



Bruxelles, 26.5.2014  
COM(2014) 292 final

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

**Quinta relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen  
1° novembre 2013 – 30 aprile 2014**

## **1. INTRODUZIONE**

Secondo quanto annunciato il 16 settembre 2011 nella comunicazione “Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne”<sup>1</sup>, approvata dal Consiglio l’8 marzo 2012, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni semestrali sul funzionamento dello spazio Schengen. La quinta relazione copre il periodo tra il 1° novembre 2013 e il 30 aprile 2014.

## **2. QUADRO SITUAZIONALE**

### **2.1. Situazione alle frontiere esterne dello spazio Schengen**

Nel periodo novembre 2013-febbraio 2014 (mesi per i quali erano disponibili dati al momento della redazione della presente relazione), il numero di attraversamenti irregolari rilevati è diminuito rispetto ai quattro mesi precedenti al periodo di riferimento (luglio-ottobre 2013), una tendenza che può ritenersi normale a causa delle fluttuazioni stagionali dei flussi migratori irregolari. Tuttavia, rispetto al periodo novembre 2012-febbraio 2013, il numero di attraversamenti irregolari rilevati è aumentato del 96%, raggiungendo i 25 936 rilevamenti<sup>2</sup>. Italia, Grecia, Ungheria, Spagna e Bulgaria hanno fatto registrare il numero più elevato di fermi nel periodo novembre 2013-febbraio 2014. Complessivamente, nel 2013 sono stati rilevati 107 365 attraversamenti illegali, ossia il 48% in più rispetto al 2012. Il numero di rilevamenti si mantiene elevato, così come la conseguente pressione alle frontiere, e potrebbe altresì subire un ulteriore aumento considerato il fatto che nei mesi solitamente tranquilli di questo periodo di riferimento si è registrato uno dei numeri più elevati di migranti irregolari mai rilevato per questo periodo dell’anno. Il totale per il 2013 è paragonabile ai livelli del 2009-2010, ma resta ad ogni modo inferiore a quello attestato durante la primavera araba del 2011. Molte delle persone rilevate (in tutto il 2013) erano di nazionalità siriana, eritrea, afgana e albanese.

L’area del Mediterraneo centrale, dove il numero di rilevamenti è quadruplicato (superando i 40 000 casi) rispetto al 2012<sup>3</sup>, è stata la principale rotta nel 2013. Nei primi quattro mesi del periodo di riferimento per cui sono disponibili statistiche (novembre 2013-febbraio 2014), il numero di casi è quasi quadruplicato rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente (9 175 rilevamenti rispetto a 2 177). Mentre a novembre 2013 si è registrata una diminuzione dei rilevamenti rispetto al 2012, nel dicembre 2013 il totale ha superato quello dello stesso mese del 2012 di cinque volte, e a gennaio e febbraio 2014 di 58 e 61 volte rispettivamente rispetto agli stessi mesi dell’anno precedente<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2011) 561 definitivo.

<sup>2</sup> Se non specificato diversamente, i dati nella sezione 2 sono tratti dal sistema di scambio di informazioni della rete di analisi dei rischi di Frontex e riguardano lo spazio Schengen, nonché i paesi candidati a Schengen. I dati coprono solo i cittadini di paesi terzi individuati alle frontiere esterne (ad eccezione delle frontiere esterne temporanee) mentre entravano o cercavano di entrare illegalmente attraversando i valichi di frontiera. I dati relativi alla Croazia sono inclusi dal giorno dell’adesione del paese all’UE.

<sup>3</sup> I dati per questa rotta presentati qui e in seguito non includono la Puglia e la Calabria.

<sup>4</sup> L’aumento nel numero di rilevamenti può essere attribuito all’operazione Mare Nostrum, varata nell’ottobre 2013 dalla Marina militare italiana.

In quanto presidente della task force “Mediterraneo”, il 4 dicembre 2013 la Commissione ha pubblicato una comunicazione<sup>5</sup> in cui illustra le linee d’azione che Stati membri, istituzioni e altri organismi dell’UE devono adottare. Tra tali linee di azione rientra il rafforzamento della sorveglianza delle frontiere, per contribuire a migliorare il quadro situazionale marittimo e a proteggere e salvare i migranti. L’attuazione delle misure dovrebbe garantire l’integrità delle frontiere esterne dell’UE nel Mediterraneo.

La rotta del Mediterraneo orientale è stata la seconda più utilizzata nel 2013. Sebbene nel 2013 i rilevamenti alla frontiera bulgara su questa rotta siano aumentati di quasi sette volte rispetto al 2012, il livello annuale di rilevamenti sulla rotta del Mediterraneo orientale è diminuito di un terzo grazie alla riduzione nella sezione di frontiera terrestre tra la Grecia e la Turchia, che può essere dovuta alle incessanti attività e operazioni effettuate alle frontiere greche<sup>6</sup>. Nell’ultimo mese del 2013 nonché all’inizio del 2014 si è osservato un notevole calo nei rilevamenti alla frontiera bulgara, da un lato per fattori stagionali, dall’altro per lo stanziamento di risorse aggiuntive da parte della Bulgaria.

