



Bruxelles, 29.5.2015  
COM(2015) 236 final

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

**Settima relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen  
1° novembre 2014 – 30 aprile 2015**

## **1. INTRODUZIONE**

Secondo quanto annunciato dalla Commissione il 16 settembre 2011 nella comunicazione “Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne”<sup>1</sup>, che ha ricevuto l’approvazione del Consiglio l’8 marzo 2012, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni semestrali sul funzionamento dello spazio Schengen. Presentata in prossimità dell’anniversario dell’accordo di Schengen, firmato il 14 giugno 1985, la presente settima relazione riguarda il periodo tra il 1° novembre 2014 e il 30 aprile 2015.

## **2. QUADRO DELLA SITUAZIONE**

### **2.1. Flussi migratori alle frontiere esterne di Schengen**

Il periodo preso in esame nella relazione è stato caratterizzato da continui flussi migratori nel Mediterraneo verso l’Europa, da un grande numero di tragedie e dalla crescente minaccia rappresentata da individui radicalizzati, tra cui i combattenti stranieri rientrati in Europa, evidenziata dagli attentati terroristici in Francia e Danimarca e dall’attentato sventato in Belgio.

Nel corso del 2014 il numero annuale di attraversamenti irregolari delle frontiere rilevati ha subito un aumento significativo, raggiungendo il valore più elevato dall’inizio della raccolta di dati del sistema FRAN (rete di analisi dei rischi di Frontex) nel 2007<sup>2</sup>. Lo scorso anno sono stati rilevati circa 284 000 attraversamenti, il doppio rispetto all’anno record 2011 (nel 2013 si sono rilevati circa 107 000 casi). Parimenti importante, il numero di rilevamenti per i primi cinque mesi del periodo di riferimento (novembre 2014 - marzo 2015, vale a dire mesi per cui è stato possibile disporre di dati consolidati) è stato di oltre 3 volte superiore rispetto allo stesso periodo di un anno fa, raggiungendo oltre 111 000 casi.

L’Italia ha continuato a segnalare il numero di fermi di gran lunga più elevato nel 2014, seguita da Grecia e Ungheria. Come nel 2013, la maggioranza delle persone oggetto dei rilevamenti nel 2014 era di nazionalità siriana ed eritrea. Le principali rotte usate nel 2014 sono state il Mediterraneo centrale<sup>3</sup> (dove il numero di rilevamenti è pressoché quadruplicato rispetto al 2013 e ha rappresentato il 60% di tutti i rilevamenti), il Mediterraneo orientale (con un numero doppio rispetto allo stesso periodo del 2013, sebbene ancora sotto il livello degli anni record del 2010-2011) e i Balcani occidentali (più del doppio rispetto al 2013). Il numero

---

<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 riguardano soltanto i cittadini di paesi terzi individuati alle frontiere esterne (ad accezione 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> Diversamente dalla precedente relazione semestrale, la rotta della Puglia e della Calabria è qui integrata nella rotta del Mediterraneo centrale.

di fermi nel 2014 sulla rotta del Mediterraneo centrale e dei Balcani occidentali è stato il più elevato dall'inizio della raccolta di dati FRAN nel 2007.

Per quanto riguarda i primi cinque mesi del periodo di riferimento, la rotta dei Balcani occidentali è stata quella usata prevalentemente (con più di 55 000 rilevamenti), seguita dalle rotte del Mediterraneo centrale e orientale (con, rispettivamente, più di 26 000 e 21 000 rilevamenti). Congiuntamente le tre rotte hanno rappresentato quasi il 93% di tutti i casi rilevati.

