



Bruxelles, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sullo stato di Schengen 2022

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

Relazione sullo stato di Schengen 2022

Lo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen") è un successo storico dell'integrazione europea. Da quando sono state create le sue basi, nel 1985, ha cambiato la realtà quotidiana di milioni di persone. Il progetto Schengen ha abbattuto barriere, avvicinato le persone e rafforzato le economie europee. La rapidità con cui persone, merci e servizi circolano all'interno dell'UE aiuta a promuovere la competitività europea e a generare lavoro e crescita.

La creazione dello spazio Schengen ha inoltre unificato il continente instaurando uno spazio senza frontiere, emblematico per tutti gli europei, che gode di un amplissimo sostegno¹. Per un'intera generazione di europei l'idea di essere sottoposti a verifiche alle frontiere interne dell'UE è difficilmente immaginabile. Grazie a Schengen i cittadini possono viaggiare senza interruzioni tra gli Stati membri per esplorare, studiare e lavorare. Inoltre il costo che comporterebbe la mancanza dello spazio Schengen è estremamente alto², come ha è stato chiaramente dimostrato durante la recente pandemia di COVID-19.

In realtà varie crisi in questi ultimi anni hanno dimostrato che questa conquista non può essere data per scontata. Lo spazio Schengen ha subito una prima prova importante nel 2015, con la crisi migratoria e una serie di gravi minacce alla sicurezza. Più recentemente sono emerse nuove sfide, con la pandemia e con il grande numero di persone arrivate a causa della guerra in Ucraina.

Grazie alla risolutezza dell'UE e degli Stati membri e ai progressi conseguiti negli anni passati, lo spazio Schengen si è dimostrato resiliente e tali sfide lo hanno rafforzato. Benché le sfide non siano risolte, lo spazio Schengen funziona complessivamente bene: lo confermano sia i risultati delle periodiche valutazioni Schengen, che mostrano solo pochi casi di carenze sistemiche, sia gli altri strumenti utilizzati per valutare il funzionamento dello spazio Schengen e le capacità nazionali di controllo di frontiera negli Stati membri.

Negli ultimi anni il sistema Schengen è stato messo alla prova da varie crisi, in seguito alle quali si sono svolte discussioni politiche ad hoc. Oggi più che mai è evidente che i successi di Schengen non vanno dati per scontati. Tutte le recenti sfide hanno messo in evidenza la necessità di intraprendere passi decisi per migliorare la struttura di governance dello spazio Schengen in modo da proteggerne il funzionamento. Nel novembre del 2020 la Commissione ha istituito il forum annuale Schengen come primo passo per promuovere un dibattito politico inclusivo dedicato alla costruzione di uno spazio Schengen più forte sulla base della fiducia reciproca. Scambi politici di alto livello hanno confermato la necessità di una governance più forte per Schengen, che è stata ribadita nel maggio 2021 in occasione del secondo forum Schengen.

In tale contesto la Commissione ha sviluppato un nuovo modello di governance per lo spazio Schengen sotto forma di un "ciclo Schengen", che garantisce una valutazione del suo "stato di salute". A seguito delle discussioni del Consiglio GAI a Lille, tali idee hanno iniziato a concretizzarsi con il primo Consiglio Schengen del 3 marzo 2022. Schengen è un progetto condiviso e necessita di una risposta comune alle sfide attuali e future e dell'impegno degli Stati membri, delle istituzioni dell'Unione e delle agenzie competenti. Il nuovo regolamento che riforma il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen intende contribuire ulteriormente a tale

¹ Eurobarometro, inverno 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

obiettivo permettendo di individuare tempestivamente le carenze e di rendere efficienti le procedure di follow-up.

*Tale governance rafforzata è fondamentale per realizzare l'agenda ambiziosa fissata per Schengen nella **strategia Schengen presentata dalla Commissione nel giugno del 2021**. Occorre adottare urgentemente un quadro legislativo rafforzato e attuarlo per rendere lo spazio Schengen più forte e più resiliente.*

*La presente **relazione sullo stato di Schengen** identifica gli elementi cardine del nuovo modello di governance per lo spazio Schengen, fa il punto sull'attuazione complessiva della strategia Schengen e sui suoi componenti individuali e presenta per lo spazio Schengen nel periodo 2022-2023. Tratta inoltre dell'obbligo giuridico della Commissione³ di riferire in merito alla situazione per quanto riguarda l'assenza di controlli alle frontiere interne, i risultati delle valutazioni Schengen e lo stato di attuazione delle raccomandazioni. La presente relazione è un modello per il futuro: in quanto primo passo del ciclo Schengen annuale, ogni futura relazione sullo stato di Schengen dovrebbe avviare un esercizio di rendicontazione annuale sullo stato di Schengen identificando le priorità per l'anno seguente e preparando le discussioni sui progressi conseguiti alla fine di un dato anno. La relazione sullo stato di Schengen dovrebbe essere la base per accrescere il dialogo politico, il monitoraggio e l'attuazione dell'*acquis* di Schengen.*

1. Rafforzare la governance dello spazio Schengen

Uno spazio che dipende dalla fiducia reciproca tra gli Stati membri e, in ultima analisi, dall'attuazione corretta ed efficiente del quadro giuridico di Schengen richiede una governance forte e strutturata. A seguito delle discussioni tenutesi nel primo⁴ e nel secondo⁵ forum Schengen⁶ e per rafforzare autenticamente Schengen nel lungo periodo, è stato istituito un nuovo modello di governance di Schengen. A marzo 2022, durante il primo Consiglio Schengen, gli Stati membri hanno riconfermato tale necessità e avallato il **ciclo Schengen** presentato dalla Commissione. Tale ciclo prevede un controllo periodico dello "stato di salute" di Schengen che permetta di identificare i problemi in anticipo per garantire una responsabilità comune e promuovere l'adozione di misure adeguate.

Il punto di partenza del ciclo annuale di Schengen è la relazione annuale sullo stato di Schengen, tramite la quale la Commissione avvia il processo di governance identificando le sfide principali per lo spazio Schengen e le azioni prioritarie che devono essere affrontate a livello nazionale ed europeo. Nell'ambito del ciclo di Schengen la Commissione presenterà regolarmente un barometro di Schengen⁷ per fornire un aggiornamento sulla situazione dello stato di Schengen.

³ La presente relazione esamina l'obbligo giuridico della Commissione relativo alla presentazione di relazioni conformemente all'articolo 20 del regolamento n. 1053/2013 del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen e all'articolo 33 del codice frontiere Schengen (regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone). Intende creare un collegamento con altre relazioni simili che finora hanno affrontato vari elementi riguardanti lo stato di Schengen: la comunicazione "Ritorno a Schengen", le relazioni periodiche sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, le relazioni in materia di migrazione e asilo, la relazione sulle verifiche sistematiche, le relazioni sull'interoperabilità e la relazione sul progresso dell'Unione della sicurezza.

⁴ 30 novembre 2020.

⁵ 17 maggio 2021.

⁶ La Commissione ha istituito il forum Schengen per promuovere una cooperazione e una fiducia reciproca più concrete al fine di dare uno slancio politico facendo il punto sui successi conseguiti e sugli ostacoli affrontati e definendo la strada da seguire per Schengen.

⁷ A marzo 2022 la Commissione ha presentato un barometro di Schengen al primo Consiglio Schengen.

Le discussioni interistituzionali nel contesto del **forum Schengen** e le decisioni politiche del **Consiglio Schengen**⁸ di giugno forniranno lo slancio politico necessario sui problemi strategici fondamentali. L'attuazione delle azioni prioritarie richiederà il coinvolgimento di tutti. Il modello di governance di Schengen fornisce un quadro per garantire un follow-up adeguato, con scambi regolari sulle sfide comuni, soluzioni coordinate e la condivisione di buone prassi per preparare il terreno per un'attuazione effettiva e tempestiva delle azioni necessarie. Nelle ultime fasi a fine anno le discussioni riguarderanno il monitoraggio dei modi in cui sono state affrontate le sfide principali per Schengen, compreso un orientamento per le attività svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Ciò aiuterà a garantire un impegno politico rafforzato verso una governance europea comune per lo spazio Schengen e fisserà le tappe necessarie per il ciclo annuale seguente.

Rivestirà un ruolo fondamentale in tale nuovo modello di governance di Schengen il nuovo **meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen** proposto dalla Commissione nel giugno del 2021 e recentemente adottato dal Consiglio. Sarà il meccanismo cardine per identificare le sfide che gli Stati membri stanno affrontando e garantire azioni correttive rapide. Ciò contribuirà a evitare che eventuali problemi di attuazione, in particolari casi di gravi carenze, producano effetti di ricaduta in tutto lo spazio Schengen. L'attuazione tempestiva di tale riforma garantirà che lo spazio Schengen sia dotato di uno strumento più efficiente, strategico e flessibile per far fronte alle nuove sfide, reagire alle nuove realtà contingenti e adattarsi alle nuove circostanze. La Commissione sta già intraprendendo i passi necessari per garantire che sia attuato in modo tempestivo ed efficace.

Il **coordinatore Schengen** della Commissione dirigerà e coordinerà il ciclo di Schengen, coordinandosi con gli Stati membri.

⁸ Il Consiglio di Schengen è un'iniziativa della presidenza francese del Consiglio dell'UE istituita nel quadro del Consiglio "Giustizia e affari interni" in formazione di comitato misto (ossia coinvolgendo anche i paesi associati Schengen, Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein) e dedicata alla discussione ad alto livello politico su problemi relativi a Schengen, con la partecipazione di tutti gli attori pertinenti, in particolare le agenzie.



9

Riquadro 1. Primo ciclo di Schengen: priorità 2022-2023

Le azioni prioritarie principali per lo spazio Schengen sono le seguenti:

1. rafforzare la gestione delle **frontiere esterne**;
2. garantire che i **controlli alle frontiere interne** siano misure di **ultima istanza** mantenute per un periodo limitato e affiancate da misure di attenuazione, ove opportuno;
3. rafforzare la **sicurezza** interna tramite una maggiore cooperazione tra le forze di polizia all'interno dell'UE.

Per conseguire tali obiettivi è indispensabile attuare tempestivamente le azioni prioritarie seguenti:

- adottare e attuare una politica strategica pluriennale per la **gestione integrata delle frontiere esterne**;
- garantire verifiche sistematiche alle frontiere esterne per tutti i viaggiatori;
- realizzare la **nuova architettura IT** e l'**interoperabilità per la gestione delle frontiere** puntualmente entro il 2023;
- applicare il nuovo **meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen**;
- garantire la piena attuazione dei mandati di **Frontex** ed **Europol**;
- migliorare i sistemi di rimpatrio nazionali;
- usare pienamente gli strumenti disponibili nell'ambito della **cooperazione transfrontaliera di polizia**;
- abolire tutti i **controlli di lunga durata alle frontiere interne**.

Un'altra priorità fondamentale per migliorare il quadro legislativo è la rapida adozione delle proposte presentate dalla Commissione, tra le quali figurano le seguenti:

- la modifica del **codice frontiere Schengen**;
- le proposte sulla **cooperazione di polizia**;
- la proposta relativa agli accertamenti (**screening**).

⁹ Per quanto concerne il 2023 il ciclo di Schengen sarà avviato a febbraio con l'adozione della relazione sullo stato di Schengen.