Tuttavia, in ciascuno dei primi quattro mesi dell’attuale periodo di riferimento si è registrato un maggior numero di rilevamenti sulla rotta del Mediterraneo orientale rispetto all’anno precedente. Si dovrà verificare se tale tendenza persisterà e se sarà necessario prendere ulteriori misure per far fronte alla situazione.

La Commissione prevede di formulare raccomandazioni destinate alla Bulgaria e all’Italia, che prevedono l’avvio del meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi conformemente all’articolo 33 del regolamento di Dublino<sup>7</sup>, al fine di sostenere i due Stati membri nei preparativi necessari per far fronte alle pressioni cui sono sottoposti, dare prova di solidarietà e assistere i richiedenti asilo in stato di necessità.

La rotta dei Balcani occidentali è stata la terza più utilizzata, con un aumento degli attraversamenti di più di tre volte nel 2013 rispetto al 2012. Nella regione è ancora la frontiera ungherese ad avere subito le maggiori pressioni. In base ai dati disponibili per il periodo di riferimento, il numero di rilevamenti sulla rotta dei Balcani occidentali è stato di quasi il doppio rispetto all’anno precedente.

---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione sull’attività della task force “Mediterraneo”, 4 dicembre 2013, COM(2013) 869 definitivo.

<sup>6</sup> Nel 2013, il livello degli attraversamenti illegali delle frontiere sui confini greci è stato solo leggermente superiore alla metà del livello del 2012, mentre su questa particolare rotta è diminuito del 12%.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

## 2.2. Situazione nello spazio Schengen

Nei primi quattro mesi del periodo di riferimento per cui sono disponibili dati, il livello dei rilevamenti di soggiorni irregolari<sup>8</sup> è stato leggermente superiore rispetto allo stesso periodo nel 2012-2013 (109 712 casi, ossia quasi il 9% in più). La Germania, seguita da Svezia, Francia, Spagna e Belgio ha registrato il maggior numero di rilevamenti nel corso di questo periodo.

Come previsto, su iniziativa della Commissione e in base alle informazioni disponibili comunicate dagli Stati membri, Frontex ha elaborato un'analisi dei rischi mirata sui movimenti migratori all'interno dell'UE/spazio Schengen. I risultati mostrano che, nella maggior parte dei casi, il viaggio dei migranti irregolari non si conclude con l'attraversamento delle frontiere esterne, ma continua verso altre destinazioni nello spazio Schengen. L'analisi si sofferma sulle nazionalità riscontrate più di frequente<sup>9</sup> nel contesto delle migrazioni irregolari, che seguono rispettivamente un schema distinto in relazione ai movimenti secondari.

Un altro importante sviluppo è stato il fatto che, dal gennaio 2014, la rete di analisi dei rischi di Frontex ha iniziato una regolare raccolta degli indicatori di tali movimenti. 12 Stati membri non hanno ancora inviato le loro cifre, e i dati di gran parte degli altri Stati membri non sono stati completati. Per questa ragione non è possibile in questa fase trarre delle conclusioni sui dati.

Altrettanto rilevante in questo contesto è che le impronte digitali di alcuni migranti non sono rilevate come previsto dal regolamento Eurodac. I migranti possono voler eludere la possibilità di essere successivamente ritrasferiti presso lo Stato membro del primo ingresso da un'altra zona dello spazio Schengen, conformemente alle procedure di Dublino. Tuttavia, in tali casi, occorre spiegare chiaramente ai migranti che hanno l'obbligo giuridico di sottoporsi al rilevamento delle impronte digitali e che, in caso di rifiuto, ne derivano conseguenze legali. In particolare, in caso di richiesta di asilo, il fatto di essersi rifiutati di dare le impronte può implicare un'accelerazione dell'esame della loro richiesta. Se non fanno richiesta di asilo, dovranno essere trattati come migranti irregolari e, in tal caso, si applica la direttiva rimpatri. Il fatto di non aver autorizzato il rilevamento delle impronte può essere un'indicazione della loro possibile volontà di fuggire, cosa che può giustificare la detenzione a seguito di un esame individuale di ciascuna situazione.

---

<sup>8</sup> Come indicato in precedenza, i dati riguardano lo spazio Schengen nonché i paesi candidati a Schengen.  
<sup>9</sup> Ossia cittadini siriani, eritrei, somali, afgani, pakistani, algerini, marocchini, dei Balcani occidentali e ucraini.