In tale contesto si è registrato un incremento significativo nel numero di migranti irregolari provenienti dal Kosovo<sup>4</sup>, che ha raggiunto l'apice tra gennaio e febbraio 2015 e ha portato la rotta dei Balcani occidentali al primo posto nel numero di attraversamenti irregolari delle frontiere per il periodo novembre 2014-febbraio 2015. Per far fronte alla situazione al confine serbo-ungherese, Frontex ha fornito sostegno all'Ungheria distribuendo attrezzature e inviando funzionari distaccati nell'ambito delle operazioni congiunte. La Germania ha distaccato diversi funzionari per assistere le guardie di frontiera serbe e, assieme all'Austria e all'Ungheria, ha intrapreso una serie di iniziative congiunte, quali i pattugliamenti sui treni. La Commissione ha avviato un intenso dialogo tra la Serbia e il Kosovo<sup>4</sup>, in particolare per mezzo del gruppo di lavoro per le migrazioni irregolari Serbia-Kosovo, aprendo così la strada a una cooperazione tra le due parti e garantendone il rispettivo impegno a rafforzare le misure volte a prevenire e a combattere la migrazione irregolare dal Kosovo<sup>4</sup>. Le autorità serbe si sono adoperate per rafforzare i controlli di frontiera al confine serbo-ungherese e per procedere nei confronti delle reti per il traffico di esseri umani in Vojvodina, mentre il Kosovo<sup>4</sup> si è impegnato a potenziare la cooperazione tra forze di polizia con la Serbia, nonché lo scambio di informazioni con la Serbia e l'UE. I dati disponibili dimostrano che le misure prese hanno contribuito a invertire la tendenza: il numero di fermi di migranti irregolari provenienti dal Kosovo<sup>4</sup> alle frontiere serbo-ungheresi è diminuito, passando da quasi 12 000 casi a febbraio a meno di 400 durante il mese di marzo. Analogamente, il numero di fermi sulla rotta dei Balcani occidentali è diminuito da quasi 15 000 a febbraio a oltre 5 000 a marzo. Per consolidare questa tendenza sono tuttavia necessari notevoli sforzi.

La rotta del Mediterraneo centrale è stata la seconda più utilizzata nel periodo novembre 2014-marzo 2015. Nel corso del periodo di riferimento, il fenomeno delle "navi fantasma" (navi con a bordo migranti irregolari, abbandonate dall'equipaggio<sup>5</sup> e lasciate andare alla deriva, come nei casi della Carolyn Assens, della Blue Sky M. e dell'Ezadeen) ha confermato la rapidità con cui i trafficanti cambiano metodi operativi, senza alcun rispetto per le vite umane. Un importante sviluppo in relazione a questa rotta è stato l'avvio, il 1° novembre 2014, dell'operazione congiunta di Frontex nel Mediterraneo centrale, chiamata "Triton", iniziata nel momento in cui l'Italia ha deciso di portare gradualmente a

---

<sup>4</sup> Tale designazione non pregiudica la posizione riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

<sup>5</sup> Nei tre casi summenzionati l'equipaggio ha abbandonato la nave durante l'ultima tappa del viaggio.

termine l'operazione Mare Nostrum attuata dalla sua Marina. Nel corso dell'operazione<sup>6</sup> si sono verificati 392 episodi connessi alla migrazione irregolare, di cui 334 operazioni di ricerca e soccorso (SAR). Su 49 871 persone rilevate<sup>7</sup>, 43 057 hanno necessitato di ricerca e soccorso, e sono stati arrestati 132 scafisti. Sebbene l'operazione congiunta abbia testimoniato la determinazione di tutti i partner coinvolti a porre fine alle continue tragedie nel Mediterraneo, è chiaro che l'operazione di sorveglianza delle frontiere "Triton" o altre operazioni non possono da sole risolvere il problema. Sono azioni complementari a misure che superano l'ambito di applicazione dell'*acquis* di Schengen (la politica dell'UE in materia di migrazione in quanto tale e la situazione nei paesi di origine e di transito) e alle iniziative prese dagli stessi Stati membri nella gestione delle frontiere. Per far fronte a tali sfide, a seguito della tragedia del 18 aprile nel Mediterraneo<sup>8</sup>, il Consiglio, in configurazione congiunta "Affari esteri" e "Affari interni", ha concordato un piano di azione di dieci punti sulla migrazione<sup>9</sup>. Le misure corrispondenti sono state sviluppate ulteriormente nella dichiarazione rilasciata il 23 aprile dal Consiglio europeo<sup>10</sup>, che si è impegnato a potenziare la presenza dell'UE in mare triplicando le risorse finanziarie per le operazioni congiunte "Triton" e "Poseidon", ad adottare nuovi metodi di lotta contro i trafficanti, a prendere misure insieme ai paesi terzi e a rafforzare la solidarietà e la responsabilità intra-UE. Questi orientamenti sono ora in fase di attuazione, secondo una tabella di marcia prevista a tal fine. Il Consiglio e la Commissione riferiranno al Consiglio europeo in giugno in merito all'attuazione. L'agenda europea sulla migrazione adottata dalla Commissione il 13 maggio riporta le varie fasi per far fronte alle sfide.