2. Progressi nell'ambito della strategia Schengen

Con la strategia Schengen la Commissione ha definito le misure per il buon funzionamento dello spazio Schengen. Da quando è stata adottata, nel giugno 2021, la Commissione ha tenuto fede al proprio impegno e ha garantito che gli strumenti a sostegno dello spazio Schengen siano rapidamente introdotti. I tre pilastri su cui si basa lo spazio Schengen, ossia una **gestione efficace delle frontiere esterne, misure per compensare l'assenza di controlli alle frontiere interne** e una **solida governance**, sono stati tutti rafforzati e dotati di strumenti aggiornati che li rendono adeguati a far fronte efficacemente a nuove circostanze. Ora è il momento di dar seguito alle proposte e agli impegni rimanenti con il coinvolgimento degli Stati membri e degli altri portatori di interessi, indispensabile per garantire una responsabilità comune.

La realizzazione di un sistema di gestione delle frontiere tra i più avanzati in termini tecnologici a livello mondiale rimane una priorità fondamentale. Nel corso dell'ultimo anno gli Stati membri, eu-LISA¹⁰ e la Commissione hanno incrementato i propri sforzi per realizzare la **nuova architettura IT e l'interoperabilità** entro i termini previsti. Ora è estremamente importante garantire che tutti i portatori di interessi intraprendano le azioni necessarie nell'ambito delle proprie competenze per evitare nuovi ritardi che metterebbero a rischio l'intera tempistica¹¹, per ottenere la piena operatività della nuova architettura e dell'interoperabilità entro la fine del 2023. Ritardi nelle consegne, valichi di frontiera mal attrezzati e problemi di qualità possono causare un effetto domino su altri sistemi e funzionalità.

Sono state intraprese azioni importanti per modernizzare e rendere più efficienti la registrazione e l'elaborazione delle domande di visto e al contempo rafforzare la sicurezza dello spazio Schengen. I documenti digitali sono più efficienti e anche più sicuri. Il 27 aprile 2022 la Commissione ha presentato una proposta per la **digitalizzazione delle procedure di rilascio dei visti**.

Nel dicembre del 2021 la Commissione ha adottato un insieme di proposte su Schengen e sulla cooperazione di polizia. La proposta di revisione del **codice frontiere Schengen**¹² intende chiarire meglio le norme sul ripristino dei controlli alle frontiere interne e sull'uso di misure alternative. Propone altresì di stabilire strumenti comuni per gestire le frontiere esterne in modo più efficiente nelle situazioni di crisi, come quelle di sanità pubblica o quelle in cui i migranti sono strumentalizzati per scopi politici.

Tali misure sono integrate da proposte legislative per rafforzare la sicurezza interna dell'Unione europea in linea con la strategia per l'Unione della sicurezza. Le **proposte relative alla cooperazione di polizia**¹³ apporteranno un quadro giuridico coerente dell'UE in grado di garantire alle autorità di contrasto la possibilità di accedere adeguatamente alle informazioni in possesso di altri Stati membri per combattere la criminalità e il terrorismo. Una cooperazione di polizia efficiente e stabile contribuirà a migliorare nell'UE la prevenzione e l'individuazione dei reati e le

¹⁰ eu-LISA è l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

¹¹ L'entrata in funzione del sistema di informazione Schengen (SIS) rinnovato è prevista per settembre 2022 e la Commissione adotterà una decisione per stabilire la piena applicazione dei nuovi regolamenti una volta soddisfatte le pertinenti condizioni (articolo 66 del regolamento (UE) 2018/1861 e articolo 79 del regolamento (UE) 2018/1862). L'entrata in funzione del sistema di ingressi/uscite (EES) è stata posticipata a novembre 2022. L'entrata in funzione del sistema europeo di informazione e autorizzazione viaggi (ETIAS) è prevista per maggio 2023.

¹² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, COM(2021) 891 del 14.12.2021.

¹³ Si tratta della proposta di raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia (COM(2021) 780 final), della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri (COM(2021) 782 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia (COM(2021) 784 final).

pertinenti indagini, rafforzando la sicurezza per tutti coloro che vivono e si spostano nello spazio Schengen. Le norme comuni per i pattugliamenti congiunti faciliteranno la cooperazione lavorativa tra le autorità di polizia che partecipano e agiscono nel territorio di altri paesi dell'UE, promuovendo anche una cultura di polizia comune dell'UE. Progressi rapidi nella loro approvazione contribuiranno a garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen. La finalizzazione del processo di negoziazione è prevista per il 2023.

Per rafforzare la sicurezza in uno spazio senza controlli alle frontiere interne sono necessarie frontiere esterne sicure. Dal 2017 gli Stati membri e i paesi associati Schengen sono tenuti a effettuare **verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti su tutte le persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE**¹⁴, inclusi i beneficiari del diritto alla libera circolazione. Tale misura intendeva rafforzare la sicurezza interna dell'UE a seguito della constatazione che tra i combattenti terroristi stranieri di ritorno nell'UE erano presenti cittadini dell'UE. La relazione al Parlamento europeo e al Consiglio analizza l'attuazione e l'impatto di tali verifiche sistematiche e mostra che l'applicazione di verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti sui beneficiari del diritto alla libera circolazione in virtù del diritto dell'UE ha colmato una lacuna normativa importante, nonostante le difficoltà incontrate dagli Stati membri nell'attuazione di tali norme. La Commissione intende affrontare tali sfide e sostenere gli Stati membri con norme non vincolanti, in particolare con la prossima revisione del Manuale pratico per le guardie di frontiera¹⁵ utilizzato dalle autorità competenti degli Stati membri nello svolgimento delle verifiche di frontiera sulle persone.

Riquadro 2. Guardia di frontiera e costiera europea: sviluppi principali

- Sono stati compiuti progressi importanti per rendere operativo il regolamento del 2019 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea¹⁶.
- Dal 1° gennaio 2021 Frontex sostiene gli Stati membri nella protezione delle frontiere esterne e nei rimpatri con il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea. Il corpo permanente è ora composto da più di 6 000 operatori e raggiungerà la piena capacità entro il 2027 con 10 000 operatori. Attualmente Frontex dispiega giornalmente, in media, 2 000 operatori alle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree e a sostegno dei rimpatri.
- Un nuovo ciclo politico strategico mirerà a garantire un uso efficace e coerente della guardia di frontiera e costiera europea riunendo più di 120 000 guardie di frontiera e costiere ed esperti di rimpatrio degli Stati membri e di Frontex. Tale quadro, che conetterà in modo migliore varie politiche e strumenti, intende colmare le lacune tra la protezione delle frontiere, la sicurezza, i rimpatri e la migrazione, garantendo al contempo la protezione dei diritti fondamentali.
- A seguito della consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio avviata in data odierna, la Commissione prevede di adottare entro la fine del 2022 la prima politica strategica pluriennale per la gestione integrata delle frontiere esterne, da attuarsi e integrarsi con le strategie che devono essere adottate da Frontex e dalle autorità nazionali.
- Indicazioni strategiche ulteriori saranno fornite in occasione di una riunione di alto livello del consiglio di amministrazione dell'Agenzia. Le riunioni del Consiglio Schengen forniranno inoltre l'opportunità per discutere una volta all'anno a livello politico le questioni relative all'attuazione della gestione integrata delle frontiere esterne da parte della guardia di frontiera e costiera europea, inclusa Frontex.

¹⁴ Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1).

¹⁵ C(2019) 7131 final dell'8.10.2019.

¹⁶ 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).

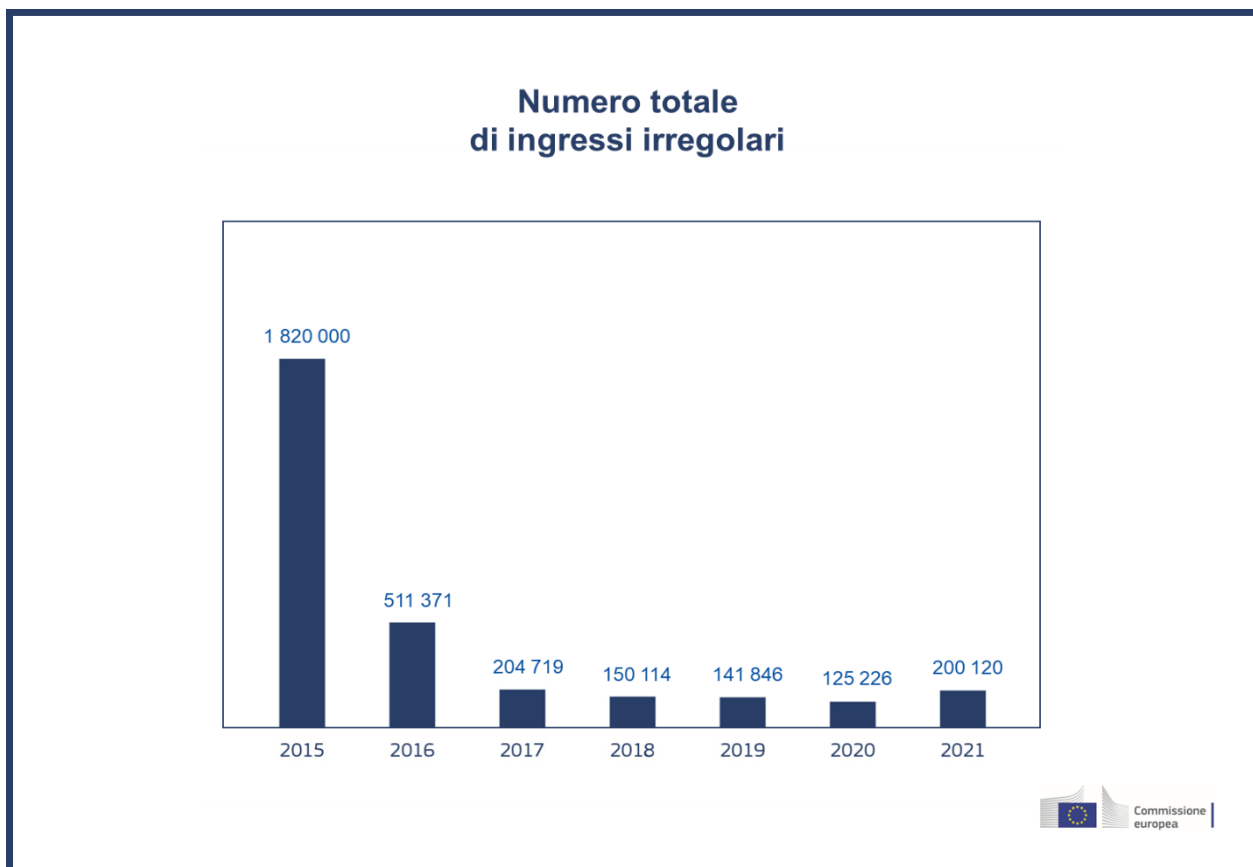
- Il 21 dicembre 2021 la Commissione ha adottato un modello per le condizioni di lavoro che Frontex deve usare quando coopera con paesi terzi e un modello di accordo sullo status per regolamentare il dispiegamento nei paesi terzi delle squadre del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea.
- Anche nell'ambito dei rimpatri Frontex ha compiuto progressi importanti, sviluppando le proprie capacità di sostenere gli Stati membri nei rimpatri e nella reintegrazione. Un vicedirettore generale per le operazioni di rimpatrio ha assunto le proprie funzioni nel febbraio del 2022 e sovrintende una nuova divisioni rimpatri.
- Gli Stati membri sono più sostenuti nell'ambito dei rimpatri volontari e da aprile 2022 sono stati avviati i servizi congiunti di Frontex per la reintegrazione per aiutare gli Stati membri nella reintegrazione.
- Frontex progredisce nelle capacità organizzative riguardo alle attività di rimpatrio svolte di propria iniziativa: nel gennaio 2022 è stato svolto un primo volo organizzato verso l'Albania.
- L'Agenzia ha intrapreso modifiche strutturali importanti: tre vicedirettori esecutivi hanno assunto le funzioni rispettivamente nel novembre 2021, gennaio 2022 e febbraio 2022.
- Sono stati predisposti tutti gli elementi costitutivi principali di un sistema di controllo pienamente funzionante per garantire la conformità delle attività di Frontex ai diritti fondamentali. In particolare hanno preso servizio un nuovo funzionario dei diritti fondamentali e un suo vice, rispettivamente nel giugno 2021 e marzo 2022. Il loro lavoro è coadiuvato da 20 osservatori dei diritti fondamentali il cui numero salirà a 46 entro la fine dell'estate.
- Frontex adempie a un compito di importanza critica nel sostenere gli Stati membri per la gestione delle frontiere esterne comuni dell'Unione europea. Per garantire la piena continuità delle attività dell'Agenzia la Commissione procederà rapidamente con il processo di assunzione che porterà alla nomina di un nuovo direttore esecutivo.
- Il consiglio di amministrazione di Frontex continuerà a rafforzare ulteriormente la supervisione della gestione interna dell'Agenzia e delle sue attività. Al contempo, grazie al mandato rafforzato e alle risorse significativamente potenziate, l'Agenzia dovrebbe garantire la piena assunzione delle proprie responsabilità nei confronti delle istituzioni dell'UE. In vista della prossima valutazione del funzionamento dell'Agenzia, la Commissione avvierà un dialogo con il Parlamento europeo e il Consiglio riguardante la governance dell'Agenzia.

