



Bruxelles, 31.5.2013
COM(2013) 326 final

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

**Terza relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen
1° novembre 2012 – 30 aprile 2013**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Terza relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen 1° novembre 2012 – 30 aprile 2013

1. INTRODUZIONE

Secondo l'intenzione annunciata il 16 settembre 2011 nella comunicazione "Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne"¹ e approvata dal Consiglio Giustizia e affari interni/Comitato misto l'8 marzo 2012, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni semestrali sul funzionamento dello spazio Schengen. Questa terza relazione riguarda il periodo dal 1° novembre 2012 al 30 aprile 2013.

2. QUADRO DELLA SITUAZIONE

2.1. Situazione alle frontiere esterne dello spazio Schengen²

Nel periodo da ottobre a dicembre 2012 sono stati rilevati 13 613 attraversamenti illegali delle frontiere, con una diminuzione del 52% rispetto al quarto trimestre 2011. Questo numero è il più basso da quando è iniziata la raccolta di dati nel quadro di Frontex agli inizi del 2008. Questo calo significativo si deve principalmente all'avvio, il 30 luglio 2012, dell'operazione Shield da parte della Grecia, con lo spiegamento di 1 800 poliziotti alla frontiera terrestre con la Turchia. A seguito dell'operazione, il numero di immigrati irregolari individuati è sceso da 2 000 nella prima settimana di agosto 2012 a 200 nella seconda settimana dello stesso mese e poi a 10 nell'ultima settimana di ottobre.

La maggior parte dei rilevamenti è avvenuta alla frontiera marittima esterna dell'Unione europea (59%). Mentre nel periodo da luglio a settembre 2012 oltre la metà di tutti i rilevamenti di attraversamenti illegali sono stati segnalati dalla Grecia, la situazione è cambiata dopo l'avvio dell'operazione Schield. Nel periodo da ottobre a dicembre 2012 l'Italia ha comunicato il 31% di tutti i rilevamenti (4 231 persone), seguita dalla Grecia con il 30% dei rilevamenti (4 035 persone). È stato registrato un incremento dei rilevamenti lungo la frontiera marittima della Grecia con la Turchia e lungo la frontiera terrestre della Bulgaria con la Turchia, dovuto probabilmente a un effetto di spostamento dalla frontiera terrestre greco-turca. Per quanto attiene alla nazionalità, la maggior parte degli attraversamenti illegali rilevati ha riguardato migranti afgani (1 969 persone nel periodo da ottobre a dicembre 2012). Nonostante la situazione disperata in Siria, il numero di cittadini siriani individuati è diminuito di due terzi rispetto al periodo da luglio a settembre 2012, passando a 1 241 persone.

2.2. Situazione nello spazio Schengen

Nel periodo da ottobre a dicembre 2012 i movimenti secondari, in particolare dalla Grecia verso altri Stati membri dell'UE, si sono tendenzialmente riflessi in rilevamenti di³:

- attraversamenti illegali delle frontiere ai confini terrestri dei Balcani occidentali;
- arrivi di migranti alla frontiera marittima dell'Italia meridionale;
- clandestini a bordo di traghetti diretti in Italia;

¹ COM (2011) 561 definitivo.

² Analisi dei rischi trimestrale di Frontex relativa al periodo da ottobre a dicembre 2012.

³ Analisi dei rischi trimestrale di Frontex relativa al periodo da ottobre a dicembre 2012.

- migranti in viaggio con documenti falsi su voli da aeroporti greci a molti aeroporti importanti dell'UE.

Dal 22 ottobre al 4 novembre 2012 è stata condotta in 25 Stati membri⁴ e in Liechtenstein, Norvegia e Svizzera l'operazione Aphrodite, la più recente attività di raccolta d'informazioni sui flussi migratori nell'Unione europea/spazio Schengen, allo scopo di contrastare la migrazione illegale concentrando l'attenzione sugli attraversamenti illegali delle frontiere, sui movimenti secondari di migranti irregolari nell'Unione europea/spazio Schengen e sulle rotte seguite dai migranti irregolari. Secondo i dati forniti dagli Stati membri partecipanti all'operazione, collazionati da Cipro e comunicati nel dicembre 2012⁵, nel corso delle due settimane dell'operazione sono stati arrestati 5 298 cittadini di 130 paesi terzi. Il maggior numero dei migranti irregolari individuati nello spazio Schengen si trovavano in Germania (1 510 persone) e Spagna (468 persone), e questi erano anche i principali paesi di destinazione finale⁶.