Un aumento significativo dei rilevamenti ha portato la rotta del Mediterraneo orientale al primo posto in termini di rotte maggiormente utilizzate per il mese di marzo (con un numero di rilevamenti superiore di più di 2,5 volte rispetto a febbraio). Ciò può essere in parte attribuito a cambiamenti stagionali, ma rispecchia inoltre la pressione crescente su questa rotta.

La Commissione ha continuato a monitorare la situazione negli Stati membri interessati da flussi notevoli alla frontiera europea (nello specifico, Italia, Ungheria e Bulgaria), anche per quanto riguarda il miglioramento dei rispettivi sistemi di asilo, nonché per far fronte ai movimenti secondari e garantire l'attuazione del regolamento EURODAC, in particolare per quanto concerne il rilevamento delle impronte digitali. L'agenda sulla migrazione ha sottolineato la necessità di rispettare appieno le norme sul rilevamento delle impronte digitali

---

<sup>6</sup> Dati aggiornati al 18.5.2015.

<sup>7</sup> Nel 2015 le cinque principali nazionalità sono state quelle dei seguenti paesi: Eritrea, Somalia, Nigeria, Gambia, Senegal (i siriani figuravano in sesta posizione).

<sup>8</sup> La notte tra il 18 e il 19 aprile 2015 si è rovesciata una nave con a bordo migranti irregolari. In base ai dati disponibili al momento della stesura della presente relazione, sono stati portati in salvo solo 28 migranti e recuperati 24 corpi (alcuni dei migranti salvati hanno affermato che a bordo vi erano circa 700 migranti).

<sup>9</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm)

<sup>10</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

dei migranti alle frontiere. Gli Stati membri sottoposti a una pressione particolare beneficeranno del sistema dei punti di crisi per avere un sostegno operativo in loco.

La Commissione intende inoltre continuare a valutare, in cooperazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo ('EASO) e gli Stati membri interessati, l'eventuale necessità di ricorrere al meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi, conformemente all'articolo 33 del regolamento Dublino III<sup>11</sup>. La Commissione ha continuato altresì a lavorare con Cipro, al fine di garantire una capacità di accoglienza di contingenza, per gestire eventuali flussi significativi e migliorare il sistema di asilo in generale. La Grecia sta attuando il piano d'azione nazionale per l'asilo e la migrazione, volto a risolvere le lacune sistemiche nel settore dell'asilo. Il piano d'azione è giunto a termine nel dicembre 2014<sup>12</sup>. Occorre rilevare che questi Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per stabilizzare e migliorare la situazione, ma sono necessari ulteriori passi avanti.

La Commissione collabora strettamente con gli Stati membri e l'EASO, al fine di facilitare il recepimento della direttiva sulle procedure d'asilo (rifusione), che ha chiarito e rafforzato le norme riguardanti l'accesso effettivo alle procedure di asilo, nonché le domande presentate alle frontiere esterne. L'EASO ha organizzato diverse attività di formazione riguardanti le procedure di asilo e sta sviluppando, in cooperazione con Frontex e l'Agenzia per i diritti fondamentali, un nuovo modulo di formazione rivolto anche alle guardie di frontiera. Nel corso del periodo di riferimento, l'EASO ha continuato a prendere misure per permettere la raccolta di dati precisi e affidabili sulle domande di asilo, incluse quelle presentate alle frontiere esterne.

Nel 2014, circa 14 000 cittadini ucraini hanno presentato domanda di asilo nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen<sup>13</sup>. Sebbene il numero superi di quasi quattordici volte i circa 1 000 richiedenti asilo dell'intero 2013, il totale è ancora relativamente esiguo. I cittadini ucraini che hanno richiesto asilo nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen hanno rappresentato circa il 2% di tutti i richiedenti nel 2014. Praticamente tutti i richiedenti ucraini sono giunti legalmente, con visti per soggiorni di breve o di lunga durata e le domande di asilo presentate alle frontiere sono state molto poche. È opportuno che la situazione in Ucraina e le sue ripercussioni sui flussi di migranti e di richiedenti asilo continuino a essere debitamente monitorate, in modo che l'UE e lo spazio Schengen possano reagire nel modo più efficace possibile ai futuri sviluppi.

