



Bruxelles, 16.5.2023
COM(2023) 274 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 2023

**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 2023

Con la relazione sullo stato di Schengen 2023 prosegue la realizzazione dell'iniziativa della Commissione volta a rafforzare la governance dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen") e a garantire risposte europee strutturate, coordinate e comuni alle sfide che interessano tale spazio comune. La relazione avvia il secondo ciclo annuale Schengen, informando il processo decisionale politico e il seguito tecnico a livello sia europeo sia nazionale. Sulla base, tra l'altro, delle valutazioni Schengen effettuate nel 2022, il documento presenta lo stato di Schengen, monitora i progressi compiuti alla fine del ciclo di governance annuale ed evidenzia i settori prioritari che richiedono ulteriore attenzione.

Nell'ultimo anno sono state attuate con successo importanti priorità individuate nella relazione sullo stato di Schengen 2022 e sono stati raggiunti traguardi fondamentali. Tra i risultati degni di nota figurano l'adesione della Croazia allo spazio Schengen, l'adozione di un nuovo quadro giuridico per le valutazioni Schengen, la prima politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere, l'adozione della raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto e l'avvio del nuovo sistema d'informazione Schengen. Guardando al futuro, la relazione del 2023 cerca di basarsi su queste priorità e questi obiettivi generali per garantire un'attuazione efficace e senza soluzione di continuità dell'architettura di Schengen, tenendo conto delle nuove sfide e dei settori prioritari.

La presente comunicazione¹ costituisce un contributo per il Consiglio Schengen dell'8 giugno 2023, che riunirà i ministri dello spazio Schengen al fine di garantire il coordinamento strategico delle politiche in materia di affari interni, promuovere le condizioni per il buon funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e fornire un orientamento operativo.

1. Rafforzare la governance Schengen per un'attuazione di livello elevato e sostanziale

Garantire uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne richiede che tutte le parti attuino misure convenute di comune accordo secondo i massimi standard, rispondendo alle minacce in modo strutturato, coordinato e comune. Per rispondere alla necessità di questo quadro di governance comune, nel 2022 la Commissione ha istituito il **primo ciclo di Schengen annuale**. Si è trattato di un importante passo avanti nel promuovere la fiducia reciproca tra gli Stati membri Schengen, nell'accrescere la consapevolezza delle sfide comuni, nello stimolare un maggiore senso di responsabilità collettiva e nel gettare le basi per un'azione coordinata e risoluta.

¹ Con la relazione sullo stato di Schengen 2023 la Commissione adempie anche l'obbligo giuridico di presentare relazioni di cui all'articolo 25 del regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio e all'articolo 33 del codice frontiere Schengen.

Un quadro comune e stabile per il coordinamento delle politiche

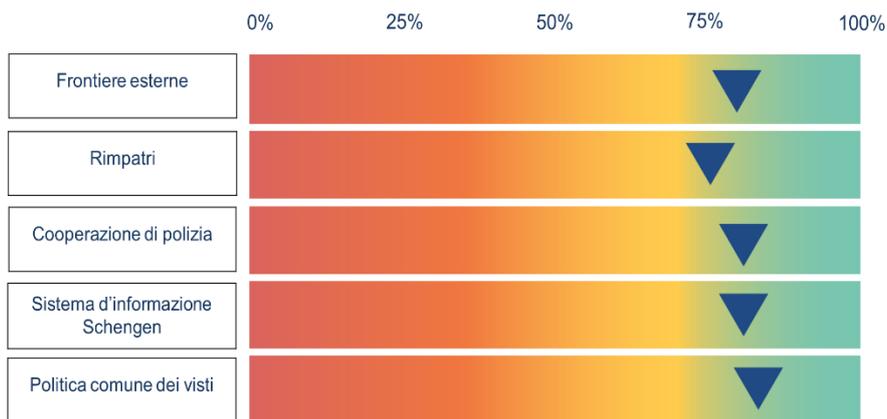
Dal marzo 2022 il Consiglio Schengen riunisce periodicamente i ministri degli Affari interni per discutere questioni relative alle responsabilità comuni dei rispettivi paesi in relazione a Schengen. La prima relazione sullo stato di Schengen² ha fornito il quadro comune individuando le principali priorità politiche per affrontare le sfide cui doveva far fronte lo spazio Schengen. Al fine di orientare le discussioni politiche in occasione di ciascun Consiglio Schengen, la Commissione ha presentato un **barometro di Schengen**, che ha fornito un quadro situazionale completo dei principali fattori trainanti che incidono sulla stabilità dello spazio Schengen e riguardano la situazione alle frontiere esterne e interne, le rotte migratorie verso l'UE e al suo interno, le minacce e le risposte comuni alla sicurezza interna nonché le sfide della politica in materia di visti. Il barometro di Schengen+ rafforzato, presentato nel marzo del 2023, ha affrontato la necessità di migliorare la conoscenza situazionale, la preparazione e l'elaborazione di politiche basate sui fatti dell'UE, come proposto dalla presidente von der Leyen ai leader dell'Unione in occasione del Consiglio europeo straordinario di febbraio.

Aumentare la trasparenza e l'impegno

A seguito degli inviti a un maggiore impegno politico e a una maggiore trasparenza, in stretta cooperazione con gli Stati membri, la Commissione sta elaborando un **quadro di valutazione di Schengen**, che promuoverà ulteriormente la trasparenza relativa al funzionamento dello spazio Schengen e la fiducia reciproca tra gli Stati membri e consentirà di definire efficacemente le priorità delle azioni correttive in sospeso. Da un'analisi dell'attuazione delle raccomandazioni Schengen negli ultimi anni in settori chiave quali la gestione delle frontiere esterne, i rimpatri, il sistema d'informazione Schengen e la politica in materia di visti emerge che, cumulativamente, il tasso di attuazione effettiva a livello nazionale è ampiamente superiore al 75 %.

La Commissione ha mantenuto attivo il dialogo a livello nazionale negli Stati membri. Si sono tenute riunioni a livello sia politico sia tecnico al fine di discutere le principali riforme che danno seguito alla relazione del 2022, comprese le discussioni tra il **coordinatore Schengen**, nominato nel giugno 2022, e i suoi omologhi nazionali. Gli scambi hanno sottolineato l'importanza di creare legami più stretti tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri e di coltivare una titolarità condivisa della governance dello spazio Schengen. Hanno inoltre rivelato che, malgrado il livello molto elevato di attuazione concreta dell'*acquis* di Schengen, rimangono da affrontare sfide importanti nello spazio Schengen.

² 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 (COM(2022) 301 final del 24 maggio 2022).



Panoramica del tasso di attuazione delle raccomandazioni risultanti dalle valutazioni Schengen per settore³

Secondo ciclo di Schengen: consolidamento del quadro esistente al fine di rilevare e affrontare meglio le sfide

In questo secondo **ciclo di Schengen**, il Consiglio Schengen dovrebbe intensificare gli sforzi per coordinare l'attuazione delle politiche comuni e fornire un orientamento operativo basato su una comprensione condivisa di rischi e vulnerabilità. Per continuare a sviluppare i progressi compiuti nell'attuazione delle azioni prioritarie del primo ciclo di Schengen, rimane importante consolidare il quadro di governance, accelerare le misure operative in materia di migrazione e gestione delle frontiere, rendere pienamente operativa la raccomandazione sulla cooperazione di polizia, revocare tutti i controlli di lunga durata alle frontiere interne e continuare ad ampliare lo spazio Schengen.



³ Tassi di esecuzione per settore: frontiere esterne 78 %, rimpatri 75 %, cooperazione di polizia 79 %, sistema d'informazione Schengen 79 % politica comune in materia di visti 82 %. I tassi di attuazione tengono conto della natura delle carenze (attuazione non conforme o miglioramenti necessari) e del livello di attuazione delle misure correttive adottate per dar seguito alle raccomandazioni risultanti dalle valutazioni Schengen.

Il funzionamento efficace del quadro costituisce una responsabilità collettiva di tutti gli Stati Schengen, delle istituzioni e delle agenzie dell'UE e richiede un livello elevato di coordinamento e fiducia. Sebbene le valutazioni Schengen garantiscano che un'attuazione efficace delle raccomandazioni da parte degli Stati membri, un approccio Schengen comune deve diventare una considerazione primaria per prevenire potenziali effetti negativi per lo spazio Schengen. L'azione individuale degli Stati Schengen dovrebbe pertanto essere integrata da un'azione comune attraverso il Consiglio Schengen che affronti le priorità dei singoli Stati e dello spazio Schengen nel suo complesso. Il **nuovo quadro di valutazione Schengen** adottato nel 2022⁴ genererà raccomandazioni per paese ottimizzate e più complete, consentendo lo sviluppo di orientamenti strategici e l'adozione di raccomandazioni per l'intero spazio Schengen, che rafforzeranno ulteriormente il quadro di governance e il ruolo del Consiglio Schengen. Si avvia così una terza generazione di valutazioni Schengen⁵, passando da valutazioni di conformità frammentarie e per settore a valutazioni globali delle prestazioni complessive degli Stati membri. Si rafforza inoltre la possibilità per la Commissione e gli Stati membri di effettuare valutazioni tematiche in modo da esaminare questioni e pratiche in tutti i settori degli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide analoghe. Le **attività di monitoraggio**⁶ rafforzate miglioreranno l'attuazione delle priorità comuni e confluiranno nel quadro di valutazione di Schengen, basandosi sugli sforzi in corso volti a farne uno strumento affidabile basato su un approccio comune, rigoroso e trasparente che rispecchi in maniera accurata la situazione sul campo. I principali sviluppi, la situazione attuale e le prossime tappe relative al meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen sono presentati nell'**allegato 1**.

Il rafforzamento del ruolo del Consiglio Schengen, con un approccio più incisivo orientato all'azione, richiede un uso più efficace del barometro di Schengen, delle valutazioni Schengen e di altri strumenti, al fine di individuare meglio i settori in cui è necessario intervenire, portando a risultati concreti e tangibili. Migliorare la titolarità e la responsabilità comuni con una maggiore attenzione a medio termine, unitamente a un'attuazione più intensa, coordinata ed efficace, costituiscono pertanto aspetti prioritari per il secondo ciclo. **La Commissione invita la presidenza attuale e quella entrante del Consiglio a consolidare ulteriormente il quadro di governance Schengen, basandosi sulle solide fondamenta del primo ciclo di Schengen, al fine di garantire una governance senza soluzione di continuità, costante e permanente dello spazio Schengen.**

⁴ Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013 (GU L 160 del 15.6.2022, pag. 1).

⁵ Mentre tra il 1998 e il 2014 la prima generazione di valutazioni Schengen è stata coordinata dal Consiglio, il coordinamento della seconda generazione (2015-2023) è stato trasferito alla Commissione a norma del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27). Il nuovo quadro sarà pienamente applicato per le valutazioni di Finlandia, Lituania, Lettonia ed Estonia nel 2023.