### **3. APPLICAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN**

#### **3.1. Casi di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne**

L'articolo 23 del codice frontiere Schengen<sup>10</sup> prevede che, in via eccezionale, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro possa ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne. Nel periodo dal 1° novembre 2013 al 30 aprile 2014 si sono verificati due casi in cui gli Stati membri hanno ripristinato temporaneamente i controlli alle frontiere interne: in Polonia, dall'8 al 23 novembre (per la 19<sup>a</sup> sessione della Conferenza delle parti della convenzione quadro delle nazioni unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), la 9<sup>a</sup> sessione della Conferenza delle parti che funge da incontro delle parti del Protocollo di Kyoto e la 39<sup>o</sup> sessione degli organi sussidiari), e nei Paesi Bassi, dal 14 al 28 marzo 2014 (per il vertice sulla sicurezza nucleare all'Aia). Per il momento, i risultati dal ripristino temporaneo sono disponibili per la Polonia, dove sono state sottoposte a controlli 38 491 persone, di cui 65 respinte e 54 fermate. Nessuno dei respingimenti ha avuto una connessione con gli eventi dell'ONU in questione.

#### **3.2. Mantenimento dell'assenza di controlli alle frontiere interne**

Due settori dell'*acquis* di Schengen spesso oggetto di presunte violazioni riguardano la questione se l'esecuzione di controlli di polizia in vicinanza delle frontiere interne abbia un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (articolo 21 del codice frontiere Schengen) e l'obbligo di eliminare gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico, come i limiti di velocità, presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne (articolo 22 del codice frontiere Schengen). Nel periodo dal 1° novembre 2013 al 30 aprile 2014 la Commissione ha chiesto informazioni circa possibili violazioni degli articoli 21 e/o 22 del codice frontiere Schengen in due nuovi casi (riguardanti Italia e Slovenia); nel contempo ha chiuso due casi (riguardanti Spagna e Svezia) e ha proseguito le indagini in tre casi pendenti (riguardanti Austria, Belgio e Germania).

Nello stesso periodo, in seguito alle iniziative intraprese dalle autorità austriache e slovacche, la Commissione ha chiuso due procedimenti di infrazione contro l'Austria e la Slovacchia, riguardanti il mancato rispetto degli obblighi di cui all'articolo 22 del codice frontiere Schengen. La Commissione ritiene che la situazione al valico di frontiera di Kittsee-Jarovce sia ora conforme al diritto dell'Unione: Austria e Slovacchia hanno difatti eliminato gli ostacoli che ancora restavano allo scorrimento fluido del traffico, in particolare i limiti di velocità non basati esclusivamente su considerazioni di sicurezza stradale.

Il 20 febbraio 2014 la Commissione ha formulato un parere motivato in cui invita la Repubblica ceca a modificare la normativa nazionale per garantire che non vengano inflitte sanzioni ai vettori nel caso in cui trasportino cittadini stranieri non in possesso dei documenti di viaggio necessari per i voli all'interno dello spazio Schengen. Imporre tali norme (intese

---

<sup>10</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013.

per i voli che attraversano le frontiere esterne<sup>11</sup>) ai voli all'interno dello spazio Schengen obbliga i vettori a sottoporre a controlli sistematici coloro che attraversano le frontiere interne, in contrapposizione alla legislazione dell'UE sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne.

### **3.3. Sviluppo del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur)**

Il 2 dicembre 2013 il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere è diventato operativo in 19 Stati membri dello spazio Schengen alle frontiere esterne meridionali e orientali. Eurosur rafforzerà le capacità degli Stati membri di condividere e coordinare le risorse, nonché di reagire a incidenti e circostanze specifiche alle frontiere esterne. Tutti gli Stati membri che hanno aderito a Eurosur nel 2013 hanno completato l'istituzione di centri di coordinamento nazionali. Frontex ha connesso tali centri alla rete di comunicazione di Eurosur e nel 2014 farà altrettanto per i centri dei restanti 11 paesi. Frontex ha altresì iniziato a cooperare con l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e il Centro satellitare dell'UE per fornire servizi e informazioni a livello dell'UE, quali i sistemi di segnalazione delle navi e le immagini satellitari.