3. Situazione dello spazio Schengen

3.1. Situazione alle frontiere esterne

Ogni anno centinaia di milioni di persone attraversano le frontiere esterne dell'UE, che si conferma quindi come la destinazione più accogliente del mondo. Oggi circa 1,3 miliardi di cittadini di quasi 60 paesi nel mondo beneficiano della possibilità di viaggiare senza obbligo di visto nell'Unione europea.

Nonostante la grande maggioranza di cittadini terzi arrivi nell'UE in modo regolare, la migrazione irregolare continua a essere una sfida. Nel 2021 Frontex ha segnalato 200 000 ingressi irregolari. Nello stesso anno gli arrivi irregolari in Lituania, Polonia e Lettonia sono stati più di dieci volte maggiori rispetto a quelli del 2020 a causa della **strumentalizzazione** dei migranti per scopi politici organizzata dal regime bielorusso. Tuttavia grazie all'azione risoluta e decisa dell'UE la situazione è ora stabilizzata e il numero di arrivi dalla Bielorussia è calato significativamente.



In termini di tendenze, nel 2021 la rotta più usata per la migrazione irregolare nell'UE è stata la **rotta del Mediterraneo centrale, con l'Italia come principale paese di destinazione** (34 % degli ingressi illegali segnalati). Tale tendenza è stata confermata nel 2022: all'8 maggio 2022 erano stati segnalati su questa rotta quasi 11 800 arrivi, cioè il 7,6 % in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso. Il numero totale di ingressi illegali nel 2022, all'8 maggio, è di 11 797 in Italia e solo uno a Malta. Rimangono elevati anche gli arrivi in Spagna attraverso le rotte del **Mediterraneo occidentale** e dell'**Africa occidentale**: all'8 maggio 2022, erano stati registrati 10 475 ingressi illegali, con un aumento del 32 % rispetto allo stesso periodo del 2021. Mentre gli arrivi nella Spagna continentale si sono ridotti nel 2022 rispetto allo stesso periodo del 2021, si è registrato invece un significativo aumento (53 %) degli arrivi nelle Isole Canarie.

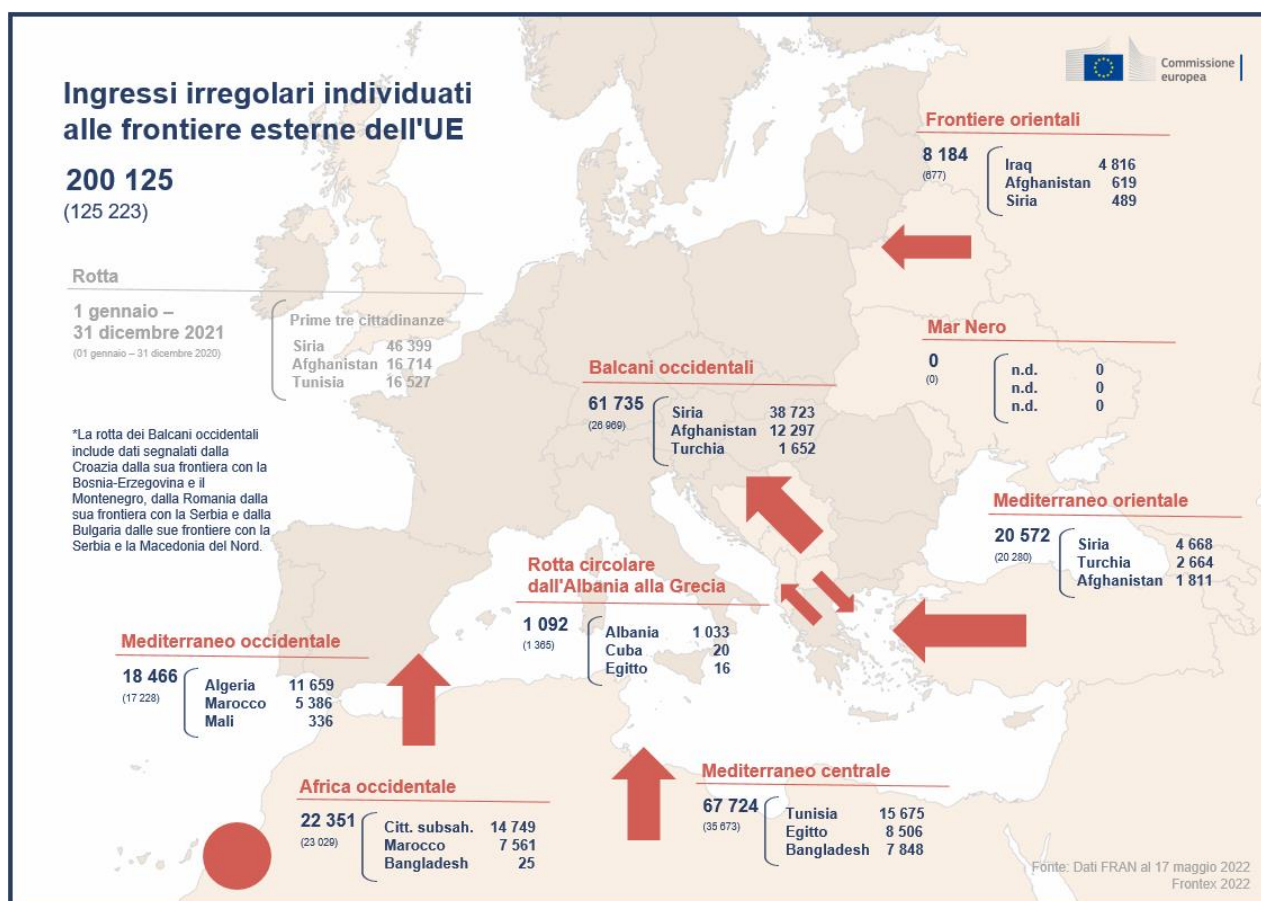
La pressione migratoria ha continuato a diminuire in **Grecia**, mentre gli arrivi a **Cipro** sono aumentati considerevolmente (del 123 %) nel 2021 rispetto al 2020. Nel 2022, all'8 maggio, erano stati segnalati 3 031 arrivi in Grecia (un aumento del 24 % rispetto allo stesso periodo del 2021) e 6 755 a Cipro (un aumento del 142 %).

La pressione è aumentata anche sulla **rotta dei Balcani occidentali** dove sono stati segnalati 19 029 ingressi illegali nei primi tre mesi del 2022, con un aumento del 125 % rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Gli ingressi illegali dall'**Afghanistan** nell'UE sono aumentati da quando i talebani sono saliti al potere nell'agosto 2021, ma rimangono di entità moderata.

Secondo Europol¹⁷ più del 90 % dei migranti irregolari che raggiungono l'UE si avvale di passatori per una parte o per l'intero viaggio. Due terzi di essi non soddisfano i criteri per l'ottenimento della protezione internazionale in primo grado e dovranno alla fine essere rimpatriati.

¹⁷ [Favoreggiamento dell'immigrazione illegale - Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurol)



Riquadro 3. Aggressione russa nei confronti dell'Ucraina: il più grande sfollamento forzato in Europa dalla seconda guerra mondiale e la risposta immediata dell'UE

Dall'inizio dell'invasione militare dell'Ucraina da parte della Russia, circa sei milioni di persone sono entrate nell'Unione europea dall'Ucraina e dalla Moldavia, di cui 200 000 sono cittadini di paesi terzi non ucraini. Gli ucraini in possesso di un passaporto biometrico arrivano come viaggiatori esenti dal visto e spesso si riuniscono alle famiglie e agli amici in vari Stati membri.

L'UE ha gestito efficientemente le enormi conseguenze della guerra facendo affidamento su misure sia nell'ambito dell'*acquis* di Schengen, sia fuori da esso.

- Data la situazione eccezionale alle frontiere dell'Unione europea con l'Ucraina, la Commissione ha presentato orientamenti operativi¹⁸ per aiutare le guardie di frontiera degli Stati membri a gestire gli arrivi alle **frontiere in modo efficiente** pur mantenendo un elevato livello di sicurezza.
- Il 4 marzo 2022, su proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato all'unanimità per la prima volta la decisione di esecuzione¹⁹ sull'introduzione di una protezione temporanea²⁰ dovuta a un afflusso massiccio di sfollati in fuga dall'Ucraina come conseguenza della guerra.

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=IT).

¹⁹ 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 71 del 4.3.2022, pag. 1).

²⁰ La protezione temporanea fornisce alle persone in fuga dalla guerra il diritto a un permesso di soggiorno, l'accesso a un alloggio adeguato, al mercato del lavoro, all'assistenza medica, alla protezione sociale e all'educazione, nonché l'opportunità del ricongiungimento familiare in determinate circostanze, senza pregiudicare il diritto di accedere alla procedura di asilo.

