo sarà preparare meglio il sistema di trasporti dell'UE a eventi simili a pandemie e preservare l'integrità del mercato unico.

Anche la raccomandazione della Commissione su un **programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione**<sup>53</sup> adottata nell'ambito del nuovo patto sulla migrazione e l'asilo contribuirà alla preparazione e alla risposta a situazioni migratorie difficili che potrebbero avere ripercussioni sull'Unione. Il programma garantisce il monitoraggio costante della situazione migratoria alle frontiere esterne dell'UE e nei paesi terzi interessati e lo scambio tempestivo di informazioni tra tutti gli attori coinvolti. Il lavoro della rete connessa al programma ne esige ora la piena attuazione con la partecipazione attiva di tutti gli attori, in particolare gli Stati membri e le agenzie del settore.

#### *Monitoraggio e applicazione rafforzati*

Il buon funzionamento dello spazio Schengen dipende da un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri e in ultima analisi dall'attuazione corretta ed efficace del quadro giuridico Schengen. Si tratta di un aspetto fondamentale in quanto la carenza o la parziale attuazione in uno Stato membro può avere ripercussioni su tutti gli Stati membri e quindi mettere a repentaglio lo spazio Schengen.

---

<sup>53</sup> Raccomandazione della Commissione, del 23 settembre 2020, su un meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi connesse alla migrazione (programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione) (C(2020) 6469 final).

Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen ("meccanismo") sostiene, in quanto strumento *inter pares*, la creazione di un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri, ed è essenziale al funzionamento effettivo di Schengen in quanto identifica i problemi e vi pone rimedio e migliora l'attuazione del quadro giuridico negli Stati membri.

Uno spazio Schengen più forte e resiliente ha bisogno di un meccanismo atto allo scopo. Dal riesame quinquennale del meccanismo sono emersi difetti che ne impediscono il funzionamento con l'efficienza voluta. La Commissione ha pertanto deciso di presentare, basandosi su vaste consultazioni con tutti i portatori di interessi da cui è scaturita un'ampia comunanza di intenti, una **proposta di riesame del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen**. Scopo della proposta è fare in modo che il meccanismo diventi più efficiente, più strategico e sia più attrezzato rispetto a nuove sfide e realtà, ma anche più atto a facilitare il dialogo politico sullo stato di Schengen, incentrandosi sugli aspetti che potenzialmente rischiano di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen nel suo complesso.

La proposta accelera di molto il processo di valutazione per individuare i problemi e porvi rimedio per tempo e stabilisce una procedura accelerata nei casi in cui dalle valutazioni emergano carenze che potrebbero mettere a rischio il funzionamento dello spazio Schengen. Con questa nuova procedura lo Stato membro sottoposto a valutazione dovrà attivarsi immediatamente per rimediare a quelle carenze già prima che sia adottata la relazione, informando senza ritardo la Commissione e gli Stati membri delle misure prese. La proposta si concentra anche sul potere decisionale del Consiglio nei casi più politicamente rilevanti e rafforza il ruolo di controllo del Parlamento europeo e del Consiglio.

La proposta crea un quadro flessibile che permette di integrare nelle valutazioni gli sviluppi legislativi recenti, come la nuova architettura informatica e il sistema di ingressi/uscite, e accresce il ruolo delle agenzie dell'UE del settore; rafforza le valutazioni basate sui rischi in quanto permette una visione migliore della prestazione dello Stato membro e del funzionamento dello spazio Schengen nel suo insieme; apporta la flessibilità di reazione tanto necessaria quando emergono nuove sfide, semplificando gli obblighi procedurali esistenti e eliminando oneri burocratici; fa chiarezza sugli strumenti disponibili, ne crea di nuovi e porta il ciclo di valutazione da cinque a sette anni, il tutto per permettere un monitoraggio degli Stati membri più attento, mirato e strategico.

L'attuale meccanismo continuerà a valutare come gli Stati membri attuano e applicano le norme di protezione dei dati. Per rispondere però alle preoccupazioni circa la sua limitata capacità di individuare tipi specifici di violazioni dei diritti fondamentali, la proposta rafforza il ruolo dell'Agenzia per i diritti fondamentali e il suo sistematico coinvolgimento nelle valutazioni, ma anche il ruolo di terzi come i difensori civici e quello delle autorità che monitorano il rispetto dei diritti fondamentali. Per conferire maggiore efficacia alle visite senza preavviso, la proposta prevede di sopprimere il preavviso sistematico di 24 ore.