### **3.4. Presunte violazioni di altre parti dell'acquis di Schengen**

In base al codice frontiere Schengen, le misure relative al controllo di frontiera devono essere proporzionate agli obiettivi perseguiti e non devono essere discriminatorie. Nello svolgimento dei loro compiti, le guardie di frontiera devono rispettare pienamente la dignità delle persone e agire nel pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali e del diritto internazionale pertinente, anche per quanto riguarda l'accesso alla protezione internazionale e il principio di non respingimento. Nel dicembre 2013, la Commissione ha avviato un'indagine riguardante la Grecia in merito ad accuse di gravi maltrattamenti nel corso di operazioni di sorveglianza della frontiera e pratiche di respingimento alle frontiere esterne. Analogamente, nel febbraio 2014, la Commissione ha preso contatto con la Bulgaria per verificare le accuse riguardanti le pratiche di respingimento da parte delle autorità bulgare. Inoltre, nell'aprile 2014 la Commissione ha chiesto alla Grecia e alla Bulgaria informazioni sul funzionamento del valico di frontiera tra i due paesi, che, in base alle segnalazioni ricevute, non sarebbe conforme ai requisiti necessari previsti dal codice frontiere Schengen.

In seguito al referendum indetto in Svizzera il 9 febbraio 2014 sull'introduzione di restrizioni quantitative all'immigrazione, le autorità svizzere avvanzeranno proposte su come tradurre in concreto il relativo esito. Successivamente, la Commissione analizzerà le possibili implicazioni sulla partecipazione della Svizzera allo spazio Schengen.

Nel 2013 la Commissione ha ricevuto reclami per i tempi di attesa eccessivi causati dai controlli delle autorità spagnole alla frontiera con Gibilterra. Dato l'elevato numero di reclami, la Commissione ha pubblicato un avviso di ricevimento nella Gazzetta ufficiale dell'UE (2013/C 246/07). In seguito a una visita in loco e pur riconoscendo la complessità della gestione del valico di frontiera di "La Línea de la Concepción", il 15 novembre 2013 la

---

<sup>11</sup> Convenzione di attuazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, nonché direttiva 2001/51/CE del Consiglio.

Commissione ha rivolto raccomandazioni alla Spagna e al Regno Unito, affinché si faccia fronte alla situazione del traffico presso questa frontiera e al contrabbando di tabacco. In particolare, il Regno Unito e Gibilterra sono stati invitati a prendere misure volte a rafforzare la lotta al contrabbando di tabacco, anche sviluppando valutazioni basate sui rischi e introducendo controlli in uscita da Gibilterra non sistematici e basati su un'analisi dei rischi, nonché ottimizzando la normativa di Gibilterra. La Spagna è stata invitata ad adottare misure per migliorare l'organizzazione del traffico, ivi compresa la modernizzazione del valico di frontiera, per ottimizzare le valutazioni basate sui rischi e sviluppare uno scambio di informazioni con le autorità di Gibilterra sul contrabbando di tabacco. La Commissione è impegnata a proseguire il monitoraggio della situazione presso questa frontiera, nonché dell'applicazione pratica delle raccomandazioni da parte di entrambi gli Stati membri.

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

Il termine per l'attuazione della direttiva rimpatri (2008/115/CE) è scaduto il 24 dicembre 2010. Tutti i paesi associati, con l'eccezione dell'Islanda, hanno notificato il completo recepimento della direttiva nella normativa nazionale. La maggior parte delle problematiche individuate relative al recepimento sono state risolte con la modifica delle disposizioni di legge pertinenti degli Stati membri interessati. La Commissione continua a tenere sistematicamente sotto osservazione le lacune individuate avviando, se del caso, indagini specifiche.

Il 27 marzo 2014 la Commissione ha presentato la prima relazione di applicazione, annessa alla comunicazione sulla politica in materia di rimpatri dell'UE. Nella relazione si conclude che la direttiva ha contribuito a promuovere il pieno rispetto dei diritti fondamentali nell'ambito di procedure di rimpatrio eque, dignitose ed efficaci. Si è osservata una diminuzione dei casi in cui i migranti sono lasciati senza uno status giuridico preciso e il rimpatrio volontario è stato ampiamente accolto come forma principale di rimpatrio. Infine, la sostenibilità dei ritorni è stata migliorata, grazie all'introduzione di maggiori misure di reintegrazione.

Questi cambiamenti positivi sono stati confermati sia da attori della società civile (ONG che operano nel campo delle migrazioni) sia da organismi internazionali (ivi compreso nelle relazioni della commissione per il diritto internazionale delle Nazioni Unite).

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

La Commissione sta monitorando l'attuazione del regime sul traffico frontaliero locale dalla sua entrata in vigore, nel 2006. Per quanto concerne la relazione precedente, dopo aver ricevuto chiarimenti dagli Stati membri interessati, forniti in seguito alla richiesta di informazioni sui nuovi sviluppi, la Commissione ha chiuso le indagini riguardanti quattro Stati membri (Ungheria, Slovacchia, Lettonia e Polonia) in merito agli accordi bilaterali che detti Stati hanno concluso con i rispettivi paesi terzi confinanti. Allo stesso tempo, la Commissione ha continuato le indagini relative alla Slovenia e a due violazioni, una concernente la Lettonia, l'altra la Polonia.