⁶ Il nuovo meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen permette di utilizzare in modo più strategico gli strumenti di monitoraggio già disponibili e quelli nuovi, quali le nuove visite (per carenze gravi), le visite di verifica e le valutazioni tematiche. In tal modo si rafforzerà e diventerà più mirato il follow-up delle valutazioni degli Stati membri, particolarmente importante in caso di gravi carenze. Nel febbraio 2023 la Commissione ha effettuato una prima visita di verifica al fine di monitorare i progressi compiuti dal Belgio per ovviare alle carenze rilevate nella gestione delle frontiere esterne.

Riquadro 1. Raccolta delle migliori pratiche e condivisione delle conoscenze

Le valutazioni Schengen individuano le pratiche innovative degli Stati membri che potrebbero essere applicate da altri, fornendo agli Stati membri spunti in merito a strategie, strumenti e misure innovativi per attuare in maniera efficace le norme Schengen.

Il compendio delle migliori pratiche presentato nell'**allegato 2** è inteso a fornire ulteriori strumenti alle autorità degli Stati membri nell'attuazione delle norme Schengen e presenta nuove proposte e iniziative sulla base di approcci e tecniche comprovati. Mira inoltre a rafforzare il quadro, creato in seno al gruppo di lavoro del Consiglio per le questioni Schengen, che consente agli Stati membri di condividere le loro esperienze, scambiare conoscenze e imparare gli uni dagli altri, per attuare meglio l'architettura Schengen.

Le migliori pratiche dovrebbero inoltre sostenere l'attuazione efficace del ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere. Gli Stati membri sono invitati a inserire le migliori pratiche pertinenti nelle loro strategie nazionali in materia di gestione integrata delle frontiere.

2. Uno spazio Schengen più ampio e prospero: una risorsa fondamentale per la crescita europea

Oggi circa 425 milioni di persone godono della libertà, della sicurezza e della giustizia offerte da Schengen. Schengen è il più ampio spazio al mondo di libera circolazione senza controlli alle frontiere interne. Dopo l'ottavo allargamento, con l'adesione della Croazia del 1° gennaio 2023, lo spazio Schengen comprende 27 paesi europei che hanno formalmente abolito le frontiere interne.

Lo spazio Schengen: la destinazione più visitata a livello mondiale nel 2022

Il 2022 è stato caratterizzato dalla ripresa dei **viaggi internazionali** su larga scala dopo la pandemia di COVID-19. Nel 2022 l'Europa è stata la destinazione di 585 milioni di turisti sui 900 milioni che hanno viaggiato a livello internazionale, ossia del 65 % del totale mondiale: **lo spazio Schengen è quindi la zona più attraente e più visitata al mondo**⁷.

Oltre ad agevolare gli spostamenti all'interno dell'Unione, Schengen costituisce un fattore trainante fondamentale per la competitività delle imprese europee. Schengen contribuisce in modo sostanziale al buon funzionamento del mercato unico, che conta 23 milioni di imprese e il 15 % del prodotto interno lordo (PIL) mondiale. Gli scambi di beni e servizi all'interno dello spazio Schengen si sono intensificati negli ultimi trent'anni, rimanendo la principale fonte di scambi di merci per l'UE (circa il 60 % in più rispetto agli scambi di merci dell'UE-27 con il resto del mondo). Nel 2022, nonostante il contesto internazionale complesso e volatile, gli scambi intra-UE hanno registrato un notevole incremento rispetto agli anni precedenti: questo

⁷ Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO): *Tourism set to return to pre-pandemic levels in some regions in 2023*, pubblicato il 17 gennaio 2023, consultabile [a questo indirizzo](#). Statista: numero di arrivi di turisti internazionali in tutto il mondo tra il 2005 e il 2022, per regione; data dell'ultimo accesso: 12 maggio, consultabile a [questo indirizzo](#).

rispecchia gli sforzi volti a ridurre la dipendenza dai mercati esterni e i vantaggi derivanti dall'operare in uno spazio Schengen comune con pochi ostacoli. Ad esempio gli scambi totali di servizi di trasporto all'interno dell'area comune sono ammontati a quasi 270 miliardi di EUR nel 2022 (un dato in aumento rispetto ai circa 125 miliardi di EUR del 2013). Tali servizi comportano generalmente la circolazione transfrontaliera di persone e servizi, il che attesta il buon funzionamento del mercato unico e dello spazio Schengen. La proposta di modifica del codice frontiere Schengen integra il proposto strumento per le emergenze nel mercato unico con l'obiettivo di preservare la libera circolazione di merci, servizi e persone e di garantire la disponibilità di prodotti critici durante le emergenze.

Il più marcato aumento della mobilità globale ha determinato un netto aumento delle domande di visto Schengen, con conseguenti notevoli ritardi nella concessione degli appuntamenti e nel trattamento delle domande di visto, come evidenziato dalle valutazioni Schengen del 2022. In alcuni casi i richiedenti pagano fino a 500 EUR ad agenzie o persone fisiche soltanto per ottenere un appuntamento. Inoltre gli Stati membri forniscono spesso informazioni inadeguate e inesatte ai richiedenti il visto in merito alla procedura di domanda di visto, il che incide sulla qualità della valutazione dei rischi per la migrazione e la sicurezza. Le conseguenze di tali carenze sono molteplici e spaziano dai danni alla reputazione degli Stati membri e dell'UE nel suo complesso e dalle perdite economiche, in particolare nel settore del turismo, all'interruzione di contatti familiari e relazioni commerciali. Nei consolati gli Stati membri dovrebbero impiegare personale sufficiente e adeguato per svolgere i compiti relativi all'esame delle domande, al fine di garantire la qualità del servizio al pubblico. Gli Stati membri possono utilizzare i finanziamenti dell'UE nel contesto dei loro programmi nazionali nel quadro dello strumento di Sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (BMVI) 2021-2027 del Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF): 88 milioni di EUR sono destinati a coprire il sostegno operativo a favore della politica comune in materia di visti⁸. La Commissione ricorda inoltre le recenti raccomandazioni che invitano gli Stati membri a razionalizzare i flussi di lavoro inefficienti presso i consolati, a utilizzare meglio le conoscenze e le risorse del personale assunto a livello locale e a riconsiderare alcune consultazioni con le autorità centrali. Aumenterebbe l'efficienza anche il rilascio di un maggior numero di visti per ingressi multipli con un lungo periodo di validità.

Nell'aprile 2022 la Commissione ha proposto di digitalizzare la procedura di rilascio dei visti creando una piattaforma comune per la presentazione delle domande di visto e sostituendo l'attuale visto adesivo con un visto digitale. L'obiettivo è ridurre l'onere amministrativo della gestione delle domande di visto che grava sugli Stati membri, contribuendo a risolvere i ritardi esistenti. Ciò contribuirà inoltre a rafforzare la sicurezza dello spazio Schengen, rendendo il formato dei visti meno soggetto a frodi o furti. Il Parlamento e il Consiglio hanno iniziato a discutere la proposta nel giugno 2022 e durante la presidenza ceca e quella svedese sono stati compiuti progressi sostanziali che hanno consentito l'avvio dei triloghi nel maggio 2023.

⁸ Se gli Stati membri utilizzano ampiamente i fondi dell'UE per ammodernare i locali, sviluppare software e hardware e impartire corsi di formazione, soltanto pochi di essi li utilizzano per distaccare/assumere personale che si occupi del trattamento delle domande di visto Schengen.

Allargamento dello spazio Schengen

La piena adesione della **Croazia** allo spazio Schengen nel 2023 costituisce una tappa importante verso il completamento dello spazio Schengen, indicato come settore prioritario fondamentale nella prima relazione sullo stato di Schengen. Gli sviluppi positivi verificatisi nel 2022 sono il risultato di un processo di valutazione complessivo avviato nel 2016. Durante questo periodo la Croazia si è impegnata a fondo nel rispetto degli impegni assunti per conformarsi all'*acquis* di Schengen. A seguito del parere positivo del Parlamento europeo⁹, l'8 dicembre 2022 il Consiglio ha deciso¹⁰ di eliminare i controlli alle frontiere comuni tra la Croazia e gli altri paesi Schengen. La Croazia ha iniziato a rilasciare visti Schengen nel 2023, rendendo più facile per i turisti visitare il paese. Questi spostamenti senza ostacoli vanno a beneficio non soltanto della Croazia, ma anche dei paesi vicini e dell'intero spazio Schengen.

Nel dicembre del 2022 la presidenza ceca ha inoltre condotto un dibattito importante sulla decisione del Consiglio di eliminare i controlli alle frontiere interne per quanto concerne la **Bulgaria** e la **Romania**¹¹. Sono trascorsi 12 anni da quando la Commissione ha confermato che sia la Bulgaria sia la Romania sono pronte ad aderire a pieno titolo allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. Nella comunicazione "*Rafforzare Schengen con la piena partecipazione della Bulgaria, della Romania e della Croazia allo spazio senza controlli alle frontiere interne*"¹² del novembre 2022, la Commissione ha ribadito ancora una volta che questi Stati membri sono pronti ad aderire allo spazio Schengen. In particolare, ha fatto il punto sulle missioni volontarie di accertamento dei fatti effettuate in Bulgaria e in Romania nei mesi di ottobre e novembre 2022, che non solo hanno confermato le conclusioni dei processi di valutazione completati del 2011, in particolare che la Bulgaria e la Romania continuano a soddisfare le condizioni necessarie per applicare integralmente tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen, sottolineando anche che i due Stati membri stanno applicando debitamente gli ultimi sviluppi dell'*acquis* di Schengen, contribuendo quindi in modo determinante al buon funzionamento dello spazio Schengen.

La piena partecipazione allo spazio Schengen da parte degli Stati membri che aderiscono all'Unione una volta verificate e soddisfatte tutte le condizioni concordate costituisce al tempo stesso un'aspettativa giuridica e una promessa europea. Inoltre la mancata eliminazione dei controlli alle frontiere interne ha conseguenze economiche e ambientali notevolmente negative non soltanto per i cittadini bulgari e rumeni, ma per l'intera Unione. L'aumento dei tempi di attesa alle frontiere si traduce in lunghe code di veicoli e autocarri, con un conseguente aumento

⁹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, del 10 novembre 2022, sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla piena applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nella Repubblica di Croazia (10624/2022 — C9-0222/2022 — 2022/0806(NLE)).

¹⁰ Decisione (UE) 2022/2451 del Consiglio, dell'8 dicembre 2022, relativa alla piena applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nella Repubblica di Croazia.