- È stata intensificata l'attività del meccanismo dell'UE di preparazione e di gestione delle crisi nel settore della migrazione, costituito in forma di rete ("rete del programma")²¹, per garantire uno scambio di informazioni costante e una risposta coordinata alle sfide imposte da tali eventi.
- La Commissione ha anche istituito una **piattaforma di solidarietà** che riunisce gli Stati membri e i paesi associati Schengen, le agenzie dell'UE, le organizzazioni internazionali, con la partecipazione dell'Ucraina e della Moldova, per coordinare il sostegno alle persone in fuga dalla guerra in Ucraina e ai paesi che le ricevono.
- In occasione del Consiglio straordinario "Giustizia e affari interni" del 28 marzo la Commissione ha presentato un piano d'azione in 10 punti²², concordato in anticipo con la presidenza francese del Consiglio dell'UE, per facilitare una coordinazione europea rafforzata per accogliere le persone in fuga dalla guerra in Ucraina.
- **Le agenzie dell'UE** hanno fornito rapidamente un sostegno concreto nei seguenti modi:
 - **Frontex** ha dispiegato immediatamente personale aggiuntivo alle frontiere tra UE e Ucraina nel quadro della già esistente operazione congiunta Terra²³, nonché a seguito delle richieste degli Stati membri. Al 27 aprile 2022 erano dispiegati alle frontiere esterne dell'UE orientale (incluse Ucraina, Moldova, Russia e Bielorussia) 297 agenti del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea. Frontex ha inoltre aiutato 718 cittadini di paesi terzi in fuga dalla guerra a ritornare in sicurezza ai loro paesi di origine;
 - Frontex sta sostenendo attivamente le attività sul campo delle autorità moldave per far fronte alla doppia sfida di regolare l'afflusso e il conseguente deflusso di centinaia di migliaia di rifugiati che fuggono dalla guerra in Ucraina. A seguito della conclusione in tempi record dell'accordo sullo status con la Moldova, al 27 aprile erano dispiegati in Moldova 70 agenti del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea;
 - gli esperti e gli agenti di rinforzo di **Europol** dispiegati alle frontiere esterne dell'UE stanno sostenendo gli Stati membri, rafforzando le verifiche di sicurezza secondarie e analizzando le informazioni sulla criminalità per poter sostenere le indagini e produrre un quadro completo d'intelligence criminale e analisi dei dati consolidate;
 - **L'Agenzia per i diritti fondamentali** ha visitato tutti gli Stati membri confinanti con Ucraina e Moldova osservando e analizzando la situazione relativa ai diritti fondamentali presso i valichi di frontiera e i centri di registrazione e accoglienza.
- Dal 25 febbraio 2022, a seguito della proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato una **sospensione parziale delle facilitazioni in materia di visto tra UE e Russia**.

Nel complesso l'esistenza stessa di uno spazio Schengen senza frontiere ha fornito all'Europa un'opportunità unica per rispondere in modo coeso alle sfide, sia offrendo alle persone in fuga l'opportunità di ottenere protezione nel paese più adatto alle loro esigenze, sia facilitando le offerte di solidarietà e i trasferimenti dagli Stati membri in prima linea ad altri.

3.2. Situazione alle frontiere interne

Dal settembre 2015 le verifiche alle frontiere interne sono state ripristinate più di 280 volte. Le giustificazioni principali per cui gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione il ripristino temporaneo dei controlli di frontiera nello spazio Schengen sono tre: 1. controlli ripristinati in concomitanza della crisi dei rifugiati del 2015 a causa dei movimenti secondari; 2. controlli ripristinati per combattere il terrorismo; 3. controlli ripristinati per limitare la diffusione della COVID-19.

²¹ Raccomandazione (UE) 2020/1366 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) (GU L 317 dell'1.10.2020, pag. 26).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ L'operazione congiunta Terra 2022, organizzata da Frontex, è attiva in 12 Stati membri dell'UE e su 62 valichi di frontiera. In totale più di 450 agenti del corpo permanente, provenienti da 28 paesi UE e Schengen, sostengono le autorità nazionali nella gestione delle frontiere. L'obiettivo dell'attività è quello di rafforzare il controllo di frontiera alle frontiere terrestri dell'UE, assistere i paesi nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e rafforzare la sicurezza interna dell'UE.

Nel corso degli anni la Commissione ha mantenuto un dialogo politico e tecnico ravvicinato con gli Stati membri che applicano controlli duraturi alle frontiere interne, nella prospettiva di comprendere la situazione e valutare le opzioni per introdurre specifiche misure alternative. Nel 2017 la Commissione ha proposto di modificare le norme applicabili sulla base della sua raccomandazione²⁴, adottata nello stesso anno, volta a gettare le basi per l'abolizione dei controlli duraturi alle frontiere interne. Tuttavia tale proposta non ha ricevuto sostegno sufficiente dal Consiglio. Nel dicembre del 2021, sulla base di tali discussioni e delle consultazioni con gli Stati membri e i portatori di interessi²⁵, la Commissione ha presentato nuove modifiche del codice frontiere Schengen, sostituendo la propria precedente proposta. Le modifiche mirate proposte prendono spunto dall'esperienza vissuta durante la pandemia di COVID-19 e tengono conto delle preoccupazioni sollevate dagli Stati membri, preservando al contempo lo spazio Schengen, dove i controlli alle frontiere interne dovrebbero rimanere una misura di ultima istanza.

Nella recente sentenza nelle cause riunite C-368/20 e C-369/20²⁶ la Corte di giustizia ha sottolineato che, in quanto misura eccezionale, la possibilità di ripristinare il controllo alle frontiere interne deve essere interpretata in modo restrittivo²⁷. La Commissione e il Consiglio hanno avviato discussioni con gli Stati membri sulle implicazioni della sentenza. Nel contempo la Commissione sta valutando le comunicazioni più recenti sui controlli alle frontiere interne alla luce di tale sentenza.

Riquadro 4. Impatto della COVID-19

La pandemia di COVID-19 ha messo in 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. All'inizio della pandemia la maggior parte degli Stati membri ha ripristinato i controlli alle frontiere interne e solo in un secondo momento hanno instaurato un coordinamento tra loro: ciò talvolta ha compromesso il corretto funzionamento del mercato unico. In risposta a tale situazione, la Commissione ha invitato il Consiglio ad adottare una decisione²⁸ coordinata riguardante le restrizioni ai viaggi non essenziali da paesi terzi verso lo spazio Schengen. Tale invito è stato accolto da tutti gli Stati membri dell'UE (eccetto l'Irlanda) e da tutti i paesi associati Schengen, ed è stato successivamente incluso in una raccomandazione del Consiglio²⁹. La raccomandazione, tuttavia, è stata applicata dagli Stati membri in modi molto differenti, il che ha messo a repentaglio il funzionamento generale dello spazio Schengen. Le misure di coordinamento ad hoc istituite dalla Commissione negli ultimi due anni hanno aiutato a gestire la crisi in modo più ordinato. La Commissione ha anche lavorato con gli Stati membri per identificare le loro esigenze di affrontare efficacemente la pandemia, in particolare nel contesto dei dispositivi integrati dell'UE per la risposta politica alle crisi (IPCR) del Consiglio. La crisi ha altresì messo in luce la necessità di un quadro giuridico specifico per azioni simili alle frontiere esterne in caso di situazioni analoghe future; tale quadro fa parte della proposta della Commissione relativa alla modifica del codice frontiere Schengen, adottata nel dicembre del 2021. Le circostanze della pandemia hanno anche influenzato la pianificazione e l'attuazione del processo di valutazione e di monitoraggio Schengen, in particolare nell'ambito della politica comune dei visti.

²⁴ Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen C(2017) 3349 final (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 C(2017) 6560 final (GU L 259 del 7.10.2017, pag. 25).

²⁵ Come esposto nell'allegato 2 della valutazione d'impatto che accompagna la proposta COM(2021) 891 final, tra novembre 2020 e febbraio 2021 si è svolta una consultazione dei portatori di interessi a cui hanno partecipato principalmente portatori di interessi individuati tramite il forum Schengen e gruppi di lavoro tematici suddivisi in base all'argomento e ai portatori di interessi coinvolti, tra cui gli Stati membri, il Parlamento europeo, i vettori e le ONG.

²⁶ La sentenza riguarda la legittimità delle proroghe dei controlli alle frontiere interne oltre il termine fissato nel codice frontiere Schengen e fornisce importanti chiarimenti in merito.

²⁷ Cfr. punto 69 della sentenza C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ 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 208I dell'1.7.2020, pag. 1).

3.3. Completamento dello spazio Schengen

Fin dal 2011 la Commissione promuove attivamente il completamento dello spazio Schengen, invitando gli Stati membri dell'UE a intraprendere rapidamente le azioni necessarie per permettere agli Stati membri che ancora non sono parte integrante dello spazio senza controlli alle frontiere interne di unirvisi. Ciò aumenterebbe la sicurezza in tutta l'UE.

Nel corso degli ultimi mesi sono state intraprese importanti azioni politiche. Nel dicembre 2021 il Consiglio ha riconosciuto³⁰ che la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen. Spetta ora al Consiglio presentare un progetto di decisione³¹ sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne e consultare il Parlamento europeo.

Anche Romania e Bulgaria sono in attesa della decisione del Consiglio mentre continuano ad applicare attivamente l'*acquis* di Schengen, in particolare nell'ambito della gestione delle frontiere esterne con l'Ucraina. La Commissione ha confermato già nel 2011 che Bulgaria e Romania soddisfano le condizioni necessarie per entrare nello spazio Schengen. Nel contesto del riformato meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, entrambi gli Stati membri hanno rilasciato una dichiarazione congiunta³² al Consiglio sottolineando il proprio impegno ad applicare correttamente l'*acquis* di Schengen e contribuire al corretto funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne. Per dimostrare tale impegno e rafforzare la fiducia reciproca, hanno spontaneamente invitato un'équipe coordinata dalla Commissione a valutare l'applicazione degli ultimi sviluppi dell'*acquis* di Schengen rispetto alle valutazioni del 2011, dando rilievo alla gestione delle frontiere esterne e alla cooperazione di polizia. La Commissione è pronta a coordinare e attuare tali valutazioni volontarie. La Commissione invita nuovamente il Consiglio a intraprendere le azioni necessarie per consolidare lo spazio Schengen adottando la decisione che permetta a Bulgaria, Croazia e Romania di aderirvi formalmente³³.

Anche per Cipro è in corso il processo di valutazione Schengen, per valutare il rispetto dei requisiti di adesione allo spazio Schengen. Il 3 maggio 2022 il Parlamento europeo ha adottato con larga maggioranza una relazione proposta dalla Commissione sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nel settore del sistema di informazione Schengen a Cipro. Come passo successivo, nella seconda metà del 2022, il Consiglio dovrebbe adottare una decisione per l'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nel settore del sistema di informazione Schengen a Cipro, seguito da una valutazione del funzionamento del sistema.

4. Priorità risultanti dalle valutazioni Schengen

Oltre che da una solida governance, il buon funzionamento dello spazio Schengen dipende dall'attuazione corretta e tempestiva dell'*acquis* di Schengen. Tali norme garantiscono che tutti gli Stati membri applichino criteri uniformi nei controlli di ingresso e uscita presso le frontiere esterne comuni, sviluppino rapporti di cooperazione tra guardie di frontiera, polizia nazionale e autorità giudiziarie, usino sistemi di scambio di informazioni adeguati e attuino una politica comune dei rimpatri. Le norme garantiscono condizioni di ingresso armonizzate e una politica comune dei visti per mantenere la sicurezza interna ad alti livelli e la possibilità di viaggiare senza essere sottoposti a controlli alle frontiere interne. Data la grande mole dei dati personali trattati, il rispetto delle norme relative alla protezione dei dati riveste particolare importanza. La corretta

³⁰ Conclusioni del Consiglio sull'adempimento delle condizioni necessarie per la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Croazia.