Negli ultimi anni sono stati istituiti a livello UE e nazionale altri meccanismi di controllo e monitoraggio della qualità, complementari al meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen. La proposta prevede **maggiori sinergie con questi strumenti, primi fra tutti il processo di valutazione delle vulnerabilità a carico di Frontex**. L'obiettivo è massimizzare l'uso di informazioni raccolte tramite la valutazione delle vulnerabilità ed evitare nella misura del possibile la duplicazione di sforzi e raccomandazioni confliggenti. Esempi rilevanti in settori strategici diversi dove saranno possibili maggiori sinergie sono la piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT) o la supervisione, a opera della Commissione con il sostegno di eu-LISA, dell'attuazione dei sistemi informatici del settore. Rientreranno nelle valutazioni anche i risultati dei meccanismi nazionali di controllo della qualità (incoraggiati dal regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea) e del meccanismo di monitoraggio indipendente sviluppato nell'ambito della proposta che introduce accertamenti preliminari per cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne.

Il meccanismo conta sulla disponibilità degli Stati membri ad attuare le raccomandazioni. Va detto però che se uno Stato membro non attua correttamente la legislazione e non si conforma alle raccomandazioni formulate, gli effetti si faranno risentire su tutto lo spazio Schengen. La Commissione, quando necessario e opportuno, farà **un uso più sistematico delle sinergie tra il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen e le procedure di infrazione**. Per questo seguirà un approccio strutturato, applicando criteri più flessibili e trasparenti per decidere delle circostanze che potrebbero attivare una procedura di infrazione in linea con la politica generale della Commissione in materia di applicazione e attuazione del diritto dell'UE<sup>54</sup>. Fra le violazioni che possono dare adito a procedura di infrazione figurano situazioni di "non conformità" che potrebbero avere ripercussioni sostanziali e immediate sul corretto funzionamento di Schengen, quando uno Stato membro non si attiene alle raccomandazioni formulate a correzione della "non conformità", oppure in caso di "carenze persistenti", dovute al fatto che il meccanismo non riesce a ottenere la conformità dello Stato membro entro la fine del ciclo.

La Commissione intende inoltre avviare uno stretto dialogo politico e tecnico con gli Stati membri che mantengono durevolmente i controlli alle frontiere interne, per cercare di capire la situazione ed esplorare insieme opzioni di cooperazione specifica tra Stati membri confinanti o di cooperazione transfrontaliera rafforzata tra forze di polizia. Nell'ipotesi che da queste consultazioni risulti la conferma che gli Stati membri prolungano i controlli alle frontiere interne in modo sproporzionato, senza intenzione di cambiare linea d'azione, la Commissione sarà pronta ad avvalersi dei mezzi giuridici di cui dispone. Da ultimo la Commissione continuerà a valutare il ripristino dei controlli alle frontiere interne per ragioni di COVID, con lo scopo di farli revocare non appena lo consenta la situazione epidemiologica.

---

<sup>54</sup> Comunicazione della Commissione — Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione, C/2016/8600 (GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).



## *Completare lo spazio Schengen*

La Commissione ritiene che per completare lo spazio Schengen si imponga l'adozione delle misure necessarie per dare seguito alle legittime aspettative e all'obbligo giuridico di quegli Stati membri dell'UE che ancora non fanno parte integrante dello spazio senza controlli alle frontiere interne. La Bulgaria e la Romania hanno ricevuto una valutazione positiva nel quadro del processo di valutazione già nel 2010/2011. Quanto alla Croazia, il 22 ottobre 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione<sup>55</sup> in cui dichiara che la Croazia ha predisposto le misure atte a garantire il rispetto delle condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, cosa che ha trovato conferma in una successiva nuova visita mirata alle frontiere esterne della Croazia.

La Commissione ritiene che sia giunto il momento di dare seguito a queste valutazioni positive e pertanto invita il Consiglio a fare il necessario affinché **la Bulgaria, la Romania e la Croazia entrino a far parte dello spazio senza controlli alle frontiere interne degli Stati membri**. I tre Stati stanno effettivamente attuando la maggior parte dell'*acquis* di Schengen senza però trarre pieno vantaggio dall'appartenenza allo spazio Schengen, situazione che va rettificata.

Non soltanto l'adesione allo spazio Schengen è una loro legittima aspettativa e un obbligo giuridico, per giunta la Commissione è convinta che la loro adesione in toto apporterà maggiore sicurezza in tutta l'UE, poiché i tre Stati saranno in grado di sfruttare appieno gli strumenti a disposizione, come quelli connessi al sistema d'informazione visti e all'interoperabilità. La loro adesione è da ultimo cruciale per rafforzare la fiducia reciproca nello spazio Schengen.

Lo stesso dicasi per **Cipro** una volta che avrà completato con successo il processo di valutazione Schengen in corso. Sul piano tecnico il sistema nazionale cipriota è pronto a integrarsi nel sistema d'informazione Schengen, il Consiglio potrebbe quindi decidere presto, come primo passo importante, un accesso parziale di Cipro al sistema.

L'**Irlanda** che non fa parte dello spazio Schengen accede tuttavia al sistema d'informazione Schengen dal marzo 2021, avendo deciso di partecipare all'*acquis* di Schengen a quello relativo. Un ulteriore tassello per una più grande sicurezza nell'UE.