¹¹ L'adesione allo spazio senza controlli alle frontiere interne rimane subordinata a un accordo tra lo Stato aderente e tutte le parti contraenti, come stabilito all'articolo 140, paragrafi 1 e 2, della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen. Nel dicembre del 2022 l'Austria e i Paesi Bassi non hanno appoggiato la decisione relativa alla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Bulgaria e Romania.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Rafforzare Schengen con la piena partecipazione della Bulgaria, della Romania e della Croazia allo spazio senza controlli alle frontiere interne (COM(2022) 636 final del 16 novembre 2022).

dei costi, una riduzione della competitività per le imprese, l'interruzione delle catene di approvvigionamento e una diminuzione delle entrate per il settore turistico. Le incertezze legate ai ritardi alle frontiere e agli oneri amministrativi possono scoraggiare gli investimenti esteri e compromettere la coesione economica e sociale tra gli Stati membri. Esiste altresì un costo ambientale: le stime indicano che ogni anno vengono emesse 46 000 tonnellate di CO₂¹³ a causa della mancata abolizione dei controlli alle frontiere interne.

La Commissione sta lavorando a stretto contatto con la presidenza svedese e quella spagnola entrante per preparare la decisione, che dovrà adottare il Consiglio, di revocare i controlli alle frontiere interne il prima possibile quest'anno. La Romania e la Bulgaria hanno costantemente agito come attori essenziali per il continuo sviluppo dell'*acquis* di Schengen. È giunto il momento che l'UE onori il suo impegno concedendo ai due Stati membri la piena adesione allo spazio Schengen e in tal modo rafforzi ulteriormente l'unità europea.

Sono stati compiuti progressi significativi anche nell'azione di ulteriore consolidamento dello spazio Schengen. Dopo intensi preparativi da parte delle autorità cipriote volti a garantire che il paese fosse pronto a trattare i dati del sistema d'informazione Schengen, **Cipro** applicherà le disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen a partire dal luglio 2023¹⁴. Il collegamento di Cipro al sistema d'informazione Schengen rafforzerà la cooperazione nell'attività di contrasto e migliorerà la sicurezza in Europa. Nell'ottobre 2023, quando il sistema d'informazione Schengen sarà operativo a Cipro, la Commissione effettuerà una valutazione Schengen per verificare che le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen nel settore del sistema d'informazione Schengen siano state soddisfatte a Cipro. Per quanto concerne l'**Irlanda**, a seguito dell'esito positivo delle valutazioni Schengen nel settore della protezione dei dati, del sistema d'informazione Schengen e della cooperazione di polizia, nel 2023 l'Irlanda sarà sottoposta a valutazioni in relazione al restante *acquis* cui ha chiesto di partecipare (ossia la cooperazione giudiziaria in materia penale, la cooperazione in materia di stupefacenti e l'articolo 26 della convenzione di Schengen¹⁵) in vista di una decisione del Consiglio da adottare per l'applicazione di tali parti dell'*acquis* di Schengen.

3. Uno spazio Schengen forte e unito

Il sistema europeo di gestione delle frontiere attuato dagli Stati membri ha consentito a centinaia di milioni di persone di recarsi nello spazio Schengen nel 2022. Il conseguimento di tale risultato evidenzia l'impegno comune a rendere l'UE la destinazione più attraente al mondo, facilitando attraversamenti rapidi e sicuri delle frontiere. È pertanto fondamentale che le misure di gestione delle frontiere esterne siano in linea con il triplice obiettivo di facilitare gli spostamenti, rafforzare la sicurezza e gestire la migrazione.

¹³ KPMG Romania, *The Unnecessary Burden*, marzo 2023, documento accessibile [a questo indirizzo](#).

¹⁴ Decisione (UE) 2023/870 del Consiglio del 25 aprile 2023 sull'applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen relative al sistema d'informazione Schengen nella Repubblica di Cipro.

¹⁵ L'articolo 26 della convenzione di Schengen stabilisce gli obblighi dei vettori che trasportano cittadini di paesi terzi cui è stato rifiutato l'ingresso.

Sebbene quasi tutti i cittadini di paesi terzi giungano nell'UE utilizzando canali legali, nel 2022 la migrazione irregolare ha raggiunto il livello più elevato dal 2016¹⁶, con 330 000 attraversamenti irregolari delle frontiere segnalati dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex). Gli attraversamenti irregolari delle frontiere su quasi tutte le rotte migratorie consolidate hanno registrato un aumento rispetto agli anni precedenti. Sebbene ciò rappresenti un aumento del 66 % rispetto al 2021, il numero è ben lontano dai livelli del 2015¹⁷. L'aumento degli arrivi irregolari è stato determinato in larga misura da sviluppi negativi nei paesi del vicinato europeo e nel resto del mondo, che hanno determinato anche un notevole aumento della migrazione irregolare secondaria, in particolare lungo la **rotta dei Balcani occidentali**, sulla quale è stato registrato il 43 % di tutti gli ingressi irregolari nel 2022. **La rotta del Mediterraneo centrale** è stata la seconda rotta migratoria più utilizzata in termini assoluti e ha registrato un aumento del 56 % rispetto al 2021. L'aumento della migrazione irregolare ha inoltre comportato rischi ulteriori in quanto i migranti in posizione irregolare sono vulnerabili allo sfruttamento e gli attraversamenti, sia via mare sia via terra, sono pericolosi.

Nel febbraio del 2023 il Consiglio europeo ha fatto il punto della situazione migratoria e ha deciso di rafforzare e accelerare i lavori con una serie ambiziosa di misure operative in materia di migrazione e gestione delle frontiere. Gli sviluppi e i progressi compiuti negli ultimi mesi hanno confermato che, rispetto al periodo 2015-2016, siamo ora meglio preparati a prevenire congiuntamente gli spostamenti irregolari grazie al **rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dell'UE**, nonché a svolgere operazioni di rimpatrio e riammissione più efficienti. Negli ultimi mesi sono stati compiuti sforzi per migliorare le capacità alle frontiere e sostenere l'acquisto di sistemi elettronici di sorveglianza alle frontiere esterne. A tal fine la Commissione sta preparando un invito aperto a manifestare interesse nel contesto dello strumento tematico BMVI per sostenere gli Stati membri che subiscono pressioni su specifiche sezioni delle frontiere terrestri esterne e per introdurre, ampliare o aggiornare i sistemi di sorveglianza esistenti. Inoltre le misure attuate nel periodo 2022-2023 nel contesto del piano d'azione per i Balcani occidentali, quali un maggiore allineamento della politica dei visti tra i partner dei Balcani occidentali e l'UE¹⁸, hanno già prodotto risultati di buon livello, in particolare una riduzione del numero di persone che entrano irregolarmente nell'UE da quella regione¹⁹. Inoltre

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sulla migrazione e l'asilo (C(2023) 219 final del 12 gennaio 2023).

¹⁷ Nel 2015 Frontex aveva segnalato 1 047 210 attraversamenti irregolari delle frontiere.

¹⁸ La Serbia ha ripristinato l'obbligo del visto per il Burundi (21 ottobre), la Tunisia (21 ottobre, con attuazione dal 22 novembre), l'India (9 dicembre, con attuazione dal 1° gennaio 2023), la Guinea-Bissau (1° dicembre, con attuazione dal 6 dicembre), Cuba e la Bolivia (27 dicembre, con attuazione rispettivamente dal 13 aprile e dal 10 febbraio 2023). La Macedonia del Nord ha ripristinato l'obbligo del visto per il Botswana e Cuba (il 29 novembre, con attuazione dal 1° gennaio 2023) e per l'Azerbaijan (il 29 novembre, con attuazione dal 16 marzo 2023). Il 12 gennaio 2023 il Montenegro ha adottato una decisione volta a ripristinare l'obbligo del visto per i cittadini cubani e i residenti degli Emirati arabi uniti (con attuazione dal 13 gennaio 2023). L'Albania non ha rinnovato l'esenzione stagionale dal visto per i cittadini indiani, russi ed egiziani (tuttavia tale esenzione è stata rinnovata fino al 31 dicembre 2023 per i cittadini di Arabia Saudita, Bahrein, Oman, Qatar e Thailandia).

¹⁹ Nel febbraio del 2023 sono stati segnalati 3 654 attraversamenti irregolari delle frontiere, con un calo del 36 % rispetto al gennaio del 2023 (5 751): si constata quindi il proseguimento della tendenza al ribasso iniziata nel novembre 14 105. Sebbene a marzo sia stato registrato un aumento del 69 % rispetto al mese

nel dicembre 2022 Frontex ha esteso la propria operazione congiunta in Serbia alla frontiera con l'Ungheria, integrando il sostegno già fornito alla frontiera con la Bulgaria. Ha inoltre avviato operazioni congiunte in Moldova (aprile 2022) e in Macedonia del Nord (aprile 2023). La Commissione attende con interesse l'adozione degli accordi sullo status da essa negoziati con il Montenegro e l'Albania nel 2023 e l'avvio dei negoziati per rinnovare l'accordo sullo status con la Serbia e concluderne uno con la Bosnia-Erzegovina. Gli accordi contribuiranno ad affrontare in modo più efficace la sfida della migrazione irregolare, sfruttando appieno il potenziale dell'Agenzia di lavorare con paesi terzi e all'interno di tali paesi.

Le azioni in corso per dialogare con i paesi terzi prioritari mireranno a ridurre le partenze irregolari verso l'UE e a promuovere i rimpatri, nonché i percorsi legali, in linea con il piano d'azione per il Mediterraneo centrale e le varie iniziative "Team Europa". A titolo di esempio, è in fase di attuazione la prima fase di un nuovo pacchetto di protezione delle frontiere per l'Egitto, è stato avviato un partenariato operativo contro il traffico di migranti con la Tunisia e ne è previsto un altro con l'Egitto. Sulla base di questi sviluppi positivi e al fine di istituire misure a livello UE per mantenere l'integrità e la funzionalità dello spazio Schengen, la Commissione sta inoltre preparando piani d'azione sul Mediterraneo orientale e sulle rotte atlantiche e del Mediterraneo occidentale.

È ora essenziale mantenere lo slancio dell'azione: la Commissione invita il Consiglio Schengen a fare il punto sulle misure operative che l'UE sta attuando collettivamente, a seguito del Consiglio europeo straordinario di febbraio. In particolare, Frontex dovrebbe riferire in merito alle modalità adottate per rafforzare il suo (ri)dispiegamento di personale e attrezzature per rafforzare le principali sezioni delle frontiere esterne nel 2023, nonché in merito alle misure che saranno attuate insieme agli Stati membri per garantire la disponibilità delle capacità necessarie.

Gli sviluppi dell'ultimo anno hanno evidenziato ancora una volta l'urgente necessità di adottare rapidamente le proposte legislative che accompagnano il **patto sull'asilo e la migrazione**, al fine di gestire la migrazione irregolare e l'asilo, rafforzare i controlli alle frontiere e contrastare il traffico di migranti in modo strategico, coerente ed efficace. Per sostenere uno spazio Schengen più stabile e più forte, **la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare rapidamente il nuovo codice frontiere Schengen, in particolare i regolamenti sugli accertamenti e sull'Eurodac.**

Governance efficace per la gestione delle frontiere e i rimpatri

Nel marzo del 2023 la Commissione ha istituito la prima politica strategica pluriennale²⁰ in assoluto in **materia di gestione europea integrata delle frontiere** che sarà attuata dalla guardia di frontiera e costiera europea per i prossimi cinque anni. Questa decisione costituisce

precedente (6 181), si registra comunque una diminuzione del 22 % degli attraversamenti irregolari delle frontiere lungo questa rotta nel 2023 (14 858) rispetto allo stesso periodo dello scorso anno (19 029).

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che definisce la politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere (COM(2023) 146 final).

una tappa cruciale nell'impegno per rafforzare lo spazio Schengen e garantire una gestione efficace delle sue frontiere, dando attuazione a una delle azioni prioritarie individuate nella relazione sullo stato di Schengen 2022. Questo ciclo politico è il risultato di un ampio processo di consultazione tra le istituzioni, approvato a una visione condivisa della gestione delle frontiere esterne. Fornisce un quadro coordinato per garantire che tutte le attività degli Stati membri e di Frontex, dalla sorveglianza delle frontiere alla lotta contro il traffico di migranti fino ai rimpatri, siano guidate dal medesimo insieme di principi comuni e producano risultati tangibili sul campo. Il quadro di governance sarà ulteriormente rafforzato mediante una strategia tecnica e operativa che Frontex dovrà sviluppare entro il mese di settembre del 2023.

Il buon funzionamento della gestione delle frontiere e dei rimpatri nell'UE richiede inoltre un **sistema di governance nazionale efficace** in ciascuno Stato membro. Le valutazioni Schengen effettuate nel 2022 hanno confermato che una governance debole e un approccio strategico limitato in alcuni Stati membri incidono negativamente sulle attività di controllo delle frontiere e di rimpatrio. In diversi Stati membri è stata rilevata una cooperazione limitata tra le autorità competenti per le attività di frontiera e quelle competenti per i rimpatri, il che ostacola ulteriormente una risposta operativa efficace. Nel settore della gestione delle frontiere, mentre alcuni Stati membri hanno rafforzato la loro governance nazionale, ad esempio istituendo unità di coordinamento strategico, altri seguono un approccio più decentrato, il che potrebbe dar luogo a sfide per quanto riguarda il coordinamento strategico dei controlli di frontiera.

Nel settore del **rimpatrio**, la costante frammentazione delle soluzioni, le risposte ad hoc e l'assenza di pianificazione strategica impediscono agli Stati membri di razionalizzare in modo globale le procedure nazionali, di lavorare sulle priorità e di sfruttare al meglio le (limitate) risorse disponibili.

Sebbene non esista un'unica soluzione o un unico modello istituzionale, il sistema nazionale di ciascuno Stato membro dovrebbe essere efficace nel colmare le lacune esistenti, razionalizzare gli sforzi e coordinare tutte le autorità competenti al fine di gestire in modo efficace le frontiere esterne ed effettuare i rimpatri. La **revisione delle strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere entro marzo 2024** offre un'opportunità unica per rafforzare la governance nazionale e potenziare la pianificazione strategica delle **capacità nazionali** in materia di controllo delle frontiere e di rimpatrio, nonché per istituire **piani di emergenza nazionali**.

Di conseguenza, al fine di garantire la fornitura di personale ben addestrato, attrezzature e infrastrutture in quantità sufficienti per sostenere efficacemente le strategie nazionali per la gestione europea integrata delle frontiere, tanto per le attività di frontiera quanto per quelle di rimpatrio, gli Stati membri dovrebbero mettere in atto, entro marzo 2024, adeguate disposizioni finanziarie e operative, anche per quanto concerne l'uso dei fondi UE, per l'attuazione dei loro piani nazionali di sviluppo delle capacità.

Inoltre, al fine di garantire la futura disponibilità di capacità comuni a seguito della preparazione della panoramica dei piani nazionali di sviluppo delle capacità, Frontex deve adottare una tabella di marcia in materia di capacità per orientare ulteriormente lo sviluppo di personale e attrezzature per la guardia di frontiera e costiera europea negli anni a venire, in

modo da garantire che Frontex e le autorità degli Stati membri possano svolgere i loro compiti in materia di gestione delle frontiere e rimpatrio.

Verso la gestione delle frontiere più avanzata al mondo

L'entrata in funzione del sistema d'informazione Schengen rinnovato nel marzo 2023 costituisce la base per l'istituzione del sistema di gestione delle frontiere più avanzato al mondo. Il sistema aggiornato rafforza la gestione delle frontiere esterne e offre ulteriori opportunità di cooperazione operativa transfrontaliera all'interno dello spazio Schengen. Questo risultato risponde a uno degli obiettivi principali individuati nella relazione sullo stato di Schengen 2022. Grazie all'aumento delle funzionalità, è più facile individuare e fermare le persone che viaggiano sotto falsa identità.

I nuovi strumenti potranno realizzare appieno il loro potenziale soltanto se saranno pienamente attuati da tutti gli Stati Schengen. Inoltre gli Stati membri devono attuare le funzionalità esistenti per garantire parità di condizioni e una piena reciprocità all'interno dell'UE e dello spazio Schengen. In particolare, dalle valutazioni Schengen del 2022 è emerso che non tutti gli Stati membri hanno messo in atto gli strumenti e le procedure necessari per garantire che tutte le informazioni pertinenti, comprese le impronte digitali e le fotografie, siano inserite nel sistema d'informazione Schengen al momento della creazione di segnalazioni o siano accessibili agli utenti finali. Ciò impedisce agli operatori di polizia e alle guardie di frontiera di identificare in modo preciso la persona soggetta a una segnalazione e di adottare azioni appropriate. Inoltre dalle valutazioni del 2022 è emerso che gli Stati membri utilizzano sempre più spesso il sistema automatico per il riconoscimento delle impronte digitali, ma che vi sono ancora margini di miglioramento in alcuni Stati membri²¹. L'uso non sistematico del sistema rischia di permettere che persone oggetto di una segnalazione sfuggano all'identificazione ricorrendo a documenti fraudolenti.

Unitamente ad altri sistemi informatici su larga scala, il sistema d'informazione Schengen consentirà di viaggiare facilmente in tutto lo spazio Schengen, garantendo nel contempo il massimo livello di sicurezza interna e la gestione della migrazione regolare e irregolare. L'attuazione del sistema di ingressi/uscite e del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi rimane una priorità fondamentale. Le conclusioni del Consiglio europeo di febbraio hanno confermato la necessità di renderli operativi quanto prima al fine di garantire un controllo completo ed efficace delle frontiere esterne. Nel corso dell'anno passato gli Stati membri, l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) e la Commissione hanno continuato a impegnarsi per realizzare la nuova architettura informatica e la sua interoperabilità, permettendo di ottenere il sistema di gestione delle frontiere tecnologicamente più avanzato al mondo. È di fondamentale importanza che eu-LISA e gli altri portatori di interessi adottino le misure necessarie nel contesto delle rispettive competenze al fine di evitare

²¹ Nel 2022 sono state effettuate più di 4 milioni di ricerche nel sistema d'informazione Schengen con il sistema automatico per il riconoscimento delle impronte digitali, mentre nel 2021 erano state effettuate soltanto 1,3 milioni di ricerche.

ulteriori ritardi che potrebbero avere un effetto domino su altri sistemi. A tal fine eu-LISA deve fornire quanto prima la componente centrale critica mancante del sistema di ingressi/uscite in modo da consentire agli Stati membri di sottoporre a prova i loro sviluppi tecnici nazionali e i progressi compiuti nella preparazione all'uso del sistema.

Sforzi congiunti per rendere più efficace il sistema dell'UE per i rimpatri

Le attività svolte in questo settore si sono evolute nel corso dell'ultimo anno e il sistema comune dell'UE per i rimpatri sta prendendo forma, in linea con le azioni prioritarie individuate nella relazione sullo stato di Schengen 2022. L'attuazione della strategia dell'UE del 2021 sui rimpatri volontari e la reintegrazione²² sta avanzando bene. Nel 2022 è proseguita la tendenza positiva per cui i rimpatri volontari rappresentano l'opzione preferita per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi privi di status giuridico: i rimpatri volontari hanno costituito il 56 % di tutti i rimpatri²³. La tendenza è proseguita nonostante siano quasi scomparse le restrizioni ai rimpatri forzati connesse alla COVID-19. Dall'aprile 2022 Frontex fornisce agli Stati membri pacchetti standardizzati per sostenere la reintegrazione delle persone che ritornano nei loro paesi di origine al fine di rendere più coerente l'approccio europeo. Gli Stati membri partecipano più attivamente ai servizi congiunti di reintegrazione con l'Agenzia e Frontex ne sta ampliando la copertura geografica²⁴ e la portata.

Tuttavia il numero totale di rimpatri effettivi nel 2022 (circa 78 000²⁵) è rimasto basso, tenendo conto del fatto che nello stesso anno circa 420 000 cittadini di paesi terzi²⁶ sono stati invitati a lasciare l'UE e lo spazio Schengen. Sebbene la cooperazione con alcuni paesi terzi in materia di riammissione limiti le possibilità di eseguire i rimpatri, le valutazioni Schengen effettuate nel 2022 hanno ribadito la tendenza osservata negli ultimi anni, evidenziando le sfide persistenti poste dalle barriere nazionali che ostacolano l'efficienza delle procedure di rimpatrio. Rimangono ostacoli pratici (capacità operativa limitata, procedure nazionali onerose) che fanno sì che gli Stati membri non emettano rapidamente decisioni di rimpatrio nei confronti dei migranti irregolari. Ciò ostacola notevolmente la possibilità di avviare le procedure necessarie e di effettuare con successo i rimpatri, e incide negativamente sul valore aggiunto del sistema d'informazione Schengen aggiornato, in quanto limita la possibilità di introdurre segnalazioni di rimpatrio. Inoltre la cooperazione tra i vari soggetti nazionali coinvolti nel settore dei rimpatri²⁷ non è ancora abbastanza efficace, e questo, sommato alla mancanza di sistemi informatici integrati per la gestione dei casi, crea lacune e inefficienze e

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, La strategia dell'UE sui rimpatri volontari e la reintegrazione (COM(2021) 120 final del 27 aprile 2021).

²³ Dati preliminari comunicati dagli Stati membri e raccolti da Frontex.

²⁴ Il numero di Stati membri partecipanti e di paesi terzi interessati ha continuato ad aumentare, passando dai 5 Stati membri del progetto pilota ai 17 Stati membri dal gennaio del 2023, con un ambito di applicazione geografico ampliato (da 24 paesi terzi attivi nel 2022 a 37 nel 2023).

²⁵ Dati Eurostat per il 2022. [Statistiche | Eurostat \(europa.eu\)](#).

²⁶ Dati Eurostat per il 2022. [Statistiche | Eurostat \(europa.eu\)](#).

²⁷ In più di 10 Stati membri vi sono almeno due organi (spesso appartenenti ad autorità distinte) competenti per l'emissione delle decisioni di rimpatrio e nella maggior parte degli Stati membri esiste anche un'autorità separata per l'esecuzione dei rimpatri.

rende inadeguato il follow-up. La consulenza in materia di rimpatrio non è ancora ampiamente disponibile in tutti gli Stati membri.

La complessità dei rimpatri richiede chiaramente una cooperazione strutturata, scambi regolari di informazioni, priorità comuni e un uso più strategico delle risorse. La strategia operativa per rimpatri più efficaci²⁸, di recente istituzione, intende colmare questa grave lacuna e rafforzare la coerenza degli sforzi degli Stati membri. La Commissione invita tutti gli Stati membri a sfruttare appieno le discussioni, il sostegno pratico e la cooperazione in corso attraverso la rete ad alto livello per i rimpatri e il coordinatore per i rimpatri. Una consulenza efficace in materia di rimpatrio deve rimanere prioritaria nel programma della rete di alto livello, affinché tutti gli Stati membri dispongano di consulenza professionale in materia di rimpatrio e siano a conoscenza di tutti gli strumenti e le attività di formazione disponibili. Durante questo secondo ciclo di Schengen, la rete di alto livello deve cercare soluzioni pratiche per le carenze persistenti individuate, sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche degli Stati membri. Le valutazioni Schengen da effettuare a partire dal 2023 contribuiranno a questa attività sostenendo lo sviluppo di un quadro comune per valutare le prestazioni nel settore dei rimpatri.

In veste di braccio operativo della politica di rimpatrio dell'UE, Frontex svolge un ruolo fondamentale a tale riguardo. Il continuo aumento del numero di rimpatri coordinati da Frontex rappresenta uno sviluppo molto positivo (31 % nel 2022 rispetto al 22 % nel 2021 e al 17 % nel 2020), tanto più che è legato a una quota crescente di rimpatri volontari (+ 109 % nel 2022 rispetto al 2021). Le operazioni di rimpatrio condotte da Frontex in Albania, Nigeria e Bangladesh sono elementi distintivi di un sistema europeo efficace ed è necessario continuare a coinvolgere nuovi paesi terzi. L'Agenzia dovrebbe inoltre continuare a sostenere gli Stati membri nello sviluppo, nell'attuazione e nell'armonizzazione dei sistemi informatici di gestione dei casi di rimpatrio a livello UE.

La nostra risposta rischierà di restare insufficiente fino a quando non disporremo di un quadro giuridico rafforzato e più efficace che renda il sistema comune dell'UE più solido e resiliente. A tal fine è fondamentale portare avanti i lavori relativi al patto sulla migrazione e l'asilo, compreso l'avvio dei negoziati sulla rifusione della direttiva rimpatri, nonché quelli relativi a una cooperazione più efficace con paesi terzi.

Riquadro 2. Rendere i rimpatri più efficaci con il sistema d'informazione Schengen aggiornato

L'entrata in funzione del nuovo sistema d'informazione Schengen (SIS) nel marzo 2023 contribuirà a promuovere il rimpatrio efficace di cittadini di paesi terzi oggetto di una decisione di rimpatrio e il monitoraggio dell'esecuzione. Gli Stati membri sono ora tenuti a caricare le segnalazioni di rimpatrio nel sistema d'informazione Schengen. Ciò consentirà di individuare più facilmente i rimpatriandi che si sono resi irreperibili nel corso della migrazione e delle verifiche di frontiera, contribuendo anche a scoraggiare i movimenti secondari dei rimpatriandi. Aiuterà inoltre gli Stati membri a riconoscere reciprocamente le rispettive decisioni di rimpatrio, permettendo loro di controllare, attraverso il

²⁸ La Commissione ha contribuito alla strategia operativa con il documento strategico "Verso una strategia operativa per rimpatri più efficaci" (COM(2023) 45 final del 24 gennaio 2023).

sistema d'informazione Schengen, se è stata emessa una decisione di rimpatrio in un altro Stato membro.

Come ulteriore passo verso il sistema comune dell'UE per i rimpatri, nel marzo 2023 la Commissione ha pubblicato una raccomandazione sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e sull'accelerazione dei rimpatri²⁹, che fornisce orientamenti agli Stati membri su come migliorare l'efficienza delle procedure di rimpatrio, anche attraverso il riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio. La Commissione sta avviando discussioni approfondite con gli Stati membri sull'attuazione della raccomandazione e sulle nuove opportunità derivanti dall'entrata in funzione del nuovo sistema d'informazione Schengen. Dopo aver discusso su vari aspetti della raccomandazione in seno al gruppo di contatto sul rimpatrio in marzo, al gruppo di lavoro del Consiglio "Integrazione, migrazione ed espulsione" (IMEX) in aprile e al comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA) a maggio, la Commissione e gli Stati membri hanno ulteriormente esplorato le possibilità di condividere le migliori pratiche e di prendere nuove iniziative concrete e pratiche. Nel contesto dell'attuazione della strategia operativa, la rete ad alto livello per i rimpatri, presieduta dal coordinatore per i rimpatri, discuterà ulteriormente la questione a giugno.

Maggiore tutela dei diritti fondamentali durante le attività di frontiera e di rimpatrio

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dev'essere anzitutto uno spazio unico in cui siano protetti i diritti e le libertà fondamentali. L'UE e gli Stati membri hanno ribadito il loro fermo impegno a gestire in maniera efficace e sicura le frontiere esterne e le attività di rimpatrio, tutelando nel contempo i diritti fondamentali. La politica strategica pluriennale per la gestione integrata delle frontiere ha sottolineato la necessità che tutti gli attori dell'UE e nazionali rispettino efficacemente i diritti fondamentali durante le attività di frontiera e di rimpatrio, con strutture solide per garantire l'accesso alla protezione internazionale e il rispetto del principio di non respingimento, e che garantiscano condizioni adeguate nei casi eccezionali in cui il trattenimento di cittadini di paesi terzi si renda necessario in conformità del diritto dell'UE. Nel 2022 Frontex ha assunto 46 **osservatori dei diritti fondamentali**³⁰. I **meccanismi nazionali di monitoraggio dei diritti fondamentali**, come proposti nel quadro del regolamento sugli accertamenti, migliorano la trasparenza e la responsabilizzazione alle frontiere dell'UE. La Croazia ha assunto un ruolo guida e, nel giugno 2022, ha istituito il primo meccanismo di monitoraggio indipendente, che è stato rinnovato a novembre con elementi nuovi quali le visite senza preavviso alle frontiere verdi. Dalle valutazioni del 2022 è emerso che, sebbene le condizioni di trattenimento richiedano ancora miglioramenti in alcuni Stati membri, vi sono anche esempi positivi di centri che rispecchiano la natura amministrativa del trattenimento.

²⁹ Raccomandazione (UE) 2023/682 della Commissione, del 16 marzo 2023, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e all'accelerazione dei rimpatri nell'attuazione della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (C(2023) 1763 final).

³⁰ Il numero di assunzioni supera quello previsto dal regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea (40).

Riquadro 3. Priorità per la gestione delle frontiere e il rimpatrio

1. Attuare e consolidare la governance strategica della gestione europea integrata delle frontiere istituendo la strategia tecnica e operativa di Frontex entro settembre 2023 e allineando le strategie nazionali degli Stati membri entro marzo 2024.
2. Rafforzare la governance nazionale per la gestione delle frontiere e i rimpatri e coordinare processi strategici quali la pianificazione delle capacità europee e nazionali per il controllo delle frontiere e i rimpatri, sfruttando appieno il sostegno offerto dall'UE, anche attraverso la rete ad alto livello per i rimpatri e il coordinatore per i rimpatri.
3. Migliorare la qualità dei controlli di frontiera e della sorveglianza di frontiera grazie alla disponibilità di personale formato in numero sufficiente, procedure efficienti, un uso adeguato dei sistemi di informazione e una cooperazione rafforzata con paesi terzi.
4. Migliorare la conoscenza situazionale europea e nazionale attuando l'analisi dei rischi e lo scambio di informazioni nell'ambito del quadro europeo di sorveglianza delle frontiere.
5. Emettere sistematicamente decisioni di rimpatrio nei confronti di cittadini di paesi terzi privi del diritto di soggiorno e dare un seguito adeguato alla loro attuazione, colmando le lacune esistenti tra asilo e rimpatrio e istituendo sistemi informatici efficaci per la gestione dei casi di rimpatrio.
6. Sfruttare appieno le nuove funzionalità del sistema d'informazione Schengen per i rimpatri rafforzando il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e massimizzare pienamente le possibilità offerte dalla raccomandazione della Commissione sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e sull'accelerazione dei rimpatri.

Abolizione graduale di tutti i controlli di lunga durata alle frontiere interne

Lo spazio Schengen richiede un approccio comune e coordinato per affrontare le situazioni che rischiano di avere un impatto significativo sulla sicurezza e sul benessere dei residenti nell'UE. I controlli alle frontiere interne possono essere temporaneamente ripristinati in circostanze eccezionali, ma ciò non può arrecare pregiudizio al principio stesso dell'assenza di controlli alle frontiere interne³¹. Le eccezioni e le deroghe a tale diritto devono essere interpretate in modo restrittivo quando sorge la necessità di rispondere a una grave minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Sono stati compiuti passi notevoli verso l'attuazione di questa priorità fondamentale delineata nella prima relazione sullo stato di Schengen. Resta tuttavia ancora molto da fare per garantire che i controlli alle frontiere interne siano utilizzati soltanto in ultima istanza.

Nell'ultimo anno gli Stati membri hanno fatto ricorso al ripristino o alla proroga dei controlli alle frontiere interne in 28 occasioni, 19 delle quali riguardano la proroga di controlli alle frontiere interne di lunga durata in vigore dal 2015. Dall'ottobre 2022 il coordinatore Schengen intrattiene uno stretto dialogo con Austria, Danimarca, Francia, Germania, Norvegia e Svezia, nonché con gli Stati membri interessati dai controlli in questione. Al fine di elaborare una tabella di marcia per abbandonare quanto prima i controlli alle frontiere interne, è stata organizzata una serie di riunioni bilaterali, trilaterali e multilaterali per valutare meglio la natura delle minacce notificate dai sei paesi in questione e individuare misure alternative più mirate ed efficaci per affrontarle. La successiva abolizione dei controlli da parte dell'Austria e

³¹ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 26 aprile 2022, *NW/Landespolizeidirektion Steiermark*, cause riunite C-368/20 e C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298, punto 64.

della Cechia alla frontiera con la Slovacchia e della Danimarca alla frontiera con la Svezia dimostra che tali misure alternative sono disponibili e illustra il valore del dialogo e dello scambio di buone pratiche.

Da tali riunioni è emerso altresì che gli Stati membri continuano a dover far fronte a gravi minacce alla loro sicurezza interna e all'ordine pubblico che richiedono un intervento. Inoltre i controlli notificati alle frontiere interne variano notevolmente in termini di intensità e spesso sono complementari alle altre misure adottate per affrontare le minacce individuate. Alcuni Stati membri effettuano pattugliamenti ferroviari trilaterali, ad esempio sui collegamenti ferroviari tra Austria, Germania e Ungheria, nonché tra Austria, Italia e Germania, mentre altri hanno istituito pattugliamenti congiunti. L'Austria, la Croazia e la Slovenia hanno inoltre istituito una rete di cooperazione di polizia con i partner dei Balcani occidentali, contribuendo in tal modo a impedire l'ingresso di migranti irregolari provenienti da questa regione e, di conseguenza, ad affrontare uno dei motivi ricorrenti del ripristino dei controlli di frontiera. Nel caso della Danimarca i controlli sono effettuati sulla base di un sistema di riconoscimento delle targhe messo in atto dalle autorità danesi alla frontiera terrestre con la Germania, che consente controlli mirati di veicoli specifici e sospetti, anziché controlli sistematici alle frontiere. Nel febbraio del 2023 la cooperazione transfrontaliera rafforzata tra l'Austria e la Cechia ha portato all'abolizione dei controlli alle frontiere con la Slovacchia. L'estensione di tali buone pratiche di cooperazione transfrontaliera di polizia a tutte le pertinenti sezioni di frontiera dovrebbe portare alla sostituzione degli attuali controlli alle frontiere interne con misure alternative, che consentano di garantire un livello elevato di sicurezza in tutto il territorio Schengen.

Riquadro 4. Sviluppi in materia di controlli alle frontiere interne

Tra aprile e maggio del 2023 Austria, Danimarca, Francia, Germania, Norvegia e Svezia hanno notificato alla Commissione il ripristino dei controlli alle frontiere interne per sei mesi (da fine aprile/metà maggio a fine ottobre/metà novembre 2023).

Da un lato, tali notifiche rispecchiano gli sforzi compiuti negli ultimi mesi dagli Stati membri in questione per limitare l'impatto dei controlli sull'esercizio della libera circolazione.

In particolare alcuni Stati membri hanno abolito i controlli su alcune sezioni di frontiera o stanno adottando misure che potrebbero portare a una rapida abolizione dei controlli. Ad esempio la Danimarca ha ora limitato i controlli alle frontiere con la Germania, dove i controlli sono effettuati sotto forma di verifiche a campione, e ha abolito i controlli alla frontiera con la Svezia. La Commissione prevede inoltre che l'entrata in vigore, nell'agosto del 2023, di una nuova legge nazionale svedese che consente controlli di polizia nelle zone di frontiera, in linea con la raccomandazione (UE) 2017/820 del Consiglio del 12 maggio 2017³², consentirà di affrontare le minacce individuate senza la necessità di ripristinare i controlli alle frontiere interne.

Inoltre, come indicato in precedenza, alcuni Stati membri hanno illustrato nelle loro notifiche le utili misure alternative che hanno iniziato ad attuare e hanno indicato che si adopereranno per rafforzarle

³² 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 (GU L 122 del 13.5.2017, pag. 79).

ulteriormente. La Commissione è pronta a fornire ulteriore assistenza a tutti gli Stati membri interessati nello sviluppo di misure alternative, al fine di contribuire a limitare l'impatto sui legami socioeconomici transfrontalieri e facilitare l'abolizione dei controlli.

Dall'altro lato sono necessarie ulteriori informazioni da parte di tutti gli Stati membri per comprendere meglio le ragioni alla base delle decisioni adottate, l'impatto concreto del ripristino dei controlli di frontiera e quali misure alternative potrebbero contribuire ad affrontare le minacce specifiche che subiscono attualmente gli Stati membri in questione. Ciò dovrebbe consentire alla Commissione di valutare in che misura le minacce sollevate dagli Stati membri possano essere considerate come motivi nuovi rispetto a quelle presentate in precedenza, e se i controlli alle frontiere ripristinati in risposta a quelle minacce siano necessari e proporzionati. La Commissione rileva a questo proposito che alcune informazioni relative alle minacce alla sicurezza sono di natura sensibile, il che impedisce agli Stati membri interessati di condividerle con il pubblico.

Per questo motivo la Commissione avvierà un processo di consultazione formale a norma dell'articolo 27 del codice frontiere Schengen con tutti gli Stati membri interessati, sulla base del dialogo costruttivo svoltosi finora. Nel processo di consultazione la Commissione terrà debitamente conto dei pareri espressi dagli Stati membri interessati dai controlli in corso. In particolare, il 26 aprile 2023 la Commissione ha ricevuto un parere dalla Slovenia in merito al ripristino dei controlli alla frontiera tra Austria e Slovenia, che sarà oggetto delle consultazioni con l'Austria. La Commissione è disposta a ricorrere agli strumenti giuridici a sua disposizione qualora tali consultazioni confermino che gli Stati membri prorogano i controlli alle frontiere interne in modo non necessario e proporzionato e che tale comportamento non si basa sull'esistenza di una nuova minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna³³.

Infine la Commissione sottolinea che il pieno funzionamento dello spazio Schengen è della massima importanza per i cittadini dell'UE e incoraggia gli Stati membri a monitorare costantemente l'evoluzione delle minacce individuate e a tenere conto dei risultati del monitoraggio nelle misure applicate.

4. Sfruttare appieno il potenziale di Schengen per uno spazio sicuro di libera circolazione

La tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti e armi da fuoco, la criminalità informatica e il terrorismo continuano a costituire le principali minacce alla sicurezza interna dello spazio Schengen. La criminalità organizzata ha enormi costi economici e personali per la società. Si stima che la perdita economica dovuta alla criminalità organizzata e alla corruzione rappresenti una cifra compresa tra 218 e 282 miliardi di EUR l'anno³⁴.

Lotta alla criminalità organizzata

Si registra un aumento senza precedenti della disponibilità di stupefacenti illeciti in Europa, che ha raggiunto livelli record, in particolare per la cocaina proveniente dall'America del Sud. Sebbene la grande maggioranza degli scambi commerciali attraverso i porti dell'UE -

³³ Cfr. sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite C-368/20 e C-369/20.

³⁴ Cfr. Commissione europea, Proteggere i cittadini europei dal terrorismo e dalla criminalità organizzata, data dell'ultimo accesso: 12 maggio, consultabile a [questo indirizzo](#).

infrastrutture critiche che garantiscono il buon funzionamento del mercato interno - sia legittima, i porti sono sfruttati anche per trasportare merci illegali nell'UE e sono vulnerabili a infiltrazioni da parte di reti criminali. L'elevato volume di container (oltre 90 milioni) movimentato ogni anno e la bassa percentuale (tra il 2 % e il 10 %) che può essere ispezionata fisicamente rende estremamente difficile individuare le merci illegali³⁵. Il traffico di stupefacenti genera nell'UE entrate annue stimate a 30 miliardi di EUR³⁶. L'infiltrazione della criminalità nell'economia legale e nel tessuto sociale ha conseguenze di vasta portata e destabilizzanti per la società, lo Stato di diritto e la fiducia nelle autorità pubbliche. La Commissione sta valutando l'opportunità di prendere nuove iniziative per smantellare le reti criminali e il traffico di stupefacenti nel quadro della strategia antidroga dell'UE e del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2021-2025.

Riquadro 5. Valutazione tematica Schengen sul traffico di stupefacenti

Conformemente al programma annuale di valutazione Schengen per il 2023³⁷, è in corso quest'anno una **valutazione tematica** nel settore della cooperazione di polizia volta a individuare le **migliori pratiche** degli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide analoghe in materia di lotta contro il traffico di stupefacenti verso l'UE, in particolare il traffico di stupefacenti in **volume elevato**.

Saranno valutate le capacità nazionali degli Stati membri nel settore della cooperazione di polizia, della protezione delle frontiere esterne e della gestione dei sistemi informatici. L'accento sarà posto principalmente sulla **cooperazione di polizia** quale specificata dall'*acquis* di Schengen, ossia: la condivisione di informazioni al fine di prevenire e individuare i reati tra le pertinenti autorità di contrasto (comprese le autorità doganali) a livello nazionale ed europeo/internazionale; la cooperazione e il coordinamento delle azioni operative transfrontaliere (sorveglianza, forniture sorvegliate e operazioni congiunte); l'individuazione delle zone portuali di interesse e l'analisi dei rischi; le risorse umane e la formazione; le strategie anticorruzione e l'intelligence in materia penale nel settore marittimo. I risultati sono attesi verso la fine del 2023 e saranno presentati al Consiglio Schengen di marzo e al forum Schengen all'inizio del 2024.

I gruppi della criminalità organizzata ricorrono a forme estreme di violenza, corruzione e intimidazione. L'accesso agevole e a basso costo alle armi da fuoco in alcuni paesi contribuisce notevolmente al **traffico illecito di armi da fuoco** in tutta l'UE. Nel corso del 2022 la Commissione ha valutato le legislazioni nazionali³⁸ al fine di garantire un approccio uniforme al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, nonché uno scambio adeguato di

³⁵ Cfr. Europol, Reti criminali nei porti dell'UE: rischi e sfide per le autorità di contrasto (solo in EN). https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Joint-report_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports_Public_version.pdf.

³⁶ Relazione 2019 sul mercato dell'UE della droga, Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA) 2019.

³⁷ Decisione di esecuzione della Commissione, del 13.1.2023, che stabilisce il programma di valutazione annuale per il 2023 in conformità dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio, del 9 giugno 2022, sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'*acquis* di Schengen (C(2023) 56 final).

³⁸ La Commissione ha chiuso 38 procedimenti di infrazione per mancata comunicazione avviati nei confronti degli Stati membri. Ha deferito uno Stato membro alla Corte per non aver recepito la direttiva e uno Stato membro per il mancato recepimento dell'atto di esecuzione sulla marcatura. La Commissione sta attualmente valutando la conformità della legislazione nazionale con tali testi giuridici.

informazioni e la tracciabilità delle armi da fuoco, per ridurre il rischio di diversione verso mercati illegali.

Smantellare i modelli imprenditoriali della criminalità organizzata

Per contrastare i gruppi criminali che operano al di là delle frontiere Schengen è necessaria la collaborazione tra i paesi di origine, di transito e di destinazione, con risorse in comune e sforzi coordinati.

La **piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT)** è diventata lo strumento chiave nella lotta dell'Unione contro la criminalità organizzata. Ogni anno vengono attuate quasi 300 azioni operative nel contesto di uno sforzo di collaborazione volto a costruire un quadro di intelligence criminale, condurre indagini e garantire una risposta giudiziaria efficace. Solo nel 2022 le azioni congiunte hanno permesso di effettuare oltre 10 000 arresti segnalati e sequestri per un valore di 269 milioni di EUR: i dati evidenziano come questo quadro incida in misura significativa grazie a un maggiore impegno da parte degli Stati membri e dei partner. A sostegno di tali sforzi, nel 2022 gli Stati membri hanno ricevuto 15,7 milioni di EUR attraverso il Fondo Sicurezza interna per sostenere ulteriormente i progetti e le attività nel contesto dell'EMPACT.

Il mandato rafforzato di **Europol**³⁹ ha portato a un nuovo livello la lotta contro la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità in Europa, conferendo all'Agenzia il potere di proporre agli Stati membri di inserire nel sistema d'informazione Schengen informazioni provenienti da paesi terzi o da organizzazioni internazionali in merito a indagati e criminali. Grazie alle informazioni fornite dai partner esterni, Europol ha intensificato il trattamento degli elenchi di paesi terzi dei combattenti terroristi stranieri al fine di inserirli nel sistema d'informazione Schengen. Sono necessari ulteriori sforzi per trasformare Europol da polo centrale dell'UE per lo scambio di informazioni sulla criminalità a piattaforma predefinita per le soluzioni relative alle attività di contrasto europee. Il riesame della strategia Europol 2020+ offre l'opportunità di sfruttare appieno il mandato e le risorse rafforzati di Europol per rispondere alle crescenti esigenze di dispiegamento attivo negli Stati membri e per rafforzare il contributo di Europol alla sicurezza nello spazio Schengen.

Scambio di informazioni

Lo scambio di dati e di informazioni pertinenti tra le autorità di contrasto nazionali è un prerequisito per una cooperazione efficace in materia di prevenzione, accertamento e indagine in materia di criminalità transfrontaliera. Il sistema d'informazione Schengen, in quanto sistema di scambio di informazioni per la sicurezza e la gestione delle frontiere più ampio e più utilizzato in Europa, fornisce alle autorità degli Stati membri un accesso in tempo reale a informazioni critiche, quali segnalazioni in merito a persone ricercate, persone scomparse, veicoli rubati e documenti smarriti o rubati. A questo riguardo svolgono un ruolo fondamentale

³⁹ Regolamento (UE) 2022/991 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2022, che modifica il regolamento (UE) 2016/794 per quanto riguarda la cooperazione di Europol con le parti private, il trattamento dei dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali, e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione (GU L 169 del 27.6.2022, pag. 1).

i punti di contatto unici nazionali integrati, le autorità centrali competenti per la cooperazione internazionale di polizia. Nel corso dell'ultimo anno sono stati osservati sviluppi positivi, con un aumento del numero di Stati membri che attuano un approccio multi-agenzia, in cui rappresentanti di organismi di contrasto diversi (polizia, autorità doganali, guardie di frontiera) sono assegnati a un punto di contatto unico. Esiste ancora un margine di miglioramento, in particolare per quanto concerne il flusso efficace ed efficiente di informazioni, l'accesso diretto e di facile utilizzo a tutte le banche dati pertinenti, nonché il sistema integrato e automatizzato di gestione dei casi.

Nelle prossime settimane dovrebbe essere adottata la nuova direttiva sullo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto⁴⁰, che fornisce a queste ultime strumenti migliori per prevenire, accertare e indagare sui reati, garantendo un flusso efficace e tempestivo di informazioni in tutta l'UE. La direttiva stabilisce altresì norme per la composizione del punto di contatto unico nazionale e la formazione del personale e prevede l'uso per impostazione predefinita dell'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA) di Europol, che rafforza il ruolo di quest'ultima quale polo d'informazione dell'UE in materia di contrasto. Affronta inoltre le carenze a livello nazionale individuate durante le valutazioni Schengen nel settore della cooperazione di polizia.

Il Consiglio ha adottato il suo mandato negoziale sulla proposta Prüm II⁴¹ nel giugno 2022 ed è ora urgente l'adozione del Parlamento europeo per rafforzare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri⁴². In linea con l'impegno assunto nella relazione sullo stato di Schengen 2022, nel dicembre 2022 la Commissione ha adottato le proposte relative alle informazioni anticipate sui passeggeri⁴³, che prevedono la raccolta di dati in merito a voli intra-UE selezionati per finalità di contrasto e consentono il trattamento congiunto di dati al fine di contrastare efficacemente i reati gravi e il terrorismo. In risposta alle esigenze operative espresse dagli Stati membri per il trattamento dei dati relativi ai passeggeri provenienti da altri modi di trasporto, la Commissione avvierà due studi sui dati marittimi e sulle esigenze in materia di contrasto nel settore del trasporto ferroviario e stradale per valutare la necessità, la proporzionalità e la fattibilità tecnica di tale trattamento dei dati. Al fine di rafforzare la capacità

⁴⁰ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, che abroga la decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio (COM(2021) 782 final).

⁴¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sullo scambio automatizzato di dati per la cooperazione di polizia ("Prüm II"), che modifica le decisioni 2008/615/GAI e 2008/616/GAI del Consiglio e i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2021) 784 final).

⁴² Oltre alle misure relative all'*acquis* di Schengen (un solido quadro giuridico di misure a sostegno della cooperazione operativa e dello scambio di informazioni tra forze di polizia e autorità giudiziarie in materia penale, e misure nei settori della politica dei visti e dei rimpatri), occorre anche una cooperazione tra gli Stati membri nei settori della sicurezza, della cooperazione di polizia e giudiziaria, della migrazione e dell'asilo.

⁴³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento delle informazioni anticipate sui passeggeri (API) al fine di migliorare e agevolare i controlli alle frontiere esterne, che modifica il regolamento (UE) 2019/817 e il regolamento (UE) 2018/1726 e abroga la direttiva 2004/82/CE del Consiglio (COM(2022) 729 final) e proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818 (COM(2022) 731 final).

dei paesi associati Schengen di trattare i dati dei codici di prenotazione e, di conseguenza, contrastare le minacce condivise alla sicurezza, la Commissione proporrà l'avvio di negoziati su accordi internazionali che consentano il trasferimento di tali dati dall'UE.

Nell'era digitale, quasi tutte le indagini penali riguardano tecnologie e strumenti utilizzati anche per finalità criminali, il che rende difficile mantenere un'attività efficace di contrasto. Esiste la possibilità che i criminali si rendano invisibili e si creino rifugi online sicuri di impunità. A tal fine la Commissione istituirà un gruppo di esperti ad alto livello sull'accesso ai dati per un'attività efficace di contrasto, in collaborazione con la presidenza del Consiglio. Tale gruppo esaminerà i problemi incontrati dai professionisti del settore delle attività di contrasto e proporrà soluzioni per garantire l'accesso ai dati e migliorare la sicurezza nell'era digitale.

Massimizzazione della cooperazione operativa transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto è essenziale per affrontare congiuntamente le minacce alla sicurezza e garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen. L'aumento della cooperazione costituisce l'elemento portante delle azioni degli Stati membri e ha consentito alla grande maggioranza di essi di evitare il ricorso ai controlli alle frontiere interne.

Dopo la prima relazione sullo stato di Schengen gli Stati membri hanno agito congiuntamente per trasformare in realtà operativa la **raccomandazione del Consiglio del giugno del 2022 sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto**⁴⁴, una delle principali azioni prioritarie individuate nella relazione sullo stato di Schengen 2022. Sulla base degli scambi di buone pratiche sui pattugliamenti congiunti avuti in occasione del seminario del dicembre del 2022 organizzato dalla presidenza ceca del Consiglio e dalla Commissione, vari Stati membri stanno lavorando per aumentare i pattugliamenti congiunti con gli Stati membri limitrofi. Ulteriori seminari di questo tipo promuoveranno la cooperazione tra i professionisti del settore delle attività di contrasto. Sono stati compiuti progressi anche nell'affrontare gli ostacoli giuridici e pratici che impediscono agli Stati membri di sfruttare appieno il potenziale della raccomandazione del Consiglio. I progetti finanziati dall'UE hanno aiutato gli Stati membri a istituire posti di polizia comuni, svolgere attività di formazione congiunta sulle diverse procedure operative degli Stati membri limitrofi nel contesto di pattugliamenti congiunti o di altri tipi di operazioni congiunte e sulla preparazione di analisi congiunte dei rischi criminali regionali che consentano di focalizzare meglio i pattugliamenti e le operazioni congiunte. Nel 2023 la Commissione fornirà ulteriori finanziamenti per intensificare la cooperazione. Grazie a tale impegno, dalle valutazioni Schengen condotte nel 2022 è emerso un notevole aumento della consapevolezza e dell'uso degli strumenti dell'UE per la cooperazione operativa di polizia. In diverse zone di frontiera all'interno dell'UE si svolgono regolarmente riunioni congiunte di pianificazione, attività comuni di formazione e pattugliamenti congiunti sulla base di analisi dei rischi comuni a livello regionale.

⁴⁴ Raccomandazione (UE) 2022/915 del Consiglio del 9 giugno 2022 sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto (GU L 158 del 13.6.2022, pag. 53).

Tuttavia si rileva un ampio margine di ulteriore rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra le autorità di contrasto nello spazio Schengen, come risulta dalle valutazioni Schengen. In particolare è necessario avviare un processo di riesame degli **accordi bilaterali e multilaterali** tra gli Stati membri in materia di cooperazione di polizia, affinché rispondano alle esigenze operative attuali.

In alcuni Stati membri esistono **numerose buone pratiche** in materia di cooperazione operativa di polizia che possono essere adottate da altri. La Commissione intende istituire un gruppo di esperti per lo scambio di competenze e il coordinamento tra gli Stati membri al fine di migliorare la cooperazione di polizia, con notevoli finanziamenti disponibili nel 2024 e nel 2025 al fine di intensificare la diffusione di buone pratiche in altri Stati membri. I lavori del gruppo di esperti contribuirebbero altresì alla valutazione, da parte della Commissione, dell'attuazione della suddetta raccomandazione del Consiglio prevista per il 2024.

Affrontare la necessità di un maggiore scambio di dati personali garantendo nel contempo il rispetto della protezione dei dati personali

Il rispetto della protezione dei dati è fondamentale per garantire che gli spostamenti all'interno dello spazio Schengen siano accompagnati dalla necessaria protezione dei dati personali. I soggetti che gestiscono e utilizzano sistemi di informazione quali il sistema d'informazione Schengen, il sistema d'informazione visti e nel prossimo futuro anche il sistema di ingressi/uscite e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) devono garantire che i requisiti in materia di protezione dei dati siano rispettati nella pratica e che la conformità sia monitorata regolarmente. Le valutazioni Schengen effettuate nel 2022 hanno confermato che ciò non avviene sempre. Inoltre le autorità di protezione dei dati spesso non dispongono di risorse umane e finanziarie sufficienti per consentire loro di fornire orientamenti a tali soggetti e di controllare in modo esaustivo la liceità del trattamento dei dati personali nei sistemi di informazione. Infine dalle valutazioni è emerso che alcuni Stati membri devono ancora conferire alle autorità preposte alla protezione dei dati poteri correttivi effettivi nei confronti delle autorità di contrasto.