Nel periodo da febbraio ad aprile 2013 la rete europea dei servizi incaricati dell'applicazione della legge negli aeroporti (AIRPOL) ha coordinato un'azione volta a contrastare la tratta e il traffico di esseri umani, l'uso di documenti falsi, il furto di identità, la criminalità organizzata e il terrorismo. Gli aeroporti partecipanti hanno attuato misure mirate sui voli a rischio all'interno dell'UE per un periodo di 24 ore e hanno trasmesso ad AIRPOL per ulteriore analisi i risultati ottenuti. Una relazione con raccomandazioni di contromisure dovrebbe essere pronta nell'estate 2013.

Sebbene le informazioni succitate siano utili, permane tuttavia la necessità di migliorare la raccolta dei dati e l'analisi dei movimenti migratori irregolari all'interno dell'Unione europea. Facendo seguito a una riunione di esperti svoltasi il 2 ottobre 2012, la Commissione e Frontex hanno esaminato i riscontri forniti dagli Stati membri sulla disponibilità dei dati e hanno valutato il modo migliore per compiere progressi. In una seconda riunione, il 29 aprile 2013, è stato concordato di attuare nella seconda metà dell'anno un progetto pilota fondato sulle informazioni disponibili, al fine di iniziare la raccolta e l'analisi su base regolare di dati specifici a partire dall'inizio del 2014, con il coordinamento di Frontex.

3. APPLICAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN

3.1. Casi di ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne

L'articolo 23, paragrafo 1, del codice frontiere Schengen⁷ stabilisce che, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro può in via eccezionale ripristinare temporaneamente il controllo di frontiera alle sue frontiere interne. Nel periodo dal 1° novembre 2012 al 30 aprile 2013 il controllo alle frontiere interne è stato ripristinato una volta.

Il 30 novembre 2012 la Norvegia ha notificato alla Commissione che avrebbe ripristinato il controllo alle frontiere interne dal 3 al 12 dicembre 2012 in occasione della cerimonia di consegna del premio Nobel per la pace, svoltasi a Oslo il 10 dicembre 2012. In tale periodo, la

⁴ Francia e Grecia non hanno partecipato.

⁵ Presentati dalla Presidenza cipriota al gruppo di lavoro del Consiglio sulle frontiere nel dicembre 2012.

⁶ Sono state individuate, inoltre, 728 persone nel Regno Unito, che è il principale paese di destinazione nell'UE.

⁷ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen).

Norvegia ha eseguito verifiche di frontiera su 3 136 persone; a 19 di queste è stato negato l'ingresso nel paese, otto sono state trattenute e nove hanno presentato domanda di asilo⁸.

3.2. Mantenimento dell'assenza di controllo alle frontiere interne

La grande maggioranza delle presunte violazioni dell'acquis di Schengen riguarda tuttora la questione se l'esecuzione di controlli di polizia in vicinanza delle frontiere interne abbia un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (articolo 21 del codice frontiere Schengen) e l'obbligo di eliminare gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico, come i limiti di velocità, presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne (articolo 22 del codice frontiere Schengen). Nel periodo dal 1° novembre 2012 al 30 aprile 2013 la Commissione ha chiesto informazioni circa possibili violazioni degli articoli 21 e/o 22 del codice frontiere Schengen in due nuovi casi (riguardanti Germania e Spagna); nel contempo ha chiuso cinque casi (riguardanti Germania, Lettonia, Lituania e Paesi Bassi) e ha proseguito le indagini in quattro casi pendenti (riguardanti Austria, Repubblica ceca, Slovacchia e Svezia).

3.3. Presunte violazioni di altre parti dell'acquis di Schengen

Recepimento della direttiva rimpatri (2008/115/CE) nella normativa nazionale

Il termine per l'attuazione della direttiva rimpatri (2008/115/CE) è scaduto il 24 dicembre 2010. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea vincolati al rispetto della direttiva e tutti i paesi associati, con l'eccezione dell'Islanda, hanno notificato il completo recepimento della direttiva nella normativa nazionale. La Commissione sta valutando in maniera dettagliata il recepimento sotto il profilo giuridico e l'attuazione pratica negli Stati membri, e presenterà la sua prima relazione sull'applicazione entro la fine del 2013.

Applicazione del regolamento (CE) n. 1931/2006 relativo al traffico frontaliero locale

La Commissione sta monitorando l'attuazione del regime sul traffico frontaliero locale sin dalla sua entrata in vigore, nel 2007. Nel luglio 2012 ha deciso di chiedere informazioni a tre Stati membri (Lettonia, Polonia e Slovenia) sugli accordi bilaterali da essi conclusi con i paesi terzi confinanti. L'esame interno delle risposte inviate in ottobre e novembre 2012 è in via di conclusione.