#### *Affrontare le minacce alla sicurezza poste dai combattenti stranieri*

Per quanto riguarda i combattenti stranieri che rientrano dalla Siria nell'Unione europea e la loro individuazione alla frontiere esterne, un punto che è stato altresì sollevato nell'agenda

---

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 (GU L 180 del 29.6.13, pag. 31).

<sup>12</sup> A ottobre la Commissione ha adottato un documento di lavoro che valuta lo stato di attuazione del piano (SWD(2014) 316 final).

<sup>13</sup> Dati Eurostat.

europea sulla sicurezza adottata dalla Commissione il 28 aprile 2015<sup>14</sup>, nell'ambito dell'attuale quadro giuridico è possibile effettuare controlli sistematici sulle persone che godono del diritto di libera circolazione, conformemente alle normative dell'Unione, in base alle pertinenti banche dati basate sulla valutazione dei rischi. La Commissione ha continuato a collaborare con gli Stati membri, da un lato sugli strumenti esistenti, ossia il codice frontiere Schengen e il sistema d'informazione Schengen (cfr. la sezione 4.1 per maggiori informazioni), per garantire che siano sfruttati appieno nel combattere la minaccia rappresentata dai combattenti stranieri e, dall'altro, sugli indicatori di rischio comuni, che consentono controlli più mirati sulle persone.

In occasione della riunione informale del 12 febbraio 2015, i membri del Consiglio europeo hanno inviato un chiaro messaggio sulle prossime tappe per l'ulteriore sviluppo di strumenti finalizzati a individuare e impedire i viaggi connessi con il terrorismo, segnatamente di combattenti stranieri<sup>15</sup>. A tal fine, la Commissione ha adattato il manuale pratico per le guardie di frontiera (manuale Schengen) con riferimento ai controlli minimi e approfonditi, alle norme generali applicabili a coloro che godono del diritto di libera circolazione dell'Unione e alle norme pertinenti per i controlli alle frontiere terrestri e aeree.

## **2.2. Situazione nello spazio Schengen**

Nel 2014 il livello dei rilevamenti di soggiorni irregolari è aumentato del 28% rispetto all'anno precedente (fino a quasi 426 000 casi). La Germania, seguita da Svezia, Francia, Spagna e Austria, ha registrato il maggior numero di rilevamenti. Per quanto riguarda il periodo di riferimento, il livello di rilevamenti di soggiorni irregolari nel periodo novembre 2014-marzo 2015 (circa 184 000 rilevamenti) è stato del 32% superiore rispetto a quello dello stesso periodo nel 2013-2014.

Come indicato nelle precedenti relazioni semestrali, la rete di analisi dei rischi di Frontex (FRAN) ha iniziato a raccogliere dati sui movimenti secondari nel 2014. Occorre rilevare che nonostante i solleciti formulati nelle precedenti relazioni, alcuni paesi (Austria, Bulgaria, Cipro, Grecia, Islanda, Malta, nonché l'Irlanda, Stato membro che non ha aderito a Schengen) non hanno ancora presentato i rispettivi dati (situazione aggiornata a metà aprile 2015). È essenziale che tutti gli Stati membri trasmettano i dati completi, per permettere un'analisi affidabile che faciliti l'individuazione delle rotte migratorie. La pubblicazione della prima relazione congiunta da parte di Frontex ed Europol sui movimenti secondari basata sui dati summenzionati è prevista per giugno 2015.

L'attività della presidenza "Amberlights 2015", ultimo esercizio di raccolta di informazioni sui flussi migratori nell'UE/spazio Schengen, si è svolta dal 1° al 14 aprile 2015 ed è stata basata sugli orientamenti della guida delle operazioni congiunte di polizia<sup>16</sup>. Voluta dalla

---

<sup>14</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>15</sup> <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>

<sup>16</sup> Documento del Consiglio n. 16825/10 del 23.11.2010.

presidenza lettone del Consiglio dell'Unione europea, l'attività mirava a intensificare i controlli alle frontiere e ad accelerare l'individuazione di cittadini di paesi terzi che abbiano prolungato il soggiorno oltre i termini consentiti (in uscita alle frontiere aeree), nonché a raccogliere e ad analizzare le informazioni correlate, ivi compreso sulle frodi relative ai documenti. 28 paesi hanno partecipato a questa attività. Tra i principali risultati figurano 825 segnalazioni di incidenti su 1 409 soggiornanti oltre la scadenza del visto individuati<sup>17</sup> e 3 casi di impostori<sup>18</sup>.