### **Azioni chiave per rafforzare la preparazione e la governance di Schengen**

*La Commissione sta:*

- per presentare una proposta di regolamento che riformerà il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 22 ottobre 2019, riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia (COM(2019) 497 final).

*La Commissione provvederà:*

- a organizzare regolarmente forum Schengen e a riferire annualmente sullo stato di Schengen;
- a presentare una comunicazione sugli insegnamenti tratti dalla crisi della COVID-19 (secondo trimestre 2021);
- ad avviare dialoghi politici e tecnici con gli Stati membri che mantengono durevolmente i controlli alle frontiere interne (terzo trimestre 2021);
- a presentare una proposta di regolamento che modifica il codice frontiere Schengen (quarto trimestre 2021);
- a codificare gli orientamenti e le raccomandazioni messi a punto in relazione alla COVID-19 nel Manuale pratico per le guardie di frontiera (quarto trimestre 2021);
- a presentare un piano di emergenza che includa la riattivazione del sistema della corsie verdi in risposta a nuove crisi ogni qualvolta sia minacciato il corretto funzionamento della libera circolazione delle merci nel mercato interno (quarto trimestre 2021);
- a proporre lo strumento per le emergenze nel mercato unico (2022).

*La Commissione, gli Stati membri e le agenzie dovrebbero:*

- monitorare costantemente la situazione migratoria alle frontiere esterne dell'UE e nei paesi terzi interessati nel quadro del programma di preparazione e di risposta alle crisi nel settore della migrazione.

*Il Consiglio è invitato:*

- a fare il necessario affinché Bulgaria, Romania e Croazia (e anche Cipro quando avrà ultimato con successo il processo di valutazione in corso) entrino a far parte dello spazio senza controlli alle frontiere interne.

## **5. CONCLUSIONI**

36 anni or sono cinque Stati membri convennero di abolire i controlli alle frontiere che li separano. La fine dei controlli alle frontiere interne coincise con l'inizio di una responsabilità condivisa per la sicurezza interna europea, a un'epoca in cui ancora non c'era nessuno dei sistemi su cui facciamo affidamento oggi. C'erano invece la fiducia e l'impegno a costruire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. Fiducia e impegno sono elementi imprescindibili per il funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: fiducia che ciascuno Stato membro attui le norme che fanno dell'Unione un luogo sicuro in cui circolare liberamente senza controlli alle frontiere; impegno di tutte le parti interessate a preservare e rafforzare l'architettura portante dello spazio Schengen.

Con le misure proposte nella presente strategia la Commissione intende perfezionare la gamma di strumenti necessari al corretto funzionamento dello spazio Schengen in quanto spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In questo modo l'ecosistema di norme dovrebbe tornare in equilibrio e si rafforzerà la fiducia tra gli Stati membri in modo che tutti i loro abitanti, e la nostra economia, possano nuovamente trarre pieno beneficio dallo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne.

È anche essenziale continuare a lavorare insieme alla ricerca di soluzioni a crisi immediate come la pandemia di COVID-19, rompendo gli indugi e mettendo armoniosamente in pratica le raccomandazioni concordate sui viaggi nell'UE e il certificato COVID digitale UE. Non meno essenziale è proseguire la collaborazione con i nostri partner nei paesi terzi per alleviare la pressione alle frontiere esterne, e garantirsi la cooperazione internazionale anche con le organizzazioni internazionali competenti, in particolare l'OMS e l'ICAO, per combattere la pandemia di COVID-19 e tornare alla normalità.

La Commissione porterà avanti le proposte e le iniziative che fan parte della presente strategia e se del caso darà sostegno finanziario e operativo agli Stati membri per una corretta attuazione della legislazione. Invita intanto il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare le proposte ancora in discussione, come quelle rientranti nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, e la proposta di riforma del meccanismo di valutazione Schengen presentata insieme alla presente strategia.

Per finire, la Commissione invita gli Stati membri ad attuare quanto prima tutte le iniziative già adottate, in particolare la nuova architettura informatica e il regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea. Si andrebbe a completare così il lavoro nei settori delle frontiere esterne e della sicurezza interna, dove ormai restano soltanto da attuare correttamente tutte le misure e iniziative già convenute. Con l'imminente proposta di modifica del codice frontiere Schengen, la Commissione affronterà anche la necessità di un coordinamento, dovessero porsi minacce di dimensioni Schengen. Sarà altresì proposto un piano di emergenza che includa la riattivazione del sistema della corsie verdi in risposta alla possibile insorgenza di nuove crisi ogni qualvolta sia minacciato il corretto funzionamento della libera circolazione delle merci nel mercato interno. Tutto ciò dovrebbe assicurare la fiducia in uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia dove i cittadini sono liberi di circolare in sicurezza e il ricorso ai controlli alle frontiere interne rimane l'*extrema ratio*.