Il 17 febbraio 2014 la Commissione ha adottato una relazione sull'andamento dell'estensione eccezionale dell'area sottoposta al regime sul traffico frontaliero locale alla regione di Kaliningrad della Federazione russa e a taluni distretti amministrativi polacchi<sup>12</sup>. La relazione esamina l'attuazione pratica di tale regime, prendendo in considerazione altresì il numero degli attraversamenti nell'ambito del regime relativo al traffico transfrontaliero locale, le disposizioni organizzative e le sfide. Nella relazione, pur sottolineando che data la recente entrata in vigore qualunque valutazione è limitata, si giunge alla conclusione che il regime funziona correttamente. La relazione è stata accolta con favore dal Consiglio, che attende con interesse la prossima, prevista tra due anni, quando dovrebbero essere disponibili maggiori informazioni.

### **3.5. Carenze individuate mediante il meccanismo di valutazione Schengen**

Nel quadro dell'attuale meccanismo di valutazione di Schengen<sup>13</sup>, l'applicazione dell'acquis di Schengen da parte degli Stati membri è sottoposta a regolari valutazioni di esperti degli Stati membri, del segretariato generale del Consiglio e della Commissione.

Nel periodo dal 1° novembre 2013 al 30 aprile 2014, sono state condotte valutazioni Schengen sulla cooperazione tra forze di polizia in Svizzera e sul SIS/Sirene in Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria e Polonia. Per quanto concerne il SIS/Sirene, nel complesso gli Stati membri oggetto di valutazione hanno realizzato progressi soddisfacenti nell'attuazione del SIS II. Le relazioni, ancora da finalizzare, includeranno osservazioni, sia positive che negative, e raccomandazioni, anche su un impiego più ampio delle nuove categorie di segnalazione e funzionalità. Particolare attenzione è posta su un impiego più efficace del SIS II alle frontiere esterne.

Sono in corso i preparativi per il nuovo meccanismo di valutazione di Schengen. Conformemente al regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen<sup>14</sup>, è stato creato il comitato Schengen, la cui prima riunione ha avuto luogo il 17 gennaio 2014 e durante la quale si sono tenute discussioni circa l'attuazione pratica del nuovo meccanismo. A norma del suddetto regolamento, il programma di valutazione pluriennale è previsto per il 27 maggio 2014. Le prime valutazioni nell'ambito del nuovo meccanismo sono previste a partire dal gennaio 2015.

### **3.6. Soppressione dei controlli alle frontiere interne con la Bulgaria e la Romania**

Il Consiglio non è ancora riuscito ad adottare una decisione sulla soppressione del controllo alle frontiere interne con questi due paesi. La Commissione continua a dare pieno sostegno all'accesso della Romania e della Bulgaria allo spazio Schengen.

---

<sup>12</sup> COM(2014) 74 final, del 17.2.2014. Relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regolamento (UE) n. 1342/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1931/2006 includendo l'oblast di Kaliningrad e taluni distretti amministrativi polacchi nella zona di frontiera ammissibile, e sull'accordo bilaterale concluso a tal fine tra la Polonia e la Federazione russa.

<sup>13</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

<sup>14</sup> GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27.



## **4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO**

### **4.1. Uso del sistema d'informazione Schengen**

In molti Stati membri il varo del SIS II è stato correlato all'introduzione di nuovi sistemi destinati agli utenti finali o ad aggiornamenti di vasta portata dei sistemi esistenti, che hanno condotto al miglioramento generale delle applicazioni nazionali per i funzionari delle autorità di contrasto. Molti Stati membri hanno messo in atto soluzioni che consentono di effettuare più interrogazioni del SIS II in contemporanea in base a diversi criteri (ad esempio, in caso di furto di una motrice, sono effettuate simultaneamente le interrogazioni relative alle segnalazioni per i veicoli e le attrezzature industriali). Per quanto concerne il numero di risposte positive a un'interrogazione nel SIS II, dopo un periodo di installazione negli Stati membri, lo schema attuale mostra una tendenza generale positiva, con un livello di risposte positive superiore del 3,5% a quello ottenuto dal SIS 1+.

Sebbene l'attacco da parte di hacker contro il SIS nazionale danese nel 2011 sia avvenuto nell'ambito del sistema precedente al SIS II, la Commissione ha condotto una valutazione completa dell'efficienza delle misure nazionali di sicurezza, in collaborazione con gli esperti di eu-LISA, gli Stati membri e il garante europeo della protezione dei dati. Le raccomandazioni saranno disponibili nel secondo trimestre del 2014.