Nel frattempo, sono stati diffusi i risultati di una operazione analoga, "Mos Maiorum", effettuata sotto gli auspici della presidenza italiana, cui hanno partecipato 27 paesi. Tra i principali risultati operativi rientrano l'intercettazione di 19 234 migranti irregolari, di cui 11 046 hanno richiesto asilo, l'arresto di 257 facilitatori e il sequestro di 593 documenti. L'operazione ha consentito di raccogliere informazioni sulle principali rotte seguite dai migranti irregolari e sul modus operandi utilizzato dalle reti criminali nel traffico di migranti.

### **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>19</sup> prevede che, in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro possa in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne per un periodo che non ecceda quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave. Nel periodo dal 1° novembre 2014 al 30 aprile 2015 non si sono verificati casi in cui gli Stati membri hanno ripristinato temporaneamente i controlli alle frontiere interne: per quanto riguarda il precedente periodo di riferimento, non avendo alla fine ricevuto informazioni su rischi seri alla sicurezza, il Belgio ha da ultimo deciso di non effettuare controlli alle frontiere interne (diversamente da quanto comunicato in precedenza alla Commissione in vista del vertice del G7 di giugno 2014).

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

Si segnalano spesso presunte violazioni in due settori dell'*acquis* di Schengen: 1) la questione se l'esecuzione di controlli di polizia in vicinanza delle frontiere interne abbia un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (articolo 21, lettera a), del codice frontiere Schengen), e 2) 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 2014 al 30 aprile 2015 la Commissione ha proseguito le indagini in quattro casi di possibili violazioni delle disposizioni

---

<sup>17</sup> Un soggiornante oltre la scadenza del visto è un cittadino di un paese terzo che non soddisfa o ha smesso di soddisfare le condizioni relative alla durata di un soggiorno breve sul territorio degli Stati membri.

<sup>18</sup> Una persona che richiede e ottiene un documento assumendo un nome e un'identità falsi o una persona che altera le sue sembianze fisiche per presentarsi come un'altra persona per poterne utilizzare i documenti.

<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 (GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1).

relative all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, segnatamente in ordine all'eliminazione degli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico (i casi riguardano l'Austria, il Belgio, l'Italia e la Slovenia). La Commissione ha continuato lo scambio di opinioni con la Germania, in seguito all'invio, nell'ottobre 2014, della lettera di costituzione in mora in merito alla presunta non conformità della legge tedesca sulla polizia federale con l'articolo 20 e con l'articolo 21, lettera a), del codice frontiere Schengen. Infine, la Commissione ha chiesto chiarimenti alla Polonia sull'obbligo di portare con sé documenti nelle zone frontaliere interne della Polonia (articolo 21, lettera c), del codice frontiere Schengen).

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

Nel corso del periodo di riferimento, il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere è stato esteso dai 19 Stati iniziali a tutti i 30 paesi partecipanti. Frontex ha connesso i nuovi centri di coordinamento nazionali dei restanti 11 paesi partecipanti alla rete di comunicazione di Eurosur e ha continuato il processo di accreditamento di sicurezza di tale rete, che sarà completato nel corso del 2015. In linea con le disposizioni del regolamento Eurosur, diversi Stati membri hanno snellito responsabilità e flussi di lavoro per la sorveglianza delle frontiere a livello nazionale nonché migliorato considerevolmente lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili del controllo delle frontiere e quelle degli Stati membri vicini. Alcuni Stati membri vicini hanno anche iniziato a connettere i loro sistemi di sorveglianza delle frontiere a livello locale.

La Commissione, Frontex e gli Stati membri hanno completato la redazione di un manuale contenente orientamenti tecnici e operativi per l'attuazione e la gestione di Eurosur. Si prevede che il manuale sarà adottato dalla Commissione più tardi nel corso dell'anno.

Frontex ha continuato a sviluppare la sua capacità di coordinare l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza e i servizi Eurosur per la fusione dei dati, al fine di fornire informazioni relative alla sorveglianza delle frontiere esterne e sulle aree prefrontaliere, con regolarità, affidabilità ed efficacia sotto il profilo dei costi. Tale capacità sarà accresciuta notevolmente nel corso del 2015, con lo stanziamento dei finanziamenti Copernicus<sup>20</sup> per tale obiettivo. Attualmente è disponibile per gli Stati membri una gamma di servizi, che vanno dalla localizzazione delle imbarcazioni e gli strumenti di individuazione delle imbarcazioni basati sul satellite, a complessi algoritmi per predire la posizione delle imbarcazioni, fino a precise previsioni meteorologiche e oceanografiche. I servizi per la fusione impiegano una tecnologia satellitare ottica e radar per localizzare imbarcazioni che si sospetta siano utilizzate per il traffico di persone, che spesso mette in pericolo le vite dei migranti. Gli Stati membri possono richiedere in qualsiasi momento la localizzazione di imbarcazioni particolari di interesse.