³¹ Tale decisione deve essere adottata all'unanimità dagli Stati membri che applicano già le disposizioni pertinenti e dagli Stati membri in fase di adesione.

³² Punto 26 del resoconto del Comitato dei rappresentanti permanenti del 28 febbraio, 2 e 4 marzo 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>.

³³ Come previsto nei rispettivi atti di adesione, il Consiglio adotta la decisione all'unanimità dopo aver consultato il Parlamento europeo.

attuazione di tutte queste norme non solo protegge la sicurezza dei cittadini in uno spazio senza frontiere interne, ma crea anche sinergie tra le autorità nazionali.

Anche il sostegno finanziario tramite i fondi dell'UE (Fondo Sicurezza interna, Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e Fondo Asilo, migrazione e integrazione) facilita la corretta attuazione dell'*acquis* di Schengen. La Commissione mira a garantire che gli Stati membri abbiano risorse sufficienti per attuare le raccomandazioni che hanno implicazioni finanziarie risultanti dalle valutazioni Schengen. Considerati i calendari delle valutazioni, gli Stati membri sono pertanto incoraggiati ad accantonare le risorse necessarie nell'ambito dei rispettivi programmi nazionali così da dare priorità alle carenze identificate nelle relazioni di valutazione, in particolare in caso ne siano identificate di gravi.

Anche se nel corso degli ultimi anni le valutazioni Schengen hanno dimostrato che in linea generale gli Stati membri attuano adeguatamente l'*acquis* di Schengen, vi sono ancora alcune lacune e azioni fondamentali che devono essere affrontate in via prioritaria. Le carenze non vanno considerate isolatamente, bensì nella loro interazione con vari settori oggetto del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen e per la loro possibilità di compromettere lo spazio Schengen. Alcune di tali carenze hanno carattere orizzontale e interessano vari settori di intervento e, a causa delle loro molteplici implicazioni, possono ostacolare maggiormente il buon funzionamento dello spazio Schengen.

Nel corso del primo ciclo delle valutazioni Schengen (2015-2019) sono state identificate gravi carenze in dieci valutazioni in tre settori³⁴ e per il periodo 2020-2021 è stato segnalato un ulteriore caso in un quarto settore³⁵. Tali gravi carenze in alcuni casi sono correlate a carenze che mettono a rischio il funzionamento complessivo dello spazio Schengen, e in altri casi rappresentano un grave rischio per i diritti fondamentali. Quando sono identificate carenze gravi gli Stati membri sono monitorati attentamente per garantire l'attuazione tempestiva di azioni correttive, anche mediante nuove visite. Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen riformato determinerà un sistema di monitoraggio ancora più solido che velocizzerà l'intero processo, in particolare quando siano identificate carenze gravi per le quali è prevista una procedura accelerata specifica.

4.1. Gestione delle frontiere esterne

Le frontiere esterne devono essere protette e gestite in modo efficiente, garantendo il pieno rispetto dei diritti delle persone che chiedono protezione. La possibilità di attraversare facilmente le frontiere deve essere accompagnata da un alto livello di sicurezza. Occorrono procedure di verifica di frontiera efficienti e improntate sulla sicurezza, basate su informazioni complete prima dell'arrivo e sull'interrogazione delle banche dati pertinenti per garantire verifiche sistematiche di tutte le persone che attraversano le frontiere esterne. Gli Stati membri sono inoltre tenuti a garantire un meccanismo completo di monitoraggio delle frontiere esterne e una sorveglianza delle frontiere efficace, al fine di permettere una conoscenza situazionale completa e fornire una risposta adeguata, incluso il salvataggio in mare.

Una sfida particolare a cui fare fronte è la strumentalizzazione dei migranti per fini politici, per cui la Commissione ha presentato a dicembre 2021 apposite proposte su richiesta del Consiglio europeo: la modifica del codice frontiere Schengen, che definisce la strumentalizzazione dei

³⁴ 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) e valutazione d'impatto svolta in preparazione alla proposta di riforma del meccanismo di valutazione e di controllo Schengen (SWD/2021/119 final).

³⁵ Nel primo ciclo di valutazione il meccanismo ha identificato carenze gravi in dieci valutazioni, nei tre settori seguenti: gestione delle frontiere esterne (Grecia, Islanda, Spagna e Svezia); politica comune dei visti (Finlandia e Paesi Bassi); sistema d'informazione Schengen (Belgio, Francia, Spagna e Regno Unito). Per il periodo 2020-2021 sono state identificate carenze gravi nell'ambito dei rimpatri in Grecia.

migranti³⁶, e un nuovo strumento per far fronte a situazioni di strumentalizzazione nel settore della migrazione e dell'asilo³⁷. L'adozione di tali proposte dovrebbe fornire un quadro solido per futuri casi di strumentalizzazione e rendere superflua la necessità di ricorrere a misure ad hoc conformemente all'articolo 78, paragrafo 3, TFUE³⁸.

La **gestione integrata delle frontiere esterne** è una responsabilità condivisa da tutti gli Stati membri, i paesi associati Schengen e le istituzioni e agenzie dell'Unione europea. In tale contesto la guardia di frontiera e costiera europea riveste un ruolo fondamentale, riunendo le autorità nazionali competenti e Frontex. Le carenze alle frontiere esterne di un paese possono avere ripercussioni su tutti gli Stati membri e, di conseguenza, mettere a rischio il funzionamento dello spazio Schengen. Pertanto è opportuno che gli Stati membri gestiscano le rispettive frontiere in maniera integrata per assicurare una gestione efficace, efficiente e coordinata delle frontiere esterne dell'UE.

Le **valutazioni di Schengen hanno mostrato** che negli anni scorsi gli Stati membri hanno investito significativamente per proteggere meglio le frontiere esterne, permettendo di ottenere i miglioramenti rilevati durante il secondo ciclo di valutazione (iniziato nel 2020) e, in generale, un livello adeguato di gestione delle frontiere esterne. Le valutazioni hanno tuttavia riscontrato alcune carenze, una delle quali è la generale **mancanza di governance e pianificazione strategiche adeguate delle capacità nazionali** per una gestione integrata delle frontiere. Ne conseguono una riduzione della cooperazione interistituzionale, la sovrapposizione di competenze tra differenti autorità di frontiera esterne e una dispersione nella ripartizione delle risorse. Ciò vale in particolare per la pianificazione di lungo periodo delle **risorse umane e della formazione** e per l'uso sistematico di sistemi di informazione per il controllo di frontiera, incluso il **basso livello di connettività** in alcune località, che impedisce le verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti. Desto preoccupazione la qualità e l'esecuzione divergenti delle analisi dei rischi e delle valutazioni di vulnerabilità negli Stati membri.

Per quanto riguarda il controllo di frontiera (verifiche e sorveglianza di frontiera) le valutazioni Schengen hanno riscontrato che, in generale, l'applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri è adeguata. La valutazione Schengen ha inoltre evidenziato buone prassi e attività innovative applicate dagli Stati membri per attuare i criteri Schengen in modo efficiente. Nonostante i buoni progressi complessivi, si sono riscontrate carenze ricorrenti nella sorveglianza alle frontiere esterne e procedure di verifica inadeguate presso alcuni valichi di frontiera. Nella maggior parte degli Stati membri il controllo di frontiera è svolto in funzione di un'analisi completa dei rischi, ma rimangono carenze nel modo in cui alcuni Stati membri attuano il modello europeo di analisi dei rischi per il controllo di frontiera³⁹, che comportano una conoscenza situazionale insufficiente, una pianificazione disordinata delle risorse e azioni operative inadeguate.

Presso alcuni valichi di frontiera le verifiche non sono effettuate sistematicamente né secondo la norma. Ciò è dovuto principalmente a risorse umane insufficienti, mancanza di guardie di frontiera formate adeguatamente e scarsa connettività con le banche dati, che impedisce di svolgere in modo uniforme e sistematico le verifiche nelle banche dati pertinenti, tra cui il sistema di informazione Schengen e la banca dati dei documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD)

³⁶ COM(2021) 891 final.

³⁷ COM(2021) 890 final.

³⁸ Il 1° dicembre 2021 la Commissione ha adottato una proposta di decisione del Consiglio sulla base dell'articolo 78, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) destinata a sostenere Lettonia, Lituania e Polonia fornendo le misure e il sostegno operativo necessari per gestire in modo ordinato e dignitoso l'arrivo di migranti strumentalizzati dalla Bielorussia, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali.

³⁹ Modello comune di analisi integrata dei rischi <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

dell'Interpol, il che comporta importanti lacune nella sicurezza. Ne possono conseguire minacce all'ordine pubblico, alla sicurezza interna, alla sanità pubblica o alle relazioni internazionali dei singoli Stati membri e dell'intera UE.

Questa situazione è ulteriormente aggravata dal fatto che alcuni Stati membri attuano e applicano in misura insufficiente le direttive sulla responsabilità del vettore⁴⁰ e sulle **informazioni anticipate sui passeggeri**⁴¹. Per contrastare l'immigrazione irregolare e garantire controlli di frontiera efficaci, i vettori aerei devono trasmettere, entro il termine delle procedure di accettazione, su richiesta delle autorità incaricate di effettuare i controlli delle persone alle frontiere esterne, le informazioni relative alle persone che saranno trasportate a un valico di frontiera autorizzato attraverso il quale tali persone entreranno nel territorio di uno Stato membro. In caso di inadempienza, le guardie di frontiera non hanno a disposizione tutte le informazioni necessarie per svolgere adeguati controlli di frontiera. Entro la fine del 2022 si prospetta una revisione della direttiva sulle informazioni anticipate sui passeggeri⁴² per colmare le lacune evidenziate anche dalla valutazione del 2020 e garantire le condizioni per un'attuazione adeguata.

Vari Stati membri hanno un **quadro della situazione nazionale frammentato**, capacità di individuazione ridotte e capacità di reazione rapida limitate, in particolare alle frontiere marittime e terrestri, a causa della mancanza di sistemi di sorveglianza di frontiera integrati, coordinazione e cooperazione insufficienti tra le loro autorità nazionali di controllo di frontiera, nonché un'**attuazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)**⁴³ frammentata che compromette la qualità dei controlli di frontiera. Tali carenze possono ridurre l'efficienza operativa nella gestione delle frontiere esterne e la capacità di reazione rapida, mettendo di conseguenza a rischio lo spazio Schengen. Ciò vale soprattutto per le frontiere marittime e terrestri, a causa delle carenze nelle capacità e nei sistemi integrati di sorveglianza di frontiera, che riducono la qualità dei controlli di frontiera. Tali carenze possono ridurre l'efficienza operativa nella gestione delle frontiere esterne e la capacità di reazione rapida, mettendo di conseguenza a rischio lo spazio Schengen.

Il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il principio di non respingimento, è un principio cardine della gestione delle frontiere esterne dell'UE. Nel 2020 gli osservatori dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali hanno iniziato a partecipare alle valutazioni Schengen nell'ambito delle frontiere esterne e hanno contribuito a identificare le carenze e le raccomandazioni relative ai miglioramenti. Le accuse di violazioni dei diritti fondamentali alle frontiere esterne sono sempre fonte di preoccupazione. Per garantire la protezione dei diritti fondamentali alle frontiere esterne è essenziale valutare con efficacia tutte le presunte violazioni e svolgere se necessario indagini rapide e indipendenti. In tale contesto i meccanismi indipendenti di monitoraggio dei diritti fondamentali sono una buona prassi che la Commissione continuerà a sostenere e finanziare. Il rispetto dei diritti fondamentali è un aspetto compreso nel nuovo meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen che garantirà che siano intraprese misure per prevenire e affrontare eventuali carenze.