Applicazione dell'acquis di Schengen durante la sorveglianza delle frontiere marittime

Inoltre, il 23 febbraio 2012 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha giudicato l'Italia colpevole di violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo per aver intercettato migranti in alto mare e averli rimandati in Libia⁹. I fatti relativi a questo caso sono stati oggetto anche di un'indagine della Commissione presso le autorità italiane. La Commissione ha pertanto valutato le implicazioni della sentenza e analizzato quali misure l'Italia dovrebbe adottare per conformarsi. L'Italia è vincolata dalla sentenza e si è impegnata a rispettarla, in particolare per quanto riguarda eventuali accordi di natura operativa, presenti o futuri, con la Libia. Sulla scorta delle rassicurazioni fornite dall'Italia, la Commissione ha chiuso il caso. L'analisi della sentenza è stata tenuta in considerazione nella proposta di regolamento della Commissione recante norme per operazioni marittime coordinate da Frontex, destinato a sostituire la decisione del Consiglio 2010/252/UE che è stata annullata¹⁰. La proposta è stata adottata il 12 aprile 2013¹¹ e sono state avviate discussioni con il Parlamento europeo e il Consiglio.

⁸ Documento del Consiglio n. 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

⁹ Caso Hirsi Jamaa e altri/Italia, ricorso n. 27765/09.

¹⁰ Sentenza del 5 settembre 2012 nella causa C-355/10, Parlamento europeo/Consiglio.

¹¹ COM(2013) 197 final.

3.4. Debolezze individuate nel quadro del meccanismo di valutazione di Schengen

Nel quadro dell'attuale meccanismo di valutazione di Schengen¹², le domande degli Stati membri di adesione all'acquis di Schengen sono sottoposte a regolari valutazioni di esperti degli Stati membri, del segretariato generale del Consiglio e della Commissione.

Nel periodo dal 1° novembre 2012 al 30 aprile 2013 sono state eseguite valutazioni Schengen:

- riguardo alla cooperazione di polizia in Estonia, Lettonia e Lituania;
- riguardo alle frontiere aeree in Polonia, Slovacchia e Repubblica ceca;
- riguardo alle frontiere terrestri in Estonia, Lettonia e Lituania;
- riguardo ai visti in Estonia, Polonia e Slovacchia.

Le relazioni non sono state ancora completate, ma si prevede che comprenderanno osservazioni positive e negative e raccomandazioni su questioni quali la formazione, l'uso dell'analisi dei rischi, lo scambio di informazioni, la cooperazione internazionale e le infrastrutture ai valichi di frontiera, nonché le ambasciate/i consolati. Come nei sei mesi precedenti, ci sono in linea di massima margini di miglioramento, ma non sono state riscontrate carenze tali da rendere necessaria un'azione immediata della Commissione.

Facendo seguito alla sua ultima missione nel febbraio 2013, la Commissione invita la Grecia a proseguire l'attuazione del piano d'azione Schengen e ribadisce l'impegno a sostenere gli sforzi della Grecia per gestire le frontiere esterne, in particolare grazie al Fondo per le frontiere esterne e con l'assistenza di Frontex.

Per un calendario indicativo delle valutazioni Schengen nel periodo maggio-ottobre 2013 si rimanda all'allegato I.

3.5. Soppressione del controllo alle frontiere interne con la Bulgaria e la Romania

Facendo seguito alle conclusioni del Consiglio del giugno 2011 secondo cui sia la Bulgaria che la Romania soddisfano i criteri per applicare pienamente l'acquis di Schengen, sono state attuate altre misure che potrebbero favorire l'adesione di tali paesi. Il Consiglio non è tuttavia riuscito ad adottare una decisione sulla soppressione del controllo alle frontiere interne con questi due paesi. La Commissione continua a sostenere appieno l'adesione della Bulgaria e della Romania allo spazio Schengen e l'impegno profuso in tal senso dalla Presidenza.

4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

4.1. Uso del sistema d'informazione Schengen

La seconda generazione del sistema d'informazione Schengen (SIS II) è diventata operativa il 9 aprile 2013, mettendo così a disposizione degli Stati membri funzionalità e categorie di segnalazioni nuove e rafforzate. Per garantire l'utilizzo del SIS II al massimo delle sue potenzialità, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, ha aggiornato il manuale SIRENE per adeguare all'ambiente del SIS II la cooperazione pratica tra gli uffici SIRENE (istituiti per lo scambio di informazioni supplementari sulle segnalazioni nel SIS). Inoltre, la Commissione ha aiutato l'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) a predisporre i moduli formativi per l'uso tecnico del SIS II. In collaborazione con l'Accademia europea di polizia (CEPOL) ed esperti degli Stati membri sono stati organizzati corsi iniziali, residenziali e online, che continueranno dopo il passaggio della gestione operativa del SIS II a eu-LISA, nel maggio 2013. Infine, l'attivazione del SIS II è stata accompagnata da una campagna

¹² SCH/Com-ex (98) 26 definitivo.

d'informazione incentrata sull'obiettivo del nuovo sistema e sugli aspetti relativi alla protezione dei dati.