Il servizio di individuazione delle imbarcazioni sostiene l'operazione "Triton" su base giornaliera ed è attualmente impiegato per le operazioni "Poseidon" e "Indalo". Sono sempre

---

<sup>20</sup> Regolamento (UE) n. 377/2014 (GU L 122 del 24.4.2014, pag. 44).



disponibili altri servizi, quali il modulo di simulazione marittima o previsioni meteorologiche dettagliate a sostegno delle attività operative.

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

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha proseguito l'indagine riguardante le frontiere terrestri dell'Estonia (in relazione ai requisiti previsti all'atto dell'attraversamento delle frontiere, di cui agli articoli 5 e 7 del codice frontiere Schengen). La Commissione ha inoltre proseguito la sua indagine riguardante la Grecia e la Bulgaria in merito ad accuse concernenti talune pratiche di respingimento alla frontiera esterna e ha avviato un'indagine riguardante presunte espulsioni sommarie dalla Spagna (Ceuta e Melilla). In questo contesto, la Commissione ha effettuato una visita tecnica in Bulgaria e un'altra a Ceuta e Melilla. Continua inoltre a monitorare la situazione dei paesi interessati.

Per quanto riguarda i continui reclami ricevuti per i tempi di attesa eccessivi causati dai controlli delle autorità spagnole alla frontiera con Gibilterra, a seguito delle ulteriori raccomandazioni rivolte alle autorità spagnole e di Gibilterra il 30 luglio 2014 affinché migliorino la gestione dei flussi di veicoli e di passeggeri e combattano con maggior efficacia il contrabbando dei tabacchi, la Commissione ha ricevuto risposte da entrambi i paesi su come intendono dare seguito a tali raccomandazioni. Alla fine di febbraio la Commissione ha ricevuto dalle autorità spagnole le informazioni richieste a luglio 2014. In base alla valutazione preliminare, le autorità di Gibilterra hanno compiuto progressi nell'introdurre misure pertinenti per rispondere alle raccomandazioni della Commissione. In base ad alcune indicazioni, il livello di sequestri di sigarette/tabacco effettuati presso il valico di frontiera di La Línea de la Concepción è in calo, il che può suggerire che le misure introdotte stanno già iniziando ad avere un impatto positivo. La Commissione monitorerà attentamente la situazione sino al completamento di tutte le misure annunciate dalla Spagna, ma non ancora attuate, in particolare le opere di ricostruzione presso il valico di La Línea de la Concepción. La Commissione ha incoraggiato le autorità di Gibilterra e Spagna a rafforzare la cooperazione e la condivisione di forze di intelligence e continuerà il dialogo su questi aspetti.

La Commissione ha chiesto alle autorità polacche di prendere le misure necessarie per la modifica dell'accordo bilaterale del 2001 sul valico di frontiera comune con l'Ucraina, per garantire la compatibilità con le pertinenti garanzie riguardanti tali valichi di frontiera, introdotte nel codice frontiere Schengen dal regolamento (UE) n. 610/2013.

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

Sin dalla precedente relazione, la Commissione continua a tenere sistematicamente sotto osservazione le lacune individuate avviando, se del caso, indagini specifiche. In particolare, la Commissione si è concentrata sulle carenze residue riscontrate in numerosi Stati membri e ha finora avviato procedimenti di infrazione nei confronti di quattro Stati membri, per l'errato recepimento di diversi articoli della direttiva rimpatri nella normativa nazionale.

Una delle principali cause di infrazione è rappresentata dal trattenimento dei rimpatriati. Le condizioni del trattenimento, l'uso esteso di tale misura (tra cui il trattenimento superiore

a 18 mesi) e l'assenza di un adeguato riesame al riguardo sono fonte di serie preoccupazioni. La mancanza di sistemi efficaci di monitoraggio dei rimpatri forzati, la durata e la validità territoriale dei divieti di ingresso sono state tra le cause dei procedimenti di infrazione, così come la definizione di rimpatrio. Anche questioni procedurali (ad esempio, la traduzione delle decisioni di rimpatrio) hanno dato origine a procedimenti di infrazione.

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

La Commissione monitora l'attuazione del regime sul traffico frontaliero locale sin dalla sua entrata in vigore, nel 2006. In relazione agli accordi bilaterali che gli Stati membri hanno concluso con i rispettivi paesi terzi confinanti, la Commissione è riuscita a chiudere l'indagine riguardante la Slovenia e la Croazia mentre i due procedimenti di infrazione, uno concernente la Lettonia e l'altro riguardante la Polonia saranno chiusi non appena saranno notificati alla Commissione gli accordi modificati. Sono state inoltre chiuse le indagini relative a Romania, Slovacchia e Croazia sulla conformità dei lasciapassare per traffico transfrontaliero alle specifiche tecniche e alle misure di sicurezza di cui al regolamento (CE) n. 1030/2002. Lo scambio di informazioni sulla stessa questione continua con la Polonia.

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

Il 27 novembre 2014, in seguito a un periodo di intensi preparativi, è iniziata l'applicazione del nuovo meccanismo di valutazione di Schengen<sup>21</sup>. Nei mesi precedenti si è posto un particolare accento sull'ulteriore sviluppo della formazione per gli esperti in materia di valutazione, inclusa l'integrazione di questioni relative ai diritti fondamentali e la definizione di un nuovo pacchetto di formazione completo per gli esperti del settore dei rimpatri, basato su un concetto centrale comunemente concordato. La prima formazione integrata per gli esperti in materia di frontiere e di rimpatri si è tenuta in Croazia nel marzo 2015.

Le prime esperienze relative allo svolgimento delle visite di valutazione sulla base del nuovo meccanismo sono state positive. La fase preparatoria è stata dedicata alla definizione di nuovi processi e strumenti per la preparazione alle visite in loco. La continua cooperazione tra la Commissione e tutti gli Stati membri si è dimostrata estremamente costruttiva. Di conseguenza e grazie al coinvolgimento attivo degli Stati membri nel designare gli esperti, è stato possibile riunire le competenze necessarie in seno ai gruppi incaricati della valutazione. Il partenariato tra i principali esperti della Commissione e degli Stati membri e la suddivisione dei compiti tra loro si sono rivelati efficaci, garantendo un agevole lavoro di squadra per il gruppo incaricato della valutazione.

È opportuno osservare che la cooperazione con gli Stati membri oggetto della valutazione è stata intensa e costruttiva. L'esperienza mostra che la partecipazione di Frontex e di altri osservatori alle visite in loco ha apportato un chiaro valore aggiunto al processo di valutazione.

---

<sup>21</sup> Regolamento (UE) n. 1053/2013 (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27).

Le prime valutazioni si sono svolte in Austria (febbraio-marzo 2015) e in Belgio (aprile-maggio 2015). I gruppi incaricati della valutazione hanno esaminato l'intera gamma di questioni, tra cui l'attuazione delle raccomandazioni riguardanti la lotta contro i combattenti stranieri. Una delle innovazioni del nuovo meccanismo di valutazione consiste nel fatto che tutti gli aspetti dell'*acquis* di Schengen sono valutati per due mesi (invece del periodo più lungo previsto dalle norme precedenti), il che consente di delineare un quadro completo della situazione in uno Stato membro in un periodo di tempo relativamente breve. Inoltre, il rimpatrio è stato inserito come punto a sé stante nell'elenco dei settori politici valutati, mentre tutte le frontiere esterne di uno Stato membro oggetto di valutazione saranno trattate nell'ambito di un'unica relazione. Il nuovo meccanismo prevede altresì la possibilità di effettuare visite senza preavviso. La prima visita di questo tipo ha avuto luogo in Svezia a inizio marzo. Una nuova visita in Polonia per il SIS/Sirene ha avuto luogo il 25-27 marzo 2015 (cfr. la sezione 4.1 per maggiori informazioni). Le relazioni relative alle summenzionate visite sono in fase di ultimazione.

Conformemente al nuovo meccanismo di valutazione di Schengen, la Commissione è tenuta a pubblicare e a trasmettere al Parlamento e al Consiglio una relazione annuale completa relativa alle valutazioni effettuate. L'obiettivo è pertanto incentrarsi maggiormente sul risultato delle valutazioni Schengen nelle relazioni future, nello specifico utilizzando una delle due relazioni semestrali previste per rispettare i suddetti requisiti in materia di relazioni.

### **3.6. Soppressione del controllo alle frontiere interne**

Il Consiglio non è ancora riuscito ad adottare una decisione sulla soppressione del controllo alle frontiere interne con Bulgaria e Romania. La Commissione conferma il suo pieno sostegno all'accesso della Bulgaria e della Romania allo spazio Schengen.

Nel mese di marzo 2015, la Croazia ha ufficialmente dichiarato la sua disponibilità per la valutazione Schengen (a partire dal 1° luglio 2015) in vista della rimozione dei controlli alle frontiere interne.

## **4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO**

### **4.1. Uso del sistema d'informazione Schengen (SIS)**

Uno degli sviluppi più importanti del periodo di riferimento ha riguardato il Regno Unito. Il paese è stato provvisoriamente integrato nel SIS<sup>22</sup> e ha iniziato a inserire dati nel SIS e a utilizzare gli stessi a decorrere dal 13 aprile 2015<sup>23</sup>. A giugno avrà luogo la visita di valutazione per il SIS/SIRENE, in seguito alla quale (a patto che i risultati della valutazione siano positivi) il Consiglio sarà nella posizione di trasformare la partecipazione del Regno Unito da provvisoria a definitiva.

---

<sup>22</sup> Ad eccezione delle segnalazioni ai fini della non ammissione, che rientrano nell'*acquis* di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa.

<sup>23</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/215 del Consiglio (GU L 36 del 12.2.2015, pag. 8).

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha intrapreso diverse iniziative per allineare l'attuazione e migliorare il sistema d'informazione Schengen. La Commissione ha riveduto il manuale SIRENE il 29 gennaio 2015, con effetto dal 30 gennaio 2015<sup>24</sup>. Le modifiche apportate e gli aggiornamenti tecnici del SIS consentono uno scambio di informazioni sui sospetti terroristi più rapido e mirato tra le autorità competenti degli Stati Schengen. Rafforzano inoltre le iniziative degli Stati membri volte a invalidare i documenti d'identità personali di individui che potrebbero unirsi a gruppi terroristici al di fuori dell'UE e apportano un notevole contributo per un controllo più efficace delle frontiere, poiché in caso di controllo dei documenti di viaggio alle frontiere esterne, tali documenti devono essere sequestrati.

Il nuovo manuale SIRENE rafforza inoltre la certezza del diritto e i diritti fondamentali. Le modifiche riguardano i problemi derivanti dal sistema precedente (SIS1+) e rispondono alle nuove sfide e ai requisiti individuati nel primo anno di funzionamento del SIS di seconda generazione. Stabiliscono, tra altri aspetti, criteri dettagliati per l'eliminazione delle segnalazioni e norme uniformi per la procedura di consultazione riguardante i cittadini di paesi terzi oggetto di una segnalazione per l'ingresso o la permanenza nello spazio Schengen, ma titolari di un permesso di soggiorno.

Durante il periodo di riferimento, la Commissione ha adottato una decisione<sup>25</sup> che stabilisce condizioni relative alle prove SIS uniformi per i nuovi Stati membri che integrano il proprio sistema nel sistema d'informazione Schengen e per gli Stati membri che modificano in modo sostanziale le loro applicazioni nazionali.

Sebbene il numero di nuove segnalazioni di oggetti e l'uso delle funzionalità abbia continuato ad aumentare in una grande maggioranza degli Stati membri, restano tra gli Stati membri stessi notevoli differenze e la Commissione continua a monitorare con attenzione la situazione. Per quanto concerne le nuove funzionalità, alcuni Stati membri non sono ancora in grado di introdurre fotografie, impronte digitali o collegamenti. Nel febbraio 2015 la Commissione ha avviato un'indagine sull'Estonia, richiedendo il calendario previsto per la completa attuazione e l'uso delle nuove categorie di oggetti e funzionalità del SIS. La Commissione ha inoltre sollevato formalmente con la Svizzera la questione del ritardo nell'attuazione delle nuove categorie di oggetti e funzionalità del SIS.

La piena operatività del SIS alle frontiere esterne è di estrema importanza per la sicurezza dello spazio Schengen. L'indagine a tal riguardo nei confronti della Polonia (cfr. la sesta relazione semