



Bruxelles, 16.11.2022  
COM(2022) 636 final

**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**

## I. Introduzione

Lo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne (lo "spazio Schengen") è tra i risultati più emblematici dell'integrazione europea e costituisce una delle manifestazioni più tangibili dello stile di vita europeo, in quanto rappresenta un motore per l'economia e unisce gli europei attraverso le frontiere interne.

Iniziato come progetto intergovernativo tra cinque Stati membri (Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) nel 1985, si è gradualmente ampliato in sette fasi fino a diventare quello che oggi è il più ampio spazio di libera circolazione al mondo. I vantaggi derivanti dalla soppressione delle frontiere interne restano essenziali oggi come lo erano nel 1985. Schengen è una realtà per milioni di cittadini: ogni giorno circa 3,5 milioni di persone attraversano le frontiere interne per lavorare, studiare o visitare parenti e amici. Schengen ha rafforzato la nostra sicurezza collettiva e ha consentito alle autorità degli Stati membri di cooperare strettamente tra loro. Inoltre lo spazio Schengen è concepito come il fondamento dell'Unione europea e del suo mercato interno nel suo complesso. Nel difficile contesto geopolitico ed economico attuale, uno spazio Schengen pienamente funzionante e completo è fondamentale per la stabilità, la resilienza e la ripresa.

Oggi lo spazio Schengen comprende 26 paesi, con una popolazione di quasi 420 milioni di persone, e si estende per oltre 4 milioni di chilometri quadrati. Di questi paesi, 22 sono Stati membri dell'UE. Degli Stati membri rimanenti, tutti tranne uno sono tenuti, e dovrebbero pertanto essere autorizzati, ad aderirvi una volta soddisfatte le condizioni. Quattro dei cinque Stati membri rimanenti, ossia Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania, sono già parzialmente vincolati dall'*acquis* di Schengen, ma i controlli alle frontiere interne per tali Stati membri non sono ancora stati eliminati. L'Irlanda partecipa ad alcune parti importanti dell'architettura di Schengen, ad eccezione dell'*acquis* riguardante le frontiere esterne e la soppressione dei controlli alle frontiere interne. Quattro Stati non membri dell'UE, l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera, hanno firmato con l'UE accordi di associazione all'applicazione dell'*acquis* di Schengen e pertanto fanno parte anch'essi dello spazio Schengen. Con la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Bulgaria, della Romania e della Croazia, lo spazio si estenderà a 4,5 milioni di chilometri quadrati, con una popolazione di 450 milioni di persone.

L'*acquis* di Schengen è una parte integrante del quadro giuridico dell'UE e comporta obblighi e responsabilità significativi che ogni nuovo Stato membro deve accettare integralmente nel candidarsi all'adesione<sup>1</sup>. In particolare occorre che sia preparato e abbia la capacità di gestire efficacemente le frontiere esterne per conto di tutti gli altri Stati Schengen e che rilasci visti Schengen uniformi. Deve essere in grado di cooperare efficacemente con le autorità di contrasto degli altri Stati, nonché di connettersi e fare ricorso ai sistemi d'informazione pertinenti, come il sistema d'informazione Schengen, al fine di mantenere un elevato livello di sicurezza una volta eliminati i controlli alle frontiere interne. Infine deve garantire che nello svolgimento di tali attività siano rispettati i requisiti in materia di diritti fondamentali e

---

<sup>1</sup> Si veda l'articolo 7 del protocollo n. 19 allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

protezione dei dati.

Oltre che sul soddisfacimento di tali requisiti, la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen si basa sull'approvazione unanime da parte di tutti gli altri Stati membri che applicano integralmente l'*acquis* di Schengen. Al riguardo sono stati compiuti progressi significativi e sono stati intraprese importanti iniziative politiche per sostenere la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Bulgaria, Romania e Croazia. Tale applicazione è fortemente sostenuta dal Parlamento europeo e costituisce una priorità fondamentale per la presidenza ceca del Consiglio dell'Unione europea.

Per Cipro è in corso il processo di valutazione Schengen per valutare il rispetto dei requisiti di adesione allo spazio Schengen<sup>2</sup>. Il sistema d'informazione Schengen a Cipro sarà presto messo in funzione e tale processo sarà verificato da un'apposita valutazione Schengen nel 2023.

La presente comunicazione presenta un bilancio degli importanti risultati conseguiti dalla Bulgaria, dalla Romania e dalla Croazia, che hanno adottato le misure richieste per garantire il soddisfacimento delle condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen, come stabilito nei rispettivi atti di adesione del 2005 e del 2011. Esorta il Consiglio ad adottare le decisioni necessarie senza ulteriore ritardo, consentendo ai tre paesi, i quali non fanno ancora pienamente parte dello spazio senza controllo alle frontiere interne, di aderirvi.

È indubbio che l'Unione sia pronta per tale decisione storica. Gli sforzi congiunti compiuti negli ultimi anni hanno reso Schengen più forte e più resiliente. Il ciclo di governance Schengen recentemente introdotto fornisce tutti gli strumenti necessari per valutare regolarmente lo stato di Schengen, passando da un quadro amministrativo a una governance e a responsabilità politiche comuni. Il Consiglio Schengen e il forum Schengen facilitano un dialogo trasparente e costruttivo tra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri. Il nuovo meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen rafforzato, al quale la Bulgaria, la Romania e la Croazia sarebbero soggette subito dopo l'adozione delle decisioni sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen, garantirà l'individuazione tempestiva di eventuali carenze e misure correttive.

L'ottavo allargamento dello spazio Schengen confermerebbe e rafforzerebbe la fiducia reciproca e l'unità tra gli Stati membri su cui si basa Schengen e contribuirebbe all'adattamento e all'avanzamento continui di tale progetto fondamentale.

## **II. Importanti risultati conseguiti da Bulgaria, Romania e Croazia**

La Commissione sostiene fin dal 2011 che la Bulgaria e la Romania sono pronte a entrare a far parte dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne, e dal 2019 sostiene lo

---

<sup>2</sup> In linea con l'articolo 3, paragrafi 1 e 2, dell'atto di adesione del 2003, alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen sono già applicabili a Cipro dalla data di adesione. Il 28 maggio 2019 Cipro ha dichiarato la propria volontà e il proprio impegno ad applicare tutte le parti dell'*acquis* di Schengen e ad essere oggetto delle valutazioni Schengen, tenendo conto nella misura del possibile della particolare situazione del paese quale riconosciuta nel protocollo n. 10 dell'atto di adesione del 2003.

stesso per la Croazia. La Commissione ha sollecitato attivamente il Consiglio<sup>3</sup> ad adottare le decisioni che consentono alla Bulgaria, alla Romania e alla Croazia di aderire allo spazio senza controlli alle frontiere interne, e la stessa posizione è stata assunta dal Parlamento europeo in varie occasioni<sup>4</sup>.

Per anni tali Stati membri hanno contribuito significativamente al buon funzionamento dello spazio Schengen, in particolare durante la crisi migratoria, nel contesto delle restrizioni connesse alla pandemia e, più di recente, di fronte alle conseguenze senza precedenti della guerra in Ucraina. Avendo completato positivamente tutte le valutazioni Schengen, la Bulgaria, la Romania e la Croazia si aspettano legittimamente la piena adesione allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. La recente missione di accertamento su base volontaria in Bulgaria e in Romania, nonché l'ultima nuova visita in Croazia e i risultati del paese per quanto riguarda il monitoraggio dei diritti fondamentali alle frontiere esterne, confermano definitivamente che tali paesi continuano a soddisfare efficacemente le rigorose norme Schengen e hanno dimostrato risultati esemplari sul piano dell'attuazione. Sebbene attuino attivamente la maggior parte dell'*acquis* di Schengen<sup>5</sup>, tali Stati membri non godono pienamente dei vantaggi derivanti dall'adesione allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne.

Situate in una posizione geografica strategica, la **Bulgaria**, la **Romania** e la **Croazia** rivestono un ruolo fondamentale nel garantire la sicurezza delle nostre frontiere esterne comuni e nel contribuire efficacemente a mantenere un elevato livello di sicurezza e prosperità, come dimostrato dalle crisi recenti. Sono in atto tutti gli strumenti, le strutture e le procedure necessarie per gestire efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne e le potenziali minacce per la sicurezza alle frontiere, contribuendo così a combattere le forme gravi di criminalità con una dimensione transfrontaliera. Tali paesi hanno altresì dimostrato un impegno elevato per garantire una risposta efficace alla pressione migratoria e alle sfide connesse, sviluppando una forte cooperazione con i paesi vicini. Inoltre, in linea con il nuovo regolamento sulla valutazione Schengen<sup>6</sup>, gli Stati membri nei cui confronti è stata adottata una decisione del Consiglio in base alla quale le disposizioni dell'*acquis* di Schengen devono applicarsi integralmente sono valutati entro un anno dalla data della piena applicazione

---

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, la relazione sullo stato di Schengen 2022.

<sup>4</sup> Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo dell'11.12.2018 (2018/2092(INI)), l'ultima risoluzione del 18.10.2022 (2022/2852 (RSP)) e il voto da parte del Parlamento europeo del 10.11.2022 a favore dell'adesione della Croazia a Schengen.

<sup>5</sup> Conformemente all'articolo 4, paragrafi 1 e 2, dell'atto di adesione del 2005, la Bulgaria e la Romania non stanno ancora applicando le disposizioni dell'*acquis* di Schengen integrate nell'ambito dell'Unione europea e gli atti basati sul medesimo o ad esso altrimenti connessi che non fanno parte del protocollo n. 17 della Costituzione sull'*acquis* di Schengen, o ad esso altrimenti connessi e che sono elencati nell'allegato II dell'atto di adesione del 2005. Cionondimeno, a partire dal completamento delle valutazioni nel 2011 la Bulgaria e la Romania hanno partecipato attivamente allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen.

<sup>6</sup> 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).

dell'*acquis* di Schengen in tali Stati membri<sup>7</sup>. Tale disposizione si applica alla Bulgaria, alla Romania e alla Croazia, in seguito all'adozione delle rispettive decisioni.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005<sup>8</sup>, la Bulgaria e la Romania hanno completato positivamente i rispettivi processi di valutazione Schengen nel 2011. Il processo è cominciato nel 2009 e tutte le pertinenti parti dell'*acquis* sono state valutate scrupolosamente in linea con le procedure applicabili. Il Consiglio ha riconosciuto il completamento del processo di valutazione in due distinte conclusioni del 9 giugno 2011<sup>9</sup>. Il progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania ha ottenuto un parere positivo da parte del Parlamento europeo l'8 giugno 2011<sup>10</sup>. Nonostante l'esito e il completamento positivo del processo di valutazione Schengen, per oltre undici anni non è stata adottata alcuna decisione del Consiglio sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Bulgaria e in Romania e sull'abolizione dei controlli alle frontiere interne di tali paesi.

Considerato che i processi di valutazione per la Bulgaria e la Romania sono stati completati nel 2011 e che il regolamento che istituisce il meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen non permette di effettuare nuovamente una valutazione formale della Bulgaria e della Romania, al fine di rafforzare la fiducia reciproca e riconoscendo lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen nel periodo intercorso, entrambi i paesi hanno rilasciato una dichiarazione congiunta il 2 marzo 2022, invitando, su base volontaria, un'équipe di esperti coordinata dalla Commissione a garantire l'applicazione, tra l'altro, degli ultimi sviluppi dell'*acquis* di Schengen intervenuti dopo la valutazione, dando rilievo alla gestione delle frontiere esterne e alla cooperazione di polizia.

In accordo con la Bulgaria e la Romania, che hanno entrambe dimostrato flessibilità e impegno, e a seguito delle richieste da parte degli Stati membri, l'ambito della missione è stato significativamente ampliato per coprire tutti gli elementi pertinenti dell'*acquis* di Schengen, compresi gli ultimi sviluppi dal 2011, con particolare attenzione alle frontiere esterne e alla cooperazione di polizia. Sono stati analizzati anche i rimpatri, il sistema d'informazione Schengen, il sistema d'informazione visti e gli sviluppi concernenti la politica in materia di visti. La missione ha tenuto conto del rispetto dei diritti fondamentali, compresa la protezione dei dati, e del funzionamento delle autorità che applicano le pertinenti parti

---

<sup>7</sup> Articolo 23, paragrafo 6, 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, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013.

<sup>8</sup> Sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005 e dopo che la Bulgaria e la Romania hanno dichiarato, nel 2007 e nel 2008, di essere pronte ad avviare il processo di valutazione Schengen (Romania: documento del Consiglio 10611/07 dell'8 giugno 2007); Bulgaria: documento del Consiglio 6145/08 del 25 gennaio 2008).

<sup>9</sup> Conclusioni del Consiglio sul completamento del processo di valutazione dello stato di preparazione della Romania ad attuare tutte le disposizioni dell'*acquis* di Schengen (documento del Consiglio 9166/11 del 9 giugno 2011) e conclusioni del Consiglio sul completamento del processo di valutazione dello stato di preparazione della Bulgaria ad attuare tutte le disposizioni dell'*acquis* di Schengen (documento del Consiglio 9167/11 del 9 giugno 2011).

<sup>10</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 sul progetto di decisione del Consiglio sulla piena applicazione delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen nella Repubblica di Bulgaria e in Romania (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE)).

dell'*acquis* di Schengen. La visita ha avuto luogo in Romania (dal 9 all'11 ottobre) e in Bulgaria (dal 12 al 14 ottobre 2022). La maggior parte degli Stati membri ha contribuito alla missione e l'équipe constava di 17 esperti degli Stati membri. Oltre ai cinque esperti della Commissione, hanno partecipato alla missione di accertamento anche osservatori dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ("Frontex"), di Europol e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

La missione di accertamento su base volontaria ha confermato le conclusioni dei processi di valutazione completati nel 2011 e ha evidenziato che la Bulgaria e la Romania non solo hanno continuato ad attuare il nuovo *acquis* e i nuovi strumenti, ma hanno anche rafforzato considerevolmente, in modo globale, l'applicazione complessiva dell'*acquis* di Schengen in tutte le sue dimensioni.

La **Bulgaria**, che confina con la Turchia, riveste un ruolo fondamentale nella protezione delle frontiere esterne dell'UE e nel mantenimento di un elevato livello di sicurezza interna. A tal fine, la Bulgaria ha messo in atto una solida gestione delle frontiere garantendo una valida sorveglianza di frontiera e verifiche di frontiera sistematiche. Nella relazione sulla missione di accertamento, la Bulgaria è esortata a migliorare ulteriormente il quadro situazionale nazionale attuando pienamente il modello comune di analisi integrata dei rischi. Nonostante le attuali sfide esterne, la Bulgaria adotta un approccio coerente al rimpatrio dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare e alla prevenzione di movimenti secondari non autorizzati. La lotta alla criminalità transfrontaliera è affrontata in via prioritaria, con il ricorso a strumenti per un'attiva cooperazione internazionale di polizia, anche con e tramite Europol, nonché mediante accordi operativi che la Bulgaria ha concluso con i paesi confinanti, i quali consentono l'osservazione transfrontaliera e l'inseguimento oltre frontiera. Il sistema d'informazione Schengen è ben consolidato. Per quanto riguarda il funzionamento delle autorità, la strategia nazionale di prevenzione e lotta contro la corruzione della Bulgaria è attuata a tutti i livelli e rafforzata da misure di prevenzione e solidi procedimenti disciplinari. La Bulgaria ha inoltre dimostrato di disporre delle strutture necessarie per garantire il rispetto dei diritti fondamentali, garantendo l'accesso alla protezione internazionale, osservando il principio di non respingimento e i requisiti in materia di protezione dei dati per l'applicazione del sistema d'informazione Schengen e la cooperazione di polizia.

La **Romania**, che confina con la Serbia, l'Ucraina e la Moldavia, riveste un ruolo molto importante nel contribuire al buon funzionamento dello spazio Schengen. La gestione delle frontiere, comprensiva della sorveglianza di frontiera e di verifiche di frontiera sistematiche, è solida e di alta qualità; la cooperazione internazionale di polizia con i paesi confinanti funziona bene e la cooperazione con Frontex è molto attiva. La migrazione è gestita con un approccio olistico, tramite misure attuate anche nei paesi terzi. Il rimpatrio è attuato come azione prioritaria per lottare contro la migrazione irregolare e i movimenti secondari non autorizzati, con un approccio coerente per il rimpatrio e la riammissione. La Romania dispone di un piano operativo e di emergenza nazionale per le situazioni straordinarie, che il paese ha attivato proficuamente in risposta alla crisi ucraina. Inoltre la Romania svolge una cooperazione internazionale di polizia efficace e attiva, soprattutto con Europol. La lotta alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani sono due priorità in cui la Romania si

dimostra particolarmente attiva. Il sistema d'informazione Schengen è ben consolidato e occorre ora impegnarsi in modo continuativo per garantire la necessaria automazione del workflow SIRENE. La Romania dispone di una strategia nazionale anticorruzione e sono state introdotte misure anticorruzione a tutti i livelli all'interno delle autorità di contrasto rumene. Per quanto riguarda il rispetto dei diritti fondamentali, la Romania dispone di strutture efficaci per garantire l'accesso alla protezione internazionale e l'osservanza del principio di non respingimento, nonché delle strutture necessarie per rispettare i requisiti in materia di protezione dei dati per l'applicazione del sistema d'informazione Schengen e la cooperazione di polizia.

L'équipe di esperti in loco ha presentato la relazione della missione<sup>11</sup> al Gruppo del Consiglio per le questioni Schengen del 26 ottobre 2022 e ha concluso di non aver individuato problemi riguardanti l'applicazione degli ultimi sviluppi dell'*acquis* di Schengen da parte della Bulgaria e della Romania e che entrambi gli Stati membri continuano a soddisfare le condizioni necessarie per applicare pienamente tutte le pertinenti parti dell'*acquis* di Schengen. La Bulgaria e la Romania sono entrambe pronte ad attuare pienamente il codice dei visti e a rilasciare visti Schengen dal momento dell'adesione. La Commissione accoglie con favore la decisione della Bulgaria e della Romania di trasferire il personale necessario del settore della polizia di frontiera dalle frontiere interne alle frontiere esterne una volta eliminati i controlli alle frontiere interne, onde contrastare un potenziale aumento della migrazione irregolare.

La **Croazia**, che confina con la Serbia, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro, svolge anch'essa un ruolo essenziale nella protezione delle frontiere esterne dell'UE e nel garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen. Dopo che la Croazia ha dichiarato di essere pronta ad avviare i processi di valutazione Schengen in vista di una decisione del Consiglio sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen, il processo di valutazione si è svolto nel periodo compreso tra il 2016 e il 2020.

Il 22 ottobre 2019 la Commissione ha adottato una comunicazione in cui concludeva che la Croazia aveva adottato le misure necessarie per garantire il rispetto delle condizioni per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen e confermava che la Croazia continua a soddisfare gli impegni legati all'*acquis* di Schengen assunti nel quadro dei negoziati di adesione<sup>12</sup>. Il documento faceva riferimento anche alla necessità per la Croazia di continuare a lavorare in modo coerente all'attuazione di tutte le azioni in corso, in particolare nell'ambito della gestione delle frontiere esterne, per garantire che queste condizioni continuino ad essere rispettate.

Per monitorare e verificare l'attuazione di tali azioni nel settore della gestione delle frontiere esterne, la Commissione ha organizzato una visita di verifica mirata in Croazia dal 23 al 27 novembre 2020, in seguito alla quale ha concluso che la Croazia ha attuato la maggior parte delle azioni. Sulla base dell'esito della visita e dell'ultima relazione sui progressi della Croazia

---

<sup>11</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report_en)

<sup>12</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante la verifica della piena applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte della Croazia (COM(2019) 497 final del 22 ottobre 2019).

nell'attuazione del piano d'azione per le frontiere esterne, la Commissione ha chiuso il piano d'azione il 2 febbraio 2021.

Il Consiglio Giustizia e affari interni del dicembre 2021 ha confermato la conclusione della Commissione di cui alla comunicazione del 22 ottobre 2019, secondo cui la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti dell'*acquis* di Schengen<sup>13</sup>. Il Consiglio ha inoltre invitato la Croazia a continuare a lavorare in questo stesso modo all'attuazione dell'*acquis* di Schengen, come anche all'adempimento degli impegni legati all'*acquis* di Schengen. Il 29 giugno 2022 il Consiglio ha consultato il Parlamento europeo in merito al progetto di decisione sulla piena applicazione dell'*acquis* di Schengen nella Repubblica di Croazia. Il progetto di decisione del Consiglio ha ricevuto un parere positivo dal Parlamento europeo il 10 novembre 2022.

La Croazia ha profuso sforzi considerevoli per garantire che i controlli alle frontiere esterne ottemperino agli obblighi derivanti dal rispetto dei diritti fondamentali e si è impegnata a non tollerare alcun tipo di violenza. La Commissione ha apprezzato che la Croazia sia il primo Stato membro ad aver istituito, nel giugno 2021, un meccanismo di monitoraggio indipendente<sup>14</sup>, come proposto nel patto sulla migrazione e l'asilo<sup>15</sup>. Si tratta di un forum unico per osservare in modo indipendente le pratiche delle guardie di frontiera e dei funzionari di polizia e per affrontare possibili accuse di violazione dei diritti fondamentali alle frontiere, sensibilizzare in merito alle norme e alle salvaguardie legate ai diritti fondamentali applicabili, anche tramite la formazione delle guardie di frontiera e dei funzionari di polizia, e garantire miglioramenti nelle procedure interne. Il meccanismo coinvolge direttamente i portatori di interessi croati ed è guidato da un comitato consultivo indipendente che comprende, tra gli altri, due difensori civici, compreso uno per i bambini, nonché rappresentanti della Commissione europea, dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e delle organizzazioni intergovernative.

Dopo un anno di funzionamento del meccanismo, la relazione finale del comitato di coordinamento del meccanismo di monitoraggio indipendente è stata adottata nel luglio 2022. Su tale base, il 27 ottobre 2022 il comitato consultivo ha apprezzato le attività del meccanismo di monitoraggio indipendente, in particolare la creazione di un dialogo esperto e proficuo con le autorità croate, che ha dato seguito alle conclusioni del meccanismo, e lo svolgimento di venti missioni di osservazione in loco. Ha inoltre adottato raccomandazioni su possibili miglioramenti ulteriori, che riguardano un mandato più ampio, che comprenda osservazioni non preannunciate in particolare alla frontiera verde, l'accesso alle informazioni del ministero degli Interni e la necessità di garantire un'attuazione continuativa del meccanismo di monitoraggio indipendente.

---

<sup>13</sup> Conclusioni del Consiglio sull'adempimento delle condizioni necessarie per la piena applicazione dell'*acquis* di Schengen in Croazia (documento del Consiglio 14883/21 del 9 dicembre 2021).

<sup>14</sup> Il meccanismo è entrato in vigore l'8 giugno 2021 sulla base dell'accordo tra le autorità croate e i portatori di interessi croati.

<sup>15</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce accertamenti nei confronti dei cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne e modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/ 817, COM(2020) 612 final.

La Commissione accoglie con favore l'impegno del governo croato volto a mantenere e continuare ad attuare il meccanismo di monitoraggio indipendente e apprezza che le raccomandazioni del comitato consultivo si riflettano pienamente nel nuovo accordo che proroga il meccanismo di monitoraggio indipendente, firmato il 4 novembre 2022. In particolare il nuovo accordo stabilisce che il meccanismo è istituito per periodi di 18 mesi rinnovabili automaticamente, garantendo pertanto che gli obiettivi previsti siano conseguiti in modo duraturo e sostenibile, e prevede la possibilità di svolgere osservazioni non preannunciate in qualunque momento e in qualunque luogo, anche alla frontiera verde. Il nuovo accordo prevede anche che il meccanismo potrà richiedere l'avvio di indagini ufficiali da parte dei pertinenti organismi statali in seguito all'individuazione di irregolarità e di possibili violazioni dei diritti fondamentali. Include inoltre meccanismi specifici volti a garantire un aumento dell'efficienza e della trasparenza, anche per facilitare la comunicazione con i cittadini interessati. Infine, l'accordo pone maggiormente l'accento su un monitoraggio continuo del rispetto dei diritti fondamentali, chiarendo che il meccanismo monitora il rispetto di tali diritti in tutte le circostanze, con particolare attenzione al diritto a un accesso effettivo alla procedura di asilo e alla protezione internazionale, al rispetto del principio di non respingimento, alla proibizione di espulsioni collettive e al divieto di tortura o di altre forme di maltrattamenti.

### **III. Importanti risultati conseguiti per rafforzare e sostenere Schengen**

Gli importanti risultati conseguiti dalla Bulgaria, dalla Romania e dalla Croazia sono accompagnati da importanti risultati ottenuti progressivamente nello spazio Schengen nel suo complesso. Lo spazio Schengen si sviluppa e si adatta continuamente alle nuove sfide e priorità. Oggi il nostro spazio Schengen è solido e pronto per questo nuovo allargamento, che contribuirà a sua volta ad aumentarne la resilienza, in particolare di fronte a nuove sfide geopolitiche. Negli ultimi 37 anni sono stati messi gradualmente a punto un quadro giuridico globale e strumenti operativi comuni per una migliore protezione dello spazio senza controlli alle frontiere interne.

Il **sistema di governance Schengen** istituito di recente garantisce una responsabilità rafforzata e una responsabilità comune promuovendo l'attuazione di riforme strutturali. Il ciclo di Schengen proposto dalla Commissione definisce le strutture per un approccio coordinato alle sfide comuni e per un maggiore dialogo politico.

L'architettura di Schengen è in continuo rinnovamento. Il quadro giuridico è stato costantemente rafforzato e offre già oggi una base solida per gestire in modo efficace le frontiere esterne, garantendo al contempo che le misure per i controlli alle frontiere interne restino una soluzione di ultima istanza. La futura revisione del **codice frontiere Schengen**<sup>16</sup> rafforzerà ulteriormente le norme, assicurando una maggiore cooperazione tra gli Stati membri e un pieno coordinamento a livello dell'Unione. Inoltre, gli Stati membri mostrano

---

<sup>16</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (COM(2021) 891 final del 14 dicembre 2021).

sempre più consapevolezza e determinazione per quanto riguarda l'esigenza di affrontare in modo sostenibile il problema dei ripristini duraturi dei controlli alle frontiere interne.

Negli ultimi anni l'UE ha lavorato intensamente per predisporre un sistema di gestione delle frontiere tra i più tecnologicamente avanzati al mondo, i cui benefici sono già concretamente evidenti. L'entrata in funzionamento del sistema d'informazione Schengen aggiornato all'inizio del 2023 e del sistema di ingressi/uscite a maggio 2023 apporteranno ulteriore sicurezza alla gestione delle frontiere esterne e allo spazio Schengen. La **nuova architettura informatica completa**, che comprende il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), dovrebbe essere pronta entro la fine del 2023 e la conseguente interoperabilità collegherà i sistemi europei per le frontiere, la migrazione e la sicurezza. Una volta completato il processo, tutte le autorità nazionali competenti e pertinenti disporranno delle necessarie informazioni complete, affidabili e accurate, nel pieno rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati.

Il **codice dei visti**, entrato in vigore nel 2010-2011, è stato rivisto nel 2020, offrendo procedure più rapide e chiare per i viaggiatori e accrescendo al contempo gli strumenti disponibili per affrontare le sfide poste dalla migrazione irregolare. La nuova possibilità di usare la politica dei visti come leva nei confronti dei paesi terzi con cui la cooperazione nell'ambito della riammissione non è sufficiente ha già prodotto risultati positivi<sup>17</sup>. Il sistema d'informazione visti, recentemente riformato per includere nuove funzioni (ad esempio, l'integrazione dei visti per soggiorni di lunga durata e dei permessi di soggiorno), ha sostenuto efficacemente le autorità degli Stati membri e ha consentito controlli migliori dei richiedenti il visto al fine di individuare coloro che possono rappresentare una minaccia per la sicurezza o rischiano di abusare delle norme sull'immigrazione. Inoltre l'Unione ha continuato a lavorare per rendere Schengen più interessante, aggiungendo nuovi paesi terzi all'elenco di paesi i cui cittadini possono viaggiare nell'UE in esenzione dal visto e concludendo accordi di facilitazione del rilascio dei visti con paesi terzi. La prossima digitalizzazione delle procedure di rilascio del visto<sup>18</sup> convertirà l'attuale procedura di domanda di visto dalla forma cartacea a quella digitale, rendendola più veloce e sicura. La piattaforma digitale unica porterà la procedura di rilascio del visto a livello di Unione e creerà un punto di entrata unico per i richiedenti il visto in tutto il mondo, aumentando l'attrattiva dell'UE come destinazione di viaggio.

---

<sup>17</sup> Nel luglio 2021 la Commissione ha proposto di imporre misure restrittive in materia di visti nei confronti di tre paesi: Bangladesh, Gambia e Iraq. A ottobre, a seguito della proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato misure in materia di visti nei confronti della Gambia. A novembre, alla luce del successivo miglioramento della cooperazione con il Bangladesh, il Consiglio ha deciso di non intervenire sulla base della proposta della Commissione. Nel caso dell'Iraq, in conseguenza delle discussioni che sono continuate fino a dicembre, non è stata adottata alcuna misura, in quanto, considerata la cooperazione costruttiva dell'Iraq nel contesto degli sviluppi alla frontiera UE-Bielorussia, si è ritenuto non fosse il momento giusto.

<sup>18</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (CE) n. 810/2009 e (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 1683/95, (CE) n. 333/2002, (CE) n. 693/2003 e (CE) n. 694/2003 del Consiglio e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, per quanto riguarda la digitalizzazione della procedura di visto (COM(2022) 658 final del 27 aprile 2022).

Una solida gestione delle frontiere esterne è fondamentale per compensare l'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, assicurando la fiducia reciproca. L'Unione e gli Stati membri lavorano attivamente per realizzare una gestione delle frontiere europee pienamente efficace e integrata nella pratica<sup>19</sup>, tra l'altro con azioni volte a rendere più efficaci i rimpatri dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di soggiornare<sup>20</sup>. Inoltre l'istituzione della **guardia di frontiera e costiera europea** e l'attuazione quotidiana del suo mandato rafforzato<sup>21</sup> figurano tra le decisioni fondamentali prese dall'Unione per rispondere pienamente agli imperativi di Schengen. La sicurezza e il funzionamento dello spazio Schengen sono sostenuti anche dall'attuazione efficace del codice doganale dell'Unione, in stretta cooperazione con le autorità della guardia di frontiera e costiera europea. Tale cooperazione garantisce che il controllo delle merci sia ben integrato nelle stesse procedure di sicurezza.

Uno spazio Schengen più forte contribuisce anche ad **affrontare meglio le sfide di sicurezza interna**. L'eliminazione dei controlli di frontiera ha consentito agli Stati membri di usare le risorse di polizia in modo più mirato per combattere la criminalità e il terrorismo interno. Le autorità di contrasto degli Stati membri<sup>22</sup> sono in grado di scambiare informazioni in modo più efficiente grazie al maggiore utilizzo degli strumenti dell'UE. Ciò ha permesso di coordinare meglio le azioni investigative. Sulla base delle proposte legislative che la Commissione ha avanzato nel dicembre 2021, il Parlamento europeo e il Consiglio stanno progredendo nei lavori legislativi per migliorare ulteriormente lo scambio di informazioni. La Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta di direttiva relativa allo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri.<sup>23</sup> Inoltre la Commissione presenterà entro la fine dell'anno una proposta di regolamento relativo alla raccolta e al trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri per contrastare la criminalità grave e il terrorismo, anche su determinati voli all'interno dell'UE.

Poiché l'azione a livello nazionale non è di per sé sufficiente ad affrontare le sfide in termini di sicurezza transnazionale, le autorità di contrasto degli Stati membri si sono avvalse sempre di più del sostegno e delle competenze che Europol, l'Agenzia dell'UE per la cooperazione

---

<sup>19</sup> Il 24 maggio 2022 la Commissione ha presentato un documento di orientamento contenente una politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere in conformità dell'articolo 8, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea. In seguito al contributo del Consiglio e del Parlamento europeo, la Commissione adotterà la comunicazione che istituisce la politica strategica pluriennale, che orienterà l'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere nell'ambito del ciclo strategico quinquennale.

<sup>20</sup> Il coordinatore per i rimpatri nominato a giugno dirige una rete di alto livello, con la partecipazione di rappresentanti degli Stati membri e di Frontex, per eliminare le barriere che ostacolano i rimpatri, consolidare le capacità nazionali e migliorare la coerenza dell'azione dell'UE.

<sup>21</sup> Ad esempio, nell'ambito del nuovo mandato, l'Agenzia ha incrementato considerevolmente il suo sostegno agli Stati membri in tutte le fasi del processo di rimpatrio, anche sui rimpatri volontari e sulla reintegrazione, affermandosi come braccio operativo dell'UE per i rimpatri. Nel 2021 oltre 17 000 persone sono state rimpatriate con l'aiuto dell'Agenzia.

<sup>22</sup> Le autorità competenti ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, TFUE.

<sup>23</sup> 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 dell'8 dicembre 2021).

nell'attività di contrasto, offre al fine di contrastare la criminalità grave e il terrorismo. La recente entrata in vigore del mandato rafforzato di **Europol** potenzia ulteriormente i mezzi a disposizione dell'Agenzia per assistere gli Stati membri nelle loro indagini sulla criminalità grave e il terrorismo transfrontalieri, ad esempio con il trattamento dei big data, la cooperazione con parti private o il lavoro nel campo della ricerca e dell'intelligenza artificiale per sostenere l'attività di contrasto<sup>24</sup>. Europol ha inoltre intensificato il suo sostegno agli Stati membri nel combattere il terrorismo tramite il centro europeo antiterrorismo. Gli Stati membri si impegnano attivamente anche nell'ambito della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (EMPACT), quale quadro generale per la cooperazione nel campo della lotta alla criminalità grave e organizzata che colpisce l'UE<sup>25</sup>, con una maggiore assistenza finanziaria da parte dell'Unione.

Gli Stati membri rafforzano la loro **cooperazione operativa** dando attuazione alla raccomandazione del Consiglio del 9 giugno 2022 sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto, avvalendosi degli inseguimenti oltre frontiera e dell'osservazione transfrontaliera, delle operazioni congiunte o del pattugliamento congiunto per contrastare la criminalità transfrontaliera<sup>26</sup>. La Commissione aiuta gli Stati membri a portare avanti le azioni previste dalla raccomandazione, anche con finanziamenti a titolo del Fondo Sicurezza interna. Gli Stati membri cooperano anche tramite controlli di polizia congiunti che svolgono nelle zone di frontiera, in linea con la raccomandazione della Commissione relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen<sup>27</sup>.

Infine uno spazio Schengen solido e ben funzionante richiede non solo una corretta attuazione dell'*acquis* di Schengen, ma anche una stretta cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda altre misure complementari, anche nel settore della migrazione e dell'asilo. Molto lavoro è stato svolto e continuerà a essere svolto per garantire una **gestione efficace delle sfide poste dalla migrazione**. In seguito alla dichiarazione relativa a un meccanismo di solidarietà volontario concordata a giugno, la Commissione sta facilitando il lavoro degli Stati membri volto a trovare soluzioni comuni alla questione dei movimenti secondari non autorizzati. In particolare, in seguito alle discussioni in occasione della riunione del comitato di contatto sul regolamento Dublino III, tenutasi il 24 giugno 2022, gli Stati membri, la

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Ad esempio le autorità di contrasto si sono concentrate congiuntamente sul traffico di armi, sul traffico di droga, sul traffico di migranti e sulla tratta di esseri umani durante le giornate di azione congiunta di EMPACT dal 26 al 29 ottobre. Le attività operative, che hanno coinvolto 28 paesi in tutta Europa, sono state sostenute anche da Eurojust, Frontex, INTERPOL, il SELEC e altri organismi internazionali. Le giornate di azione congiunta di EMPACT sono state pianificate sulla base di un approccio fondato sull'intelligence, che ha visto la cooperazione di quasi 16 000 agenti e si è tradotto, tra l'altro, nell'arresto di 382 sospettati, nell'individuazione di 2 476 ingressi illegali e nell'avvio di 130 nuove indagini. [https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm\\_campaign=newsletter](https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm_campaign=newsletter)

<sup>26</sup> Raccomandazione (UE) 2022/915 del Consiglio del 9 giugno 2022 sulla cooperazione operativa nell'attività di contrasto.

<sup>27</sup> Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

Commissione e l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) hanno concordato di lavorare a una tabella di marcia per migliorare e garantire l'attuazione dei trasferimenti a norma di tale regolamento in tutti gli Stati membri. La collaborazione, sulla base delle azioni individuate collettivamente nella tabella di marcia, contribuirà a migliorare in modo tangibile il sistema di Dublino, di fondamentale importanza per continuare a creare fiducia.

Allo stesso tempo è cruciale compiere progressi decisivi nell'adozione del Patto, considerando che quest'ultimo comprende soluzioni necessarie per contribuire a una gestione efficace della migrazione, a una più stretta cooperazione e a una condivisione delle responsabilità tra gli Stati membri, rafforzando così la fiducia reciproca e, di conseguenza, sostenendo uno spazio Schengen solido.

#### **IV. Realizzare il pieno potenziale di Schengen**

L'adesione della Bulgaria, della Romania e della Croazia a Schengen risponde sia a un impegno europeo sia all'aspettativa legittima che, una volta verificate e soddisfatte tutte le condizioni stabilite, avvenga l'adesione. Schengen gode di un enorme sostegno da parte della popolazione europea<sup>28</sup> e occorre evitare ulteriori ritardi nell'accordare ai cittadini bulgari, rumeni e croati la possibilità di godere dei loro diritti. Il Parlamento europeo, la presidenza del Consiglio e la Commissione europea hanno dimostrato un impegno saldo rispetto a questa nuova ondata di adesioni allo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne e hanno offerto un sostegno politico e tecnico pieno e continuo a tale processo.

La Bulgaria, la Romania e la Croazia sono pronte per attuare pienamente l'*acquis* di Schengen e per aderire allo spazio Schengen. L'adesione di tali paesi è cruciale per una fiducia reciproca continua e rafforzata nello spazio Schengen. Inoltre, la loro adesione contribuirà a eliminare barriere nel mercato interno, soprattutto facilitando i flussi di trasporto e promuovendo la competitività e il potenziale di crescita dell'UE. L'aggiunta del personale altamente qualificato e impegnato della Bulgaria, della Romania e della Croazia, nonché delle infrastrutture e del know-how all'avanguardia di tali paesi allo strumentario collettivo per la gestione dello spazio Schengen rafforzerà la gestione delle frontiere e la sicurezza nell'UE nel suo insieme. A loro volta, i nuovi membri di Schengen saranno in grado di sfruttare pienamente gli strumenti disponibili, come quelli connessi al sistema d'informazione visti e all'interoperabilità dei sistemi informatici su larga scala. Ciò renderà più solida e ordinata la gestione della migrazione, con i paesi terzi, in particolare quelli del vicinato europeo, alle frontiere esterne e tra gli Stati membri.

Uno spazio Schengen allargato renderà l'Unione più forte in quanto tale, internamente e sulla scena mondiale. Renderà l'Unione più **forte**, assicurando una maggiore protezione delle frontiere esterne comuni e una cooperazione di polizia efficace, più **prospera**, eliminando gli sprechi di tempo alle frontiere e facilitando i contatti interpersonali e aziendali, e più **attraente**, ampliando considerevolmente lo spazio comune senza controlli alle frontiere interne più grande al mondo.

---

<sup>28</sup> Eurobarometro, inverno 2021/2022.

A dicembre il Consiglio Schengen ha l'opportunità di prendere una decisione storica. La Commissione esorta tutti gli Stati membri a sostenere pienamente la presidenza ceca nelle ultime fasi affinché ciò si realizzi, in linea con l'atto di adesione della Bulgaria e della Romania del 2005 e con quello della Croazia del 2011.