4.2. Uso del sistema d'informazione visti

Il sistema d'informazione visti (VIS)¹³ è un sistema per lo scambio di informazioni sui visti per soggiorni di breve durata. Dopo la sua entrata in funzione nella prima regione (Africa settentrionale), nella seconda (Medio Oriente) e nella terza (il Golfo)¹⁴, il 14 marzo 2013 il VIS è stato lanciato anche nella quarta regione (Africa occidentale) e nella quinta (Africa centrale). Il 6 giugno 2013 il VIS sarà operativo nella sesta regione (Africa orientale) e nella settima (Africa meridionale), il 5 settembre 2013 nell'ottava regione (America meridionale) e il 14 novembre 2013 nella nona regione (Asia centrale), nella decima (Asia sud-orientale) e nell'undicesima (Palestina). La successione ed eventualmente le date di applicazione nelle restanti regioni sono oggetto di discussione con gli Stati membri e saranno fissate nei prossimi mesi.

Il VIS sta funzionando bene e alla data del 6 maggio 2013 aveva trattato 2,9 milioni di domande di visto, portando alla concessione di 2,4 milioni di visti e al rifiuto di 348 000 domande di visto. Nonostante gli sforzi incessanti degli Stati membri, il motivo principale di preoccupazione rimane l'effetto a medio e lungo termine di una qualità non ottimale dei dati (sia biometrici che alfanumerici) inseriti nel VIS dalle autorità consolari degli Stati membri. Dal 1° dicembre 2012 il VIS è gestito da eu-LISA.

4.3. Politica in materia di visti e accordi di riammissione

*Meccanismo di controllo per il periodo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali*¹⁵

Secondo la relazione di Frontex concernente il periodo dal 31 dicembre 2012 al 3 febbraio 2013, il numero delle domande di asilo presentate da cittadini dei paesi dei Balcani occidentali nei primi cinque paesi UE/Schengen più richiesti è diminuito del 44% nel gennaio 2013 rispetto allo stesso mese del 2012. Mentre il numero dei richiedenti asilo di Serbia, Montenegro e dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia è diminuito (-61% Serbia, -45% Montenegro e -46% ex Repubblica jugoslava di Macedonia), c'è stato un considerevole aumento dei richiedenti asilo di Albania (+74%) e Bosnia-Erzegovina (+51%). Il principale paese di destinazione continua a essere la Germania, seguita da Svezia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo.

Accordi di riammissione

Per facilitare la riammissione nel paese d'origine delle persone soggiornanti senza autorizzazione in uno Stato membro, nell'aprile 2012 la Commissione ha siglato un accordo di riammissione con Capo Verde; la firma dell'accordo è stata autorizzata dal Consiglio nel

¹³ Decisione del Consiglio dell'8 giugno 2004 che istituisce il sistema di informazione visti (VIS) (2004/512/CE).

¹⁴ Decisione di esecuzione della Commissione, del 21 settembre 2011, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una prima regione (2011/636/UE); decisione di esecuzione della Commissione, del 21 settembre 2012, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una terza regione (2012/512/UE); decisione di esecuzione della Commissione, del 7 marzo 2013, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una quarta e in una quinta regione (2013/122/UE).

¹⁵ Dal 19 dicembre 2009 i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Montenegro e della Serbia in possesso di un passaporto contenente dati biometrici sono esonerati dall'obbligo del visto per i viaggi verso gli Stati membri dell'Unione europea, ai sensi del regolamento (UE) n. 539/2001. Alle stesse condizioni, dal 15 dicembre 2010 anche i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina possono recarsi negli Stati membri dell'Unione europea senza obbligo di visto.

febbraio 2013. L'accordo di riammissione con la Turchia è stato siglato nel giugno 2012; sono previsti la firma dell'accordo e l'avvio di un dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Nell'ottobre 2012 è stato siglato un accordo di riammissione con l'Armenia; la Commissione continua ad adoperarsi affinché esso possa essere firmato e concluso quanto prima possibile. Inoltre, sono stati avviati negoziati con l'Azerbaijan sugli accordi di facilitazione del rilascio dei visti e di riammissione.

ALLEGATO I: Calendario indicativo delle valutazioni Schengen nel periodo da maggio a ottobre 2013¹⁶

Periodo	Stati membri	Argomento
2-10 giugno 2013	Estonia, Lettonia, Lituania	SIS/Sirene
7-18 luglio 2013	Polonia, Slovacchia	Frontiere terrestri
8-14 settembre 2013	Malta, Slovenia	SIS/Sirene
29 settembre-9 ottobre 2013	Ungheria, Slovenia	Frontiere terrestri
6-12 ottobre 2013	Repubblica ceca, Slovacchia	SIS/Sirene

¹⁶ Documento del Consiglio 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.