⁴⁰ Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (GU L 187 del 10.7.2001, pag. 45).

⁴¹ 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).

⁴² Cfr. l'allegato I del programma di lavoro annuale 2022 della Commissione, COM(2021) 645 final, del 19 ottobre 2021.

⁴³ Il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosir) è un quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra gli Stati membri e Frontex destinato a migliorare la conoscenza situazionale e ad aumentare la capacità di reazione rapida alle frontiere esterne.

Riquadro 5. Priorità per la gestione delle frontiere esterne europee

- Attuare efficientemente la gestione integrata delle frontiere esterne.
- Aumentare l'uso dell'analisi dei rischi nei controlli di frontiera, nonché la piena integrazione dei risultati delle valutazioni di vulnerabilità nella pianificazione e nell'attività della guardia di frontiera e costiera europea.
- Migliorare la qualità delle verifiche di frontiera applicando procedure basate su informazioni e incrementare l'uso delle informazioni prima dell'arrivo attuando sistemi informativi per il controllo di frontiera, compresa l'adozione da parte della Commissione di una proposta di revisione della direttiva sulle informazioni anticipate sui passeggeri.
- Rafforzare i sistemi integrati di sorveglianza di frontiera nazionali e la cooperazione tra le agenzie.
- Realizzare sistemi formativi nazionali validi per il controllo di frontiera⁴⁴.
- Attivare meccanismi nazionali di monitoraggio dei diritti fondamentali.

4.2. Politica in materia di visti

Lo spazio Schengen non può funzionare efficientemente senza una politica comune dei visti. Si tratta di uno strumento per facilitare l'ingresso di visitatori legali, come turisti e persone in viaggio per lavoro, prevenendo al contempo rischi per la sicurezza e il rischio di migrazione illegale verso l'UE. Il codice dei visti⁴⁵ stabilisce procedure e condizioni armonizzate per il trattamento delle domande di visto e il rilascio dei visti, mentre il sistema di informazione visti (VIS)⁴⁶ garantisce che consolati, guardie di frontiera e autorità di contrasto, autorità per l'immigrazione e altre autorità competenti abbiano accesso ai dati dei richiedenti il visto.

Le restrizioni dei viaggi connesse alla pandemia di COVID-19 hanno comportato un calo notevole delle domande di visto Schengen. Prima della pandemia, i consolati degli Stati membri dello spazio Schengen hanno ricevuto 16 milioni di domande nel 2018 e 17 milioni nel 2019; nel 2020 e 2021, invece, le domande sono drasticamente calate, attestandosi rispettivamente a 3 milioni e 2,5 milioni.

La pandemia ha inoltre limitato lo svolgimento delle valutazioni Schengen in tale settore di intervento, dato che le valutazioni si svolgono nei consolati degli Stati membri nei paesi terzi soggetti all'obbligo del visto. Nel 2020 e 2021 si sono potute svolgere solo due valutazioni. Tuttavia molti Stati membri hanno fatto buoni progressi nell'attuazione dei loro piani di azione connessi a valutazioni precedenti. La chiusura di 12 piani di azione negli ultimi due anni indica che un numero sostanziale di carenze identificate è stato risolto positivamente.

In larga misura gli Stati membri attuano adeguatamente la politica comune dei visti, con decisioni relative all'emissione o al rifiuto del visto che complessivamente sono ben giustificate. Tra le principali questioni che destano preoccupazione figurano le seguenti:

- le prassi degli Stati membri ancora divergono nel determinare la validità dei visti o dei documenti giustificativi richiesti, nonostante le norme sulla validità del visto sancite nel

⁴⁴ La base comune per la formazione di base delle guardie di frontiera e costiera nell'UE ("Common Core Curriculum for Border and Coast Guard Basic Training in the EU") è l'unico programma che stabilisce le regole per l'apprendimento di base riguardante l'operatività delle guardie di frontiera negli Stati membri dell'Unione europea. La Commissione e Frontex incoraggiano costantemente gli Stati membri a utilizzarlo.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comune dei visti (codice dei visti) (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS) (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60).

codice dei visti e l'elenco armonizzato giuridicamente vincolante dei documenti giustificativi adottato dalla Commissione;

- la formazione insufficiente e le carenze di personale comportano errori procedurali;
- l'uso di fornitori esterni di servizi è diffuso ma il monitoraggio delle loro attività è insufficiente;
- l'uso del VIS non è ottimale a causa della qualità talvolta inadeguata dei dati inseriti nel sistema, dal fatto che i sistemi nazionali di gestione dei fascicoli non sono sempre adeguati al flusso di lavoro del codice dei visti e del VIS, della mancanza di un'adeguata formazione informatica e della scarsa consapevolezza di talune funzionalità e benefici del sistema.

Nell'ambito del processo di monitoraggio delle valutazioni precedenti, la Commissione ha invitato ripetutamente gli Stati membri a risolvere tali questioni ed è stato reso disponibile un sostegno finanziario adeguato a favore delle azioni necessarie a titolo del Fondo per la gestione integrata delle frontiere e dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (2021-2027).

Il 27 aprile 2022 la Commissione ha presentato una proposta per la **digitalizzazione delle procedure di rilascio dei visti** per modernizzare e rendere più efficienti la registrazione e l'elaborazione delle domande di visto e al contempo rafforzare la sicurezza dello spazio Schengen. Nella stessa data la Commissione ha proposto di abolire l'obbligo del visto per i cittadini di Kuwait e Qatar. Nei mesi futuri la Commissione svolgerà una valutazione sul codice dei visti riveduto entrato in vigore nel febbraio 2020. Continuerà a monitorare attentamente i paesi terzi a cui è stato concesso l'ingresso nell'UE senza obbligo di visto, in particolare tramite il meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto⁴⁷, e continuerà a lavorare in stretta cooperazione con gli Stati membri coinvolti e gli Stati Uniti per conseguire una piena reciprocità nell'esenzione dal visto per gli Stati membri rimanenti, ovvero Bulgaria, Cipro e Romania. Inoltre la Commissione, coordinandosi con gli Stati membri, segue attentamente i programmi di cittadinanza per investitori condotti da paesi terzi esenti dall'obbligo del visto, in quanto i beneficiari di tali programmi possono avere libero accesso allo spazio Schengen. Recentemente, su proposta della Commissione, il Consiglio ha deciso di sospendere temporaneamente l'esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di passaporti rilasciati da Vanuatu dopo il 2015 a causa dei rischi legati al suo programma di cittadinanza per investitori⁴⁸. Gli Stati membri dovranno continuare a collaborare strettamente con eu-LISA e la Commissione per aggiornare i propri sistemi informatici di trattazione delle domande di visto allo scopo di conformarsi all'aggiornamento del VIS. Le valutazioni Schengen in tale settore riprenderanno nel giugno del 2022 tenendo debitamente conto dell'evolversi della situazione epidemiologica.

⁴⁷ La Commissione è tenuta a riferire su base annuale al Parlamento europeo e al Consiglio in merito al rispetto costante dei requisiti di esenzione dall'obbligo del visto per i paesi i cui cittadini hanno ottenuto tale esenzione negli ultimi sette anni, in seguito alla conclusione del dialogo per la liberalizzazione dei visti (Repubblica d'Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Repubblica di Macedonia del Nord, Repubblica di Serbia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina). La quarta relazione nell'ambito del meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto è stata adottata il 4 agosto 2021 (COM(2021) 602 final).

⁴⁸ Decisione (UE) 2022/366 del Consiglio, del 3 marzo 2022, sulla sospensione parziale dell'applicazione dell'accordo di esenzione del visto per soggiorni di breve durata tra l'Unione europea e la Repubblica di Vanuatu (GU L 69 del 4.3.2022, pag. 105).

Riquadro 6. Priorità per la politica dei visti

- Progredire rapidamente nei negoziati sulla proposta riguardante la digitalizzazione delle procedure di rilascio dei visti.
- Progredire rapidamente nei negoziati sulla proposta di esenzione dall'obbligo del visto per Kuwait e Qatar.
- Preparare l'attuazione del VIS riveduto.
- Rafforzare il monitoraggio dei paesi terzi che hanno ottenuto l'esenzione dall'obbligo del visto per accedere all'UE.
- Rafforzare il monitoraggio dei programmi di cittadinanza e residenza per investitori gestiti da paesi terzi in linea con la raccomandazione C(2022) 2028⁴⁹.
- Riprendere le valutazioni Schengen dal giugno 2022.

4.3. Rimpatrio delle persone prive di diritto di soggiorno

Intensificare gli sforzi per ridurre la migrazione irregolare verso l'UE e proteggere meglio le frontiere esterne sono azioni che dovrebbero andare di pari passo con l'attuazione di misure per **rimpatriare** efficientemente i cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente nel territorio degli Stati membri. Ogni anno circa 400 000 cittadini di paesi terzi ricevono l'ordine di lasciare l'UE, ma solo 140 000 di essi (ancora meno nel 2020, anche a causa delle misure restrittive per contenere la pandemia) rientrano effettivamente in un paese terzo e di questi solo il 45 % tramite rimpatri volontari. Migliorare l'efficacia dei sistemi di rimpatrio degli Stati membri è importante per istituire un sistema comune dell'UE per i rimpatri, come stabilito dal patto sulla migrazione e l'asilo, combinando strutture rafforzate all'interno dell'UE, in particolare un quadro giuridico rafforzato con la rifusione della direttiva rimpatri, con una cooperazione più efficace con i paesi terzi. Inoltre, in linea con la strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione adottata nell'aprile 2021, si sta elaborando un approccio più uniforme e coordinato tra gli Stati membri per sfruttare pienamente il potenziale dei rimpatri volontari e della reintegrazione, con lo scopo di migliorare l'efficacia e la sostenibilità del sistema comune dell'UE per i rimpatri a beneficio comune dei rimpatriandi, dell'UE e dei paesi terzi.

Le valutazioni Schengen hanno mostrato miglioramenti in tale settore ed ora la legislazione nazionale e le prassi degli Stati membri sono meglio allineate con le disposizioni della direttiva rimpatri. Occorrono tuttavia altri miglioramenti per garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali. In uno Stato membro sono state individuate gravi carenze dovute alle condizioni di inadeguate di trattenimento e all'insufficienza delle tutele procedurali.

Inoltre, per quanto riguarda l'efficacia dei sistemi di rimpatrio, non tutti gli Stati membri emettono sistematicamente decisioni di rimpatrio nei confronti dei cittadini di paesi terzi privi del diritto di soggiorno. Esistono prassi divergenti per quanto riguarda i divieti di ingresso, che non sono emessi sistematicamente quando un cittadino di paese terzo non adempie all'obbligo di rimpatrio, il che ne limita l'effetto deterrente.

L'applicazione effettiva delle decisioni di rimpatrio rimane problematica, anche a causa della cooperazione limitata dei paesi terzi nella riammissione. A prescindere da tali difficoltà esterne, le valutazioni Schengen hanno riscontrato ostacoli nei sistemi nazionali che compromettono l'efficacia dei sistemi di rimpatrio degli Stati membri. Occorre inoltre migliorare la raccolta dei dati nel settore del rimpatrio per permettere una migliore definizione, attuazione e valutazione delle politiche. I principali problemi identificati in vari Stati membri sono legati agli ambiti seguenti:

⁴⁹ C(2022) 724 final.

- le risorse dedicate ai rimpatri sono limitate o insufficienti in termini di personale e infrastrutture;
- manca o è insufficiente il monitoraggio dell'attuazione delle decisioni di rimpatrio, anche tramite sistemi informatici di gestione dei casi di rimpatrio;
- la disponibilità e l'uso dei programmi di rimpatrio volontario e di reintegrazione sono limitati (anche per quanto riguarda la consulenza sui rimpatri);
- il ricorso ad alternative alla detenzione per prevenire la fuga è limitato e la capacità di trattenimento specializzato è insufficiente.

La Commissione sta collaborando strettamente con gli Stati membri per garantire la piena attuazione delle norme sul rimpatrio e, ove opportuno, il relativo follow-up, anche con procedure di infrazione. Una particolare attenzione è dedicata all'attuazione delle procedure di rimpatrio, come l'emissione delle relative decisioni e la loro attuazione, nonché al rispetto dei diritti dei migranti (in particolare minori e soggetti vulnerabili) in ogni fase del processo di rimpatrio.

Il 2 marzo 2022 la Commissione ha nominato il primo coordinatore dell'UE per i rimpatri. Il coordinatore dei rimpatri riunirà i vari aspetti della politica di rimpatrio dell'UE, basandosi sulle esperienze positive degli Stati membri nella gestione dei rimpatri e agevolando un'attuazione fluida e interconnessa del processo di rimpatrio. È in corso presso la Commissione il processo per istituire una rete di alto livello per i rimpatri che aiuterà il coordinatore dei rimpatri a facilitare la cooperazione concreta tra gli Stati membri, la Commissione e Frontex e costituirà uno spazio affidabile per uno scambio e un dialogo costruttivi sulle questioni di rimpatrio ad alto livello.

Riquadro 7. Priorità per la politica dei rimpatri

- Adottare rapidamente il quadro giuridico dei rimpatri rinnovato sulla base della rifusione della direttiva rimpatri.
- Promuovere il rimpatrio volontario e la reintegrazione come parte integrante di un sistema comune dell'UE per i rimpatri, conformemente alla strategia dell'UE per i rimpatri volontari e la reintegrazione.
- Sfruttare appieno il sostegno operativo e pratico che Frontex può fornire in tale settore.

4.4. Cooperazione di polizia⁵⁰

In uno spazio senza controlli alle frontiere interne una solida **cooperazione di polizia** tra gli Stati membri è indispensabile per garantire sicurezza e fiducia all'interno dello spazio Schengen e, in particolare, nelle regioni frontaliere. Secondo la valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità dell'Unione europea nel 2021, pubblicata da Europol, circa il 70 % delle reti della criminalità organizzata è attivo in più di tre Stati membri. Le autorità di polizia devono poter cooperare efficacemente, rapidamente e sistematicamente in tutta l'UE per combattere la criminalità transnazionale.

Le valutazioni Schengen finora svolte nel campo della cooperazione di polizia hanno evidenziato che, anche se gli Stati membri generalmente adempiono agli obblighi giuridici dell'*acquis* di Schengen, **una serie di ostacoli impedisce l'uso pratico di alcuni strumenti di cooperazione transfrontaliera di polizia** a disposizione degli Stati membri.

⁵⁰ La "cooperazione di polizia" associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, le dogane e altri servizi di contrasto specializzati nel settore della prevenzione o dell'individuazione dei reati e delle relative indagini (articolo 87 TFUE).

La cooperazione transfrontaliera di polizia, come delineata nella proposta di raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia, è resa più complicata dalla coesistenza in molti Stati membri di organi di polizia differenti, ad esempio, polizia militare, polizia civile o polizia nazionale, regionale o locale. È indispensabile che ogni Stato membro organizzi il proprio coordinamento interno in modo che tutti i servizi competenti possano prendere parte alla cooperazione di polizia transfrontaliera e internazionale. A tale scopo quasi tutti gli Stati membri hanno designato un servizio come **punto di contatto unico**⁵¹ competente per ogni aspetto della cooperazione operativa tra le autorità di contrasto a livello transfrontaliero e internazionale e per lo scambio di informazioni. I punti di contatto unici, che sono fondamentali per la cooperazione operativa tra le autorità di contrasto a livello transfrontaliero e per lo scambio di informazioni, soffrono di una mancanza di integrazione e di formazione mirata del personale, carenze che limitano i benefici del netto aumento degli scambi di informazioni nel corso degli anni passati.

Per essere efficiente la cooperazione transfrontaliera necessita di mezzi di comunicazione interoperabili e dell'accesso alle pertinenti banche dati con dispositivi mobili, nel rispetto delle necessarie salvaguardie. I sistemi tecnici usati a livello nazionale dovrebbero essere disponibili ai fini dello scambio sicuro di informazioni transfrontaliere, inclusi e-mail protette e sistemi di comunicazione radio, in particolare in caso di inseguimenti transfrontalieri. A causa della mancanza di strumenti tecnici adeguati, la maggior parte delle autorità di polizia degli Stati membri ricorre a strumenti di comunicazione radio o telefoni mobili non sicuri per contattare le rispettive centrali per i controlli di sicurezza, il che comporta il rischio di interruzioni delle comunicazioni (frequente nelle zone montane) e incomprensioni (ad esempio, problemi di traslitterazione). Gli stessi rischi si presentano in caso di assenza di un adeguato accesso con dispositivi mobili alle banche dati per le autorità di polizia sul campo. Quando una persona è controllata durante un pattugliamento congiunto o azioni congiunte mirate nelle regioni di frontiera, le autorità di polizia necessitano di un accesso immediato e adeguato alle banche dati nazionali e internazionali che possono consultare conformemente al diritto nazionale. Se le informazioni disponibili o le azioni da intraprendere non sono visualizzate correttamente, i criminali ricercati, ad esempio, potrebbero attraversare vari paesi senza essere individuati. Oltre alle autorità di polizia sul campo, anche gli investigatori hanno la necessità di un migliore accesso diretto alle banche dati internazionali pertinenti. Dato che la maggior parte dei criminali opera a livello transfrontaliero, l'individuazione tempestiva di collegamenti internazionali è fondamentale per il successo di un'indagine giudiziaria.

Infine esistono significative differenze all'interno dell'UE riguardanti il livello di facilitazione delle **attività operative transfrontaliere di polizia** (ad esempio, inseguimenti e sorveglianza transfrontaliera). Mentre alcuni paesi ammettono un ampio accesso reciproco alle banche dati delle autorità di contrasto (incluse le guardie di frontiera e le dogane), altri impongono limitazioni geografiche o temporali troppo strette agli inseguimenti o non permettono alle autorità di polizia straniere di fermare per accertamenti i sospettati sul proprio territorio durante un inseguimento.

Nell'*acquis* di Schengen rientrano sia la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS)⁵², che sancisce i principi base per la cooperazione di polizia, sia la decisione quadro "svedese" 2006/960/GAI, che semplifica lo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto. Le disposizioni della convenzione conferiscono alle Parti contraenti una flessibilità considerevole sulle modalità di attuazione. In pratica è fatto sistematicamente ricorso ad accordi bilaterali o

⁵¹ Il punto di contatto unico (SPOC) è l'autorità centrale nazionale incaricata della cooperazione internazionale di polizia di cui all'articolo 39, paragrafo 3, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

⁵² Articoli da 39 a 47 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

multilaterali per sviluppare ulteriormente tale base comune⁵³. Attualmente esistono circa 60 accordi di tale genere tra gli Stati membri dell'UE.

Nel settore della cooperazione di polizia uno dei maggiori problemi consiste nel fatto che il quadro legislativo è frammentato e lascia ampia flessibilità agli Stati membri quanto alle modalità di attuazione. Le proposte sulla cooperazione di polizia⁵⁴ si pongono l'obiettivo di risolvere questo problema e rafforzano la cooperazione di polizia fornendo chiari canali e tempistiche per scambiare le informazioni e conferendo a Europol un ruolo più forte. La Commissione accoglie con favore i progressi fatti dal Consiglio, che intende adottare il suo approccio generale sulla direttiva e sul regolamento nel giugno 2022 e avallare la raccomandazione sulla cooperazione operativa di polizia. Il trilogio per tali proposte potrebbe pertanto iniziare già quest'anno e ottenere le successive adozioni prima della fine del 2023.

È essenziale continuare a sviluppare gli strumenti a disposizione delle autorità di polizia. L'uso e lo scambio delle informazioni anticipate sui passeggeri in combinazione con i codici di prenotazione hanno già conseguito risultati tangibili nella lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. È in preparazione una nuova iniziativa legislativa per migliorare l'uso delle informazioni anticipate sui passeggeri, anche a fini di contrasto, che migliora la certezza giuridica, colma le lacune messe in evidenza nel 2020 nella valutazione della direttiva sulle informazioni anticipate dei passeggeri⁵⁵ e garantisce al contempo le salvaguardie necessarie. La presentazione è programmata per la fine del 2022.

Riquadro 8. Priorità per la cooperazione di polizia

- Adottare rapidamente le proposte di cooperazione di polizia e attuare la raccomandazione sulla cooperazione operativa di polizia che dovrebbe essere adottata dal Consiglio a giugno.
- Adottare entro la fine del 2022 una proposta della Commissione su una nuova misura legislativa sulle informazioni anticipate sui passeggeri che ne rafforza l'uso a fini di contrasto.
- Integrare ulteriormente i canali di cooperazione internazionale, migliorare i sistemi di gestione dei casi e automatizzare i processi nell'ambito degli SPOC.
- Rendere accessibili online e in modo efficiente e diretto le banche dati nazionali, dell'UE e internazionali sulle attività di contrasto, ad uso del personale degli SPOC, degli investigatori e delle autorità di polizia sul campo nella misura necessaria allo svolgimento dei loro compiti.
- Fornire un accesso efficace via dispositivi mobili alle banche dati nazionali e internazionali ad uso delle autorità di polizia sul campo, in particolare nelle regioni di frontiera.
- Rendere interoperabili gli strumenti di comunicazione radio.

4.5. Sistema di informazione Schengen

Il sistema di informazione Schengen (SIS) è la principale misura compensativa per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, in quanto offre un sostegno fondamentale alle politiche di migrazione e sicurezza in tutto lo spazio Schengen e alle sue frontiere esterne.

L'importanza del sistema di informazione Schengen per la sicurezza e la gestione delle frontiere in Europa continua a crescere. Anche se è stato influenzato dalla crisi della COVID-19, che ha comportato una riduzione dei viaggi e del numero di verifiche di frontiera effettuate in tale periodo, l'uso del sistema di informazione Schengen in Europa è ora in crescita costante e ha

⁵³ Articolo 39, paragrafo 5, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

⁵⁴ Si tratta della proposta di raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia (COM(2021) 780 final), della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri (COM(2021) 782 final) e della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=IT>.

raggiunto alla fine del 2021 un picco di quasi 90 milioni di segnalazioni⁵⁶ inserite dagli Stati membri nella banca dati del sistema⁵⁷. A dicembre 2019, appena prima dell'inizio della pandemia, il numero di ricerche nel SIS aveva raggiunto i 6,6 miliardi e un livello record di 283 713 riscontri positivi (hit)⁵⁸ (più che raddoppiati rispetto ai 128 598 del 2014). Nel 2021 sono state effettuate più di 7 miliardi di ricerche⁵⁹ e sono stati raggiunti 222 967 riscontri positivi (hit) che hanno contribuito a risolvere un pari numero di casi nei paesi europei che usano il sistema.

Sulla base delle valutazioni Schengen svolte si può concludere che gli **Stati membri hanno generalmente attuato e usato il sistema di informazione Schengen efficientemente e in modo uniforme**. Nonostante in alcuni Stati membri siano state identificate carenze gravi nell'attuazione del sistema di informazione Schengen, tali paesi si sono impegnati a porvi rimedio urgentemente e attivamente.

Durante le valutazioni sono emerse alcune **carenze ricorrenti**:

- gli Stati membri non inseriscono tutte le informazioni pertinenti nel SIS. Ad esempio, impronte digitali e fotografie non sono sempre allegate, anche se sono disponibili a livello nazionale. In alcuni casi ciò è dovuto alla mancanza di strumenti tecnici o procedure obbligatorie a livello nazionale che impongono alle autorità che emettono la segnalazione di aggiungere tali dati qualora disponibili;
- quando l'utente finale, cioè le autorità di polizia, le guardie di frontiera e altri utenti consultano il SIS, non visualizzano tutte le informazioni disponibili nella segnalazione del sistema (ad esempio, la foto disponibile di una persona). Ciò rende difficile sia la corretta identificazione della persona soggetta a una segnalazione sia, l'adozione di azioni appropriate.
- In alcuni Stati membri si riscontra una mancanza di progressi nell'uso di nuovi strumenti, ad esempio, la funzionalità di ricerca delle impronte digitali del SIS. Ciò ha conseguenze importanti che comportano lacune nella sicurezza.
- Gli uffici SIRENE, le strutture amministrative che si occupano dello scambio di informazioni complementari alle segnalazioni del SIS, sono il cuore dell'attività del sistema stesso ma non sempre dispongono di personale e risorse tecniche sufficienti, tra cui strumenti per il flusso di lavoro integrati e automatizzati, che permettano loro di scambiare tali informazioni in maniera efficiente.
- Il rafforzamento delle risorse umane e tecniche negli uffici SIRENE è ridotto e pertanto tali strutture raggiungono spesso i limiti delle loro capacità. La qualità e la rapidità dello scambio di informazioni e della cooperazione operativa tra uffici è fondamentale per dare seguito ai riscontri positivi (hit) e garantire, ad esempio, la protezione di persone scomparse o vulnerabili.
- Alcuni Stati membri non hanno connesso i propri sistemi di riconoscimento automatico delle targhe al sistema di informazione Schengen, il che limita la sicurezza complessiva all'interno dello spazio Schengen e alle frontiere esterne.

⁵⁶ Per "segnalazione" si intende un insieme di dati inseriti nel SIS che permette alle autorità competenti di identificare una persona o un oggetto al fine di intraprendere un'azione specifica.

⁵⁷ Si tratta di un aumento di quasi 20 milioni di segnalazioni rispetto ai dati di quattro anni prima (71 milioni a dicembre 2016).

⁵⁸ Per "riscontro positivo (hit)" si intende una corrispondenza che soddisfa i seguenti criteri: a) è stata confermata i) dall'utente finale oppure ii) dall'autorità competente conformemente alle procedure nazionali, qualora la corrispondenza in questione sia basata sul raffronto di dati biometrici; e b) sono richieste ulteriori azioni.

⁵⁹ Nel SIS sono state effettuate 6,6 miliardi di ricerche nel 2019 e 7 miliardi di ricerche nel 2021.

Riquadro 9. Priorità per il sistema di informazione Schengen

- Attivare rapidamente e il prima possibile il sistema di informazione Schengen rinnovato, che includerà nuove categorie di segnalazione e nuove funzionalità che miglioreranno ulteriormente l'efficacia del sistema stesso.
- Aumentare il personale e le risorse negli uffici SIRENE degli Stati membri, automatizzando parallelamente i flussi di lavoro, per elaborare il grande numero di riscontri positivi (hit) in entrata e garantire la qualità e la rapidità dello scambio di informazioni e della cooperazione.
- Utilizzare appieno la funzionalità di ricerca delle impronte digitali del sistema di informazione Schengen.

4.6. Protezione dei dati

Un ulteriore aspetto importante dell'*acquis* di Schengen sono le norme in materia di protezione dei dati personali. Le disposizioni sulla protezione dei dati personali specifiche nell'*acquis* del SIS e del VIS, come pure, in futuro, dei nuovi sistemi di informazione (EES, ETIAS, interoperabilità), le disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR)⁶⁰ a cui l'*acquis* di tali sistemi fa riferimento, nonché la direttiva sulla protezione dei dati nelle attività di polizia e giudiziarie (LED)⁶¹ sono le principali norme giuridiche applicabili in questo settore.

La valutazione del modo in cui gli Stati membri attuano e applicano l'*acquis* di Schengen, in particolare in relazione al SIS e al VIS, rispetto alle prescrizioni in materia di protezione dei dati è una salvaguardia essenziale.

Sebbene durante la valutazione Schengen non sia stata identificata nessuna carenza grave e il rispetto del diritto dell'UE applicabile nei singoli casi sia da valutare caso per caso, si riscontrano comunque, e necessitano di essere affrontati, vari **problemi ricorrenti**:

- alcune autorità nazionali competenti per la protezione dei dati personali mancano di risorse finanziarie e umane sufficienti, il che compromette la loro capacità di svolgere tutti i rispettivi compiti riguardanti il SIS e il VIS;
- alcune autorità competenti per la protezione dei dati personali rischiano di essere soggette a influenze esterne nel proprio lavoro, il che potrebbe compromettere la loro indipendenza.
- non a tutte le autorità competenti per la protezione dei dati personali sono stati conferiti poteri correttivi efficaci nei confronti delle autorità di contrasto;
- in alcuni Stati membri si sono ritenute necessarie ispezioni più frequenti e complete da parte delle autorità competenti per la protezione dei dati personali affinché potessero adempiere al loro compito di monitorare la liceità del trattamento dei dati del SIS e del VIS;
- spesso le autorità competenti per la protezione dei dati personali non hanno rispettato l'obbligo di svolgere almeno ogni quattro anni i controlli sulle attività di trattamento dei dati nel SIS e nel VIS;
- spesso sono necessari miglioramenti per quanto riguarda le informazioni sui diritti dell'interessato in relazione al SIS e al VIS e le procedure per far valere tali diritti;

⁶⁰ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁶¹ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

- in alcuni casi il periodo di mantenimento dei registri delle ricerche nei sistemi di informazione non è ancora conforme all'*acquis* di Schengen;
- spesso non vi è alcun controllo interno proattivo sul rispetto della protezione dei dati da parte dei titolari del trattamento dei dati, né un riesame periodico dei registri;
- infine non sempre è erogata una formazione regolare e continua sulla protezione dei dati e sulla sicurezza dei dati a tutto il personale operativo che ha accesso ai sistemi di informazione.

Riquadro 10. Priorità per la protezione dei dati

- Gli Stati membri dovrebbero fornire alle autorità competenti per la protezione dei dati personali risorse sufficienti affinché possano svolgere tutti i loro compiti relativi al SIS e al VIS.
- Le autorità competenti per la protezione dei dati personali dovrebbero garantire che i controlli delle attività di trattamento dei dati nel SIS e nel VIS siano svolti almeno ogni quattro anni.
- Le autorità competenti per il SIS e il VIS dovrebbero seguire le raccomandazioni, in particolare per quanto riguarda i controlli interni e la formazione.
- Durante la realizzazione dei nuovi sistemi di informazione per il controllo alle frontiere (EES, ETIAS, interoperabilità), tutti i soggetti responsabili sono tenuti ad adottare pienamente il principio della tutela della vita privata fin dalla progettazione. Dovrebbe essere garantito che i requisiti di protezione dei dati siano integrati pienamente e rispettati dall'inizio dell'uso di tali sistemi.

5. Prossime tappe

Sebbene oggi siamo meglio attrezzati per rispondere alle sfide attuali e future, la misura della validità di ogni legislazione o quadro giuridico è data dalla sua attuazione efficace e tempestiva.

Le valutazioni Schengen svolte nel corso degli ultimi anni hanno confermato che gli Stati membri stanno attuando adeguatamente l'*acquis* di Schengen in vari settori e che il meccanismo ha conseguito l'effetto auspicato. Tuttavia sono state identificate varie carenze e sono ancora necessari progressi in alcuni settori. La presente relazione identifica i settori prioritari in cui occorrono miglioramenti urgenti e sottolinea la necessità di un'attuazione rapida e adeguata di tutti gli strumenti disponibili.

Grazie al ciclo Schengen, lo spazio Schengen vanta ora una **governance rafforzata e solida**, che garantisce una guida politica affinché la legislazione sia attuata adeguatamente e monitorata con regolarità. Dopo le prime fasi dell'attuazione del ciclo è necessario continuare a garantire sforzi congiunti e la titolarità comune da parte degli Stati membri, delle istituzioni e delle agenzie dell'UE nel processo che porta al prossimo ciclo annuale del 2023.

È essenziale continuare a lavorare per una **gestione integrata delle frontiere europee pienamente efficace**, riunendo tutti gli attori pertinenti a livello europeo e nazionale. In uno spazio senza controlli alle frontiere interne è indispensabile una salda **cooperazione di polizia** tra gli Stati membri unita a una realizzazione efficace dei sistemi di informazione su larga scala, in particolare il **sistema di informazione Schengen**, e **politiche comuni in materia di rimpatrio e di visti**.

È inoltre cruciale non perdere di vista l'obiettivo di realizzare pienamente la nuova architettura informatica entro la fine del 2023. L'UE ha progettato uno dei sistemi di gestione delle frontiere più **avanzati in termini tecnologici** al mondo ed è necessario portare a termine nei tempi previsti tale progetto ambizioso.

È di importanza vitale **fornire risorse e formazione sufficienti** a coloro che attuano e applicano l'*acquis* di Schengen per garantire che gli impegni giuridici siano effettivamente attuati nella

pratica. In tale contesto le agenzie dell'UE rivestono un ruolo fondamentale ed è importante garantire che adempiano pienamente ai loro mandati.

Infine è di fondamentale importanza l'attuazione effettiva e rapida delle **raccomandazioni** formulate nelle valutazioni Schengen.

Un aumento della titolarità politica, basata sul dialogo e sul monitoraggio regolare, garantirà l'attuazione delle priorità per lo spazio Schengen. Pertanto la Commissione invita gli Stati membri e le agenzie dell'UE a intraprendere le azioni indispensabili per tener fede a tali priorità e dare loro il seguito necessario.

A tal riguardo la Commissione invita il Consiglio Schengen di giugno ad avallare gli elementi fondamentali del nuovo modello di governance Schengen e le priorità per periodo il 2022-2023 esposte nella presente relazione. La Commissione seguirà attentamente tale processo a livello politico e tecnico, e riferirà sui progressi conseguiti e sulle azioni conseguenti alla fine del ciclo annuale.