La Commissione ha continuato a seguire da vicino l'attuazione del SIS II da parte degli Stati membri, prestando particolare attenzione alle nuove categorie di segnalazione e funzionalità, dato che molti Stati membri devono ancora integrare completamente tali elementi nei loro sistemi destinati agli utenti finali. In particolare, la Commissione pone l'accento sull'eliminazione tempestiva, da parte degli Stati membri, delle segnalazioni nel SIS II, poiché le segnalazioni non più pertinenti possono causare disguidi e arrecare danno alle persone interessate. Le principali ragioni del ritardo sono la mancanza di procedure e di controllo da parte della autorità nazionali competenti e l'assenza di chiare disposizioni giuridiche su quando una segnalazione debba essere eliminata. Inoltre, la Commissione ha riscontrato che alcuni Stati membri non allegano sistematicamente, come dovrebbero, il mandato di arresto europeo alle segnalazioni per l'arresto, il che può inficiare la validità di una segnalazione. Ha pertanto sollevato la questione con gli Stati membri interessati al fine di risolvere la situazione. Se del caso, la Commissione avvierà altresì indagini contro gli Stati membri che non rispettano i requisiti giuridici.

Il SIS II si è dimostrato uno strumento importante per individuare le rotte di terroristi e di bande criminali che si spostano in diversi paesi, anche in casi di cambiamento d'identità o di falsificazione di documenti di identità. La Commissione e gli Stati membri collaborano strettamente per sfruttare appieno le possibilità offerte da una specifica categoria di segnalazioni del SIS II, che permette di effettuare controlli discreti e precisi di persone e determinati tipi di oggetti. In seguito all'efficace intervento della Commissione, che ha proposto soluzioni per un maggior ricorso a questa categoria di segnalazioni, le statistiche ne mostrano un aumento di oltre il 30%.

## **4.2. Uso del sistema d'informazione sui visti**

Dalla fine del precedente periodo di riferimento (31 ottobre 2013), il VIS è diventato operativo il 14 novembre 2013 nella nona regione (Asia centrale), nella decima (Asia sud-orientale) e nell'undicesima (il territorio palestinese occupato)<sup>15</sup>.

L'ordine di introduzione del VIS nel terzo gruppo di regioni è stato deciso nel settembre 2013<sup>16</sup>. L'avvio delle operazioni del VIS nella dodicesima, tredicesima, quattordicesima e quindicesima regione (America centrale, America settentrionale, Caraibi e Australasia) è previsto per il 15 maggio 2014, mentre nella sedicesima regione (Balcani occidentali e Turchia) per il 25 settembre 2014.

Il VIS sta funzionando bene e alla data del 1° ottobre 2013 aveva trattato 4,8 milioni di domande di visto Schengen, con conseguente concessione di circa quattro milioni di visti. Nonostante gli sforzi incessanti degli Stati membri, il motivo principale di preoccupazione rimane l'effetto a medio e lungo termine di una qualità non ottimale dei dati (sia biometrici che alfanumerici) inseriti nel VIS dalle autorità consolari degli Stati membri. Ciò può avvenire a causa di dati incompleti (ad es. quando diverse domande di visto per la stessa persona o per gli stessi membri della famiglia che viaggiano insieme non sono collegate) o non strutturati (non compilati nel formato appropriato), così come a causa di un'insufficiente qualità delle impronte digitali. Le istanze decisionali possono quindi trovarsi a disporre di informazioni inaffidabili, e possono inoltre sorgere difficoltà nelle consultazioni con gli altri Stati membri preliminari al rilascio dei visti.

A partire dall'ottobre 2014, l'uso delle impronte digitali per effettuare verifiche sui titolari del visto ai valichi di frontiera Schengen diverrà obbligatorio. Nonostante alcuni Stati membri stiano già svolgendo verifiche di questo tipo, è essenziale che tutti rispettino la scadenza. I dati di cui dispone eu-LISA mostrano che nel periodo da novembre 2013 a gennaio 2014 sono state effettuate in totale 152 262 verifiche mediante rilevamento delle impronte digitali nell'ambito del VIS ai valichi alle frontiere esterne<sup>17</sup>.

## **4.3. Politica in materia di visti e accordi di riammissione**

*Modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 che istituisce un nuovo meccanismo di sospensione e un meccanismo di reciprocità rivisto*

---

<sup>15</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, dell'8 novembre 2013, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una nona, decima e undicesima regione (2013/642/UE).

<sup>16</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, del 30 settembre 2013, che determina il terzo e ultimo gruppo di regioni per l'inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) (2013/493/UE).

<sup>17</sup> Tali verifiche sono state effettuate principalmente da 6 Stati membri, mentre gli altri non ne hanno svolte oppure ne hanno effettuate meno di 100 al mese. A titolo comparativo, nel corso dello stesso periodo sono state effettuate 6 159 564 verifiche nel VIS per tutto lo spazio Schengen utilizzando i dati alfanumerici (il numero della vignetta del visto).

L'11 dicembre 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una modifica al regolamento (CE) n. 539/2001, entrata in vigore il 9 gennaio 2014, che prevede, tra altri aspetti, un nuovo meccanismo di sospensione e un meccanismo di reciprocità rivisto<sup>18</sup>.

#### *Il nuovo meccanismo di sospensione*

In base alle disposizioni relative al nuovo meccanismo di sospensione, detto meccanismo può essere utilizzato come misura di *extrema ratio* nei casi in cui il regime di esenzione dal visto applicato a un paese terzo comporti un aumento significativo del numero di migranti irregolari o dei richiedenti asilo le cui domande sono state respinte, con la conseguente pressione sul sistema di asilo di uno Stato membro. Il meccanismo non viene applicato in modo automatico: qualora uno Stato membro chieda, in base a criteri chiari e rigorosi, di dare avvio al meccanismo di sospensione, la Commissione dovrà esaminare tutti i fattori pertinenti, ivi comprese le eventuali ripercussioni sulle relazioni dell'UE con il paese terzo interessato. Se, in seguito a un esame di tutti i fatti e gli elementi pertinenti, la Commissione dovesse ritenere che l'esenzione dal visto debba essere sospesa per i cittadini di un determinato terzo paese, proporrà a un comitato in cui sono rappresentati tutti gli Stati membri un progetto di decisione riguardante la sospensione dell'esenzione del visto, e in merito al quale il comitato dovrà formulare un parere. La Commissione si è inoltre impegnata a tenere un dialogo politico con il Parlamento europeo prima di proporre una misura di sospensione.

#### *Meccanismo di reciprocità rivisto*

Nel corso dei negoziati legislativi, il Parlamento europeo e diversi Stati membri hanno chiesto di istituire un meccanismo di reciprocità rafforzato - applicato qualora un paese terzo per cui non è previsto l'obbligo di visto introduca o confermi tale obbligo per i cittadini di uno o più Stati membri - al fine di renderlo più efficace e garantire una maggiore solidarietà tra Stati membri.

Le principali modifiche introdotte dal meccanismo di reciprocità rivisto sono le seguenti: per un periodo di due anni dalla notifica di una situazione di non reciprocità, la Commissione può adottare in qualsiasi momento un atto di esecuzione per sospendere l'esenzione dal visto per determinate categorie di cittadini del paese terzo in questione per un periodo sino a sei mesi, con una possibile proroga di altri periodi di massimo sei mesi. Qualora decida di non adottare un atto di questo tipo, la Commissione deve presentare una relazione in cui spiega perché non propone nessuna misura. Inoltre, se dopo due anni dalla notifica della non reciprocità il paese terzo continua a imporre un obbligo di visto per i cittadini di uno o più Stati membri, la Commissione dovrà adottare un atto delegato per ripristinare l'obbligo di visto per tutti i cittadini del paese terzo per un periodo di 12 mesi. Sia il Parlamento europeo che il Consiglio possono opporsi all'entrata in vigore dell'atto delegato.

---

<sup>18</sup> Regolamento (UE) n. 1289/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, GU L 347, del 20.12.2013.

La Commissione, pur accogliendo con favore l'adozione della modifica intesa ad accrescere la credibilità della politica comune in materia di visti e a garantire una maggiore solidarietà tra gli Stati membri, ritiene non conformi agli articoli 290 e 291 del TFUE i poteri conferitile in merito al meccanismo di reciprocità rivisto, e ha presentato una richiesta di annullamento di determinate disposizioni del regolamento (UE) n. 1289/2013, in linea con le dichiarazioni da essa stessa avanzate durante l'adozione della modifica da parte del Parlamento europeo<sup>19</sup> e del Consiglio.

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

In base ai dati Eurostat, nel 2013 il numero totale delle domande di asilo presentate da cittadini dei cinque Stati dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo di visto<sup>20</sup> nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen è aumentato del 12,5% circa rispetto al 2012<sup>21</sup>. La situazione ha quindi continuato a incidere sul funzionamento del regime di esenzione dal visto per i viaggi tra i Balcani occidentali e l'UE. I flussi dei richiedenti asilo nel 2013 hanno seguito un andamento simile a quello del 2012.

I cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto hanno rappresentato nel 2013 quasi il 12% di tutti i richiedenti asilo negli Stati Schengen e nei paesi candidati a Schengen, rispetto al 13,4% circa del 2012. Nel 2013, quasi il 93% di queste domande è stato presentato nei sei Stati Schengen maggiormente interessati, ossia Germania, Francia, Svezia, Belgio, Svizzera e Lussemburgo. Nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen, il tasso di riconoscimento globale<sup>22</sup> in prima istanza delle domande di protezione internazionale presentate dai cittadini dei cinque paesi dei Balcani occidentali è stato, nel 2013, inferiore al 2%.

I cittadini serbi costituiscono di gran lunga il gruppo di richiedenti più numeroso, e la quota di cittadini albanesi è aumentata significativamente. Tra i paesi di destinazione più coinvolti, la Germania (che ha registrato un ulteriore aumento) si conferma la meta principale, seguita da Francia e Svezia.

---

<sup>19</sup> Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//IT>.

<sup>20</sup> Dalla fine del 2009 i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, del Montenegro e della Serbia in possesso di un passaporto contenente dati biometrici sono esonerati dall'obbligo del visto per i viaggi verso gli Stati membri dell'Unione europea, ai sensi del regolamento (CE) n. 539/2001. Alle stesse condizioni, dal 15 dicembre 2010 anche i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina possono recarsi negli Stati membri dell'Unione europea senza obbligo di visto.

<sup>21</sup> È opportuno osservare che i dati Eurostat del 2012 non riguardavano la Croazia, al momento non ancora Stato membro dell'UE.

<sup>22</sup> Il tasso di riconoscimento è calcolato come la percentuale di decisioni in prima istanza che conferiscono lo status previsto dalla Convenzione di Ginevra o lo status di protezione sussidiaria rispetto al numero totale di decisioni in prima istanza adottate (e che includono sia decisioni di conferimento dello status previsto dalla Convenzione di Ginevra o dello status di protezione sussidiaria che decisioni di conferimento di altri status (ad es. umanitario), e decisioni di rifiuto).

Il 28 novembre 2013 la Commissione ha presentato la quarta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali<sup>23</sup>, in cui fornisce una valutazione delle misure attuate, ne riesamina il funzionamento e formula raccomandazioni in merito al regime di esenzione dal visto.

#### *Accordi di riammissione e di facilitazione dei visti e liberalizzazione dei visti*

Per facilitare la riammissione delle persone che soggiornano illegalmente in uno Stato membro, il 16 dicembre 2013 è stato sottoscritto un accordo di riammissione con la Turchia. Nella stessa occasione è stato avviato un dialogo per la liberalizzazione dei visti. Il PE ha approvato l'accordo di riammissione il 26 febbraio 2014 e il Consiglio può ora adottare la decisione sulla conclusione dell'accordo.

Per permettere l'entrata in vigore degli accordi di riammissione e di facilitazione dei visti con Capo Verde si attende la notifica del completamento delle procedure di ratifica da parte di Capo Verde (le procedure di ratifica da parte dell'UE sono già finalizzate). L'approvazione da parte del PE di un accordo di riammissione e di uno di facilitazione dei visti con l'Armenia, il 9 ottobre 2013, è stata seguita dall'entrata in vigore dei due accordi il 1° gennaio 2014. L'accordo di riammissione con l'Azerbaijan è stato firmato il 28 febbraio 2014 (l'accordo di facilitazione dei visti era già stato sottoscritto nel novembre 2013). Il PE ha dato la propria approvazione il 12 marzo 2014 e gli accordi dovrebbero entrare in vigore prima dell'estate. Con la Bielorussia, i negoziati di riammissione e di facilitazione dei visti sono iniziati ufficialmente il 29 gennaio 2014 dopo un primo invito ad avviarli nel 2011. Un primo ciclo di negoziati tecnici è previsto per metà giugno 2014. I negoziati per la riammissione con il Marocco saranno rilanciati l'11-12 giugno, parallelamente a quelli su un accordo di facilitazione dei visti.

Nel dicembre 2013 i colegislatori hanno convenuto di esentare dall'obbligo del visto i cittadini della Repubblica di Moldova in possesso di un passaporto biometrico. Dal 28 aprile 2014 tali cittadini possono viaggiare nello spazio Schengen senza visto. Nel febbraio 2014 i colegislatori sono giunti a un accordo sulla modifica del regolamento (CE) n. 539/2001 al fine di eliminare l'obbligo del visto per i cittadini di 16 piccoli Stati insulari dei Caraibi e del Pacifico, nonché degli Emirati Arabi Uniti, del Perù e della Colombia. Questa modifica entrerà in vigore entro metà giugno, ma i cittadini di questi paesi potranno viaggiare realmente in regime di esenzione dal visto solo quando entreranno in vigore accordi di esenzione dal visto fra l'UE e ciascuno di questi paesi. Inoltre, per quanto riguarda la Colombia e il Perù, la Commissione dovrà presentare una valutazione dell'osservanza, da parte di questi paesi, dei criteri rilevanti prima di chiedere l'autorizzazione a negoziare tali accordi.

---

<sup>23</sup> COM(2013) 836 definitivo.