Riquadro 6. Priorità per uno spazio Schengen sicuro e più protetto

1. Piena operatività della raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia, attraverso il sostegno e il coordinamento di un gruppo di esperti che porti all'adozione di buone pratiche in altri Stati membri.
2. Pieno recepimento e attuazione efficace della direttiva sullo scambio di informazioni al fine di garantire un flusso di informazioni ininterrotto, efficace e tempestivo tra le autorità di contrasto in tutta l'UE.
3. Istituzione e/o aggiornamento di tutti i punti di contatto unici nazionali dotati di sistemi efficienti di gestione dei casi per lo scambio di informazioni.
4. Rafforzamento della governance nazionale per sfruttare appieno il sostegno fornito a livello di UE, anche attraverso Europol, fissando priorità nazionali chiare in linea con le valutazioni delle minacce a livello nazionale ed europeo e istituendo le necessarie strutture di coordinamento.

5. Aumento del monitoraggio del traffico di stupefacenti attraverso le frontiere esterne, migliorando la condivisione di intelligence, l'analisi comune dei rischi, la definizione di profili e una cooperazione efficace tra le autorità di contrasto, le autorità doganali e le agenzie di controllo di frontiera negli Stati membri e nei paesi partner interessati, nonché con le agenzie dell'UE. Monitoraggio dell'attuazione delle migliori pratiche raccomandate, che saranno individuate attraverso la valutazione tematica Schengen delle capacità degli Stati membri di contrastare il traffico di stupefacenti nell'UE, attualmente in corso.
6. Attuazione efficiente degli strumenti e delle funzionalità del sistema d'informazione Schengen, con l'adesione a procedure armonizzate e la disponibilità di risorse sufficienti, anche per le autorità di protezione dei dati.
7. Pieno recepimento e attuazione efficace della direttiva UE sulle armi da fuoco per aumentare la tracciabilità delle armi da fuoco e miglioramento dello scambio di informazioni tra le autorità di contrasto.

5. Azioni chiave relative alla dimensione esterna per affrontare la migrazione irregolare e i rischi per la sicurezza: approccio strategico alla politica dell'UE in materia di visti

La politica comune dell'UE in materia di visti è parte integrante di Schengen e uno degli strumenti più importanti per **affrontare i rischi per la sicurezza e le sfide della migrazione irregolare nello spazio Schengen**.

Tuttavia il monitoraggio periodico dei regimi di esenzione dall'obbligo del visto che l'UE ha concluso con paesi terzi, in particolare i paesi del vicinato dell'UE⁴⁵, ha dimostrato che permangono sfide importanti. Si tratta in particolare dei flussi migratori irregolari innescati dal **mancato allineamento della politica in materia di visti** di quei paesi rispetto a quella dell'UE, dell'aumento delle **domande di asilo infondate presentate da cittadini di paesi esentati dall'obbligo del visto**, nonché del funzionamento di **programmi di cittadinanza per investitori** potenzialmente rischiosi, che consentono l'accesso all'UE senza l'obbligo del visto a cittadini di paesi terzi che sarebbero altrimenti soggetti a tale obbligo.

L'UE deve disporre di strumenti adeguati per affrontare queste sfide e prevenire questi rischi. Le norme vigenti⁴⁶ che impongono alla Commissione di monitorare il funzionamento dei regimi di esenzione dall'obbligo del visto vigenti con paesi terzi e di sospendere le esenzioni previste da detti regimi in caso di aumento della migrazione irregolare o di rischi per la sicurezza potrebbero essere migliorate alla luce delle sfide di cui sopra.

Nei primi mesi del 2023, su iniziativa della presidenza svedese, il Consiglio ha discusso un'eventuale revisione delle norme in materia, in particolare del **meccanismo di sospensione dei visti**, nei confronti della quale gli Stati membri hanno espresso ampio sostegno. Nella sua

⁴⁵ L'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2018/1806 prevede che la Commissione garantisca un monitoraggio adeguato del rispetto costante dei requisiti di esenzione dall'obbligo del visto per l'ingresso nell'UE da parte di quei paesi i cui cittadini hanno ottenuto tale esenzione a seguito della conclusione positiva di un dialogo sulla liberalizzazione dei visti. Dal 2017 la Commissione ha adottato a questo scopo cinque relazioni nell'ambito del meccanismo di sospensione dell'esenzione dal visto, riguardanti i paesi esenti dall'obbligo del visto dei Balcani occidentali (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia) e del partenariato orientale (Georgia, Moldova e Ucraina).

⁴⁶ Articolo 8 del regolamento (UE) 2018/1806.

lettera al Consiglio europeo del 20 marzo 2023, la presidente von der Leyen ha tenuto conto della discussione e ha dichiarato che la Commissione rafforzerà il monitoraggio dell'allineamento della politica in materia di visti e presenterà una relazione completa che apra la strada a una proposta legislativa che modifichi il meccanismo di sospensione dei visti.

In questo contesto la Commissione presenterà una **comunicazione sul monitoraggio dei regimi dell'UE di esenzione dall'obbligo del visto** in vista del Consiglio Schengen del 9 giugno. Con questa comunicazione la Commissione intende consultare il Parlamento europeo e il Consiglio in merito alla valutazione delle principali sfide nei settori della migrazione irregolare e della sicurezza connesse al funzionamento dei regimi di esenzione dal visto, alle principali carenze dell'attuale meccanismo di sospensione dei visti e ai possibili modi per affrontarle, aprendo così la strada a una proposta futura di revisione del meccanismo, che sarà adottata nel settembre del 2023. Le sfide dovrebbero essere affrontate anche attraverso valutazioni Schengen, per dare ulteriore sostegno al monitoraggio del funzionamento dei regimi di esenzione dall'obbligo del visto vigenti con i paesi terzi.

6. Prossime tappe

La relazione sullo stato di Schengen 2023 avvia il secondo ciclo di Schengen, individuando le sfide principali per lo spazio Schengen e le azioni prioritarie che devono essere affrontate a livello nazionale ed europeo, e intende costituire la base per accrescere il dialogo politico, il monitoraggio e l'attuazione dell'*acquis* di Schengen. La relazione dimostra che, nonostante alcune sfide specifiche, disponiamo di uno spazio Schengen solido e ben funzionante. Per rafforzare ulteriormente lo spazio senza controlli alle frontiere interne, durante questo secondo ciclo occorre intervenire in alcuni settori prioritari fondamentali. Sulla base di uno stretto dialogo con le prossime presidenze svedese, spagnola e belga, la Commissione propone pertanto una serie di azioni prioritarie per il ciclo di Schengen per gli anni 2023-2024.

Riquadro 7. Secondo ciclo di Schengen – Sintesi delle priorità per gli anni 2023-2024

1. Consolidare e rafforzare il ciclo di governance Schengen

- Rafforzare gli strumenti esistenti, compresi il barometro di Schengen e il quadro di valutazione di Schengen.
- Fornire al Consiglio Schengen il quadro necessario per dare seguito alle priorità e alle raccomandazioni risultanti dall'analisi globale delle prestazioni degli Stati membri e dello stato generale dello spazio Schengen, permettendo di definire orientamenti strategici e di adottare raccomandazioni per l'intero spazio Schengen.

2. Rafforzare ulteriormente le **frontiere esterne dell'UE per far fronte alle attuali pressioni e istituire una gestione integrata efficace delle frontiere. In particolare:**

- rafforzare le principali sezioni di frontiera, anche attraverso il sostegno finanziario disponibile, e prevedere adeguate disposizioni finanziarie e operative per garantire l'attuazione dei piani nazionali di sviluppo delle capacità già esistenti, in linea con le priorità fondamentali alle frontiere esterne terrestri e marittime;
- definire la strategia tecnica e operativa di Frontex entro settembre 2023 e allineare le strategie nazionali degli Stati membri entro marzo 2024;

- migliorare la qualità dei controlli di frontiera e della sorveglianza di frontiera predisponendo personale formato in numero sufficiente, procedure efficienti, un uso adeguato dei sistemi di informazione e una cooperazione rafforzata con i paesi terzi;
- migliorare la conoscenza situazionale europea e nazionale grazie all'analisi dei rischi e allo scambio di informazioni nell'ambito del quadro europeo di sorveglianza delle frontiere;
- fare in modo che eu-LISA realizzi il più rapidamente possibile la componente centrale critica mancante del sistema di ingressi/uscite.

3. **Migliorare l'efficacia del sistema di rimpatrio**

- La rete ad alto livello deve esaminare soluzioni pratiche per le carenze persistenti individuate sulla base dell'esperienza e delle buone pratiche degli Stati membri.
- Occorre sfruttare appieno le nuove funzionalità del sistema d'informazione Schengen per i rimpatri, rafforzando il ricorso al riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e massimizzando le possibilità offerte dalla raccomandazione della Commissione sul riconoscimento reciproco delle decisioni di rimpatrio e sull'accelerazione dei rimpatri.
- Occorre emettere sistematicamente decisioni di rimpatrio nei confronti di cittadini di paesi terzi privi del diritto di soggiorno e dare un seguito adeguato alla loro attuazione, colmare le lacune esistenti tra asilo e rimpatrio e istituire sistemi informatici efficaci per la gestione dei casi di rimpatrio.
- Occorre fare in modo che le valutazioni Schengen sostengano lo sviluppo di un quadro comune per valutare le prestazioni nel settore dei rimpatri.

4. **Migliorare la sicurezza interna dello spazio Schengen per contrastare la criminalità organizzata e il traffico di stupefacenti**

- Rendere pienamente operativa la raccomandazione del Consiglio sulla cooperazione operativa di polizia.
- Potenziare tutti i punti di contatto unici nazionali.
- Sfruttare appieno il sostegno fornito a livello di UE per contrastare le minacce transnazionali.
- Attuare in modo efficiente gli strumenti del sistema d'informazione Schengen.
- Recepire appieno ed attuare in modo efficace la direttiva UE sulle armi da fuoco.

5. **Completare lo spazio Schengen** con una decisione del Consiglio, da adottare entro la fine del 2023, sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen alla Bulgaria e alla Romania.

6. **Attuare misure alternative abolendo gradualmente tutti i controlli di lunga durata alle frontiere interne.**

7. Utilizzare in maniera migliore gli strumenti esistenti nel contesto della **politica dell'UE in materia di visti**:

- la Commissione elaborerà una relazione completa sui regimi di esenzione dall'obbligo del visto dell'UE e sulle sfide per lo spazio Schengen al fine di migliorare il meccanismo di sospensione dei visti previsto dal regolamento sui visti;
- occorre dispiegare personale adeguato in numero sufficiente presso i consolati e mobilitare tutte le risorse necessarie, anche a titolo dei fondi dell'UE, per assicurare il sostegno operativo alla politica comune in materia di visti;
- occorre aumentare la cooperazione locale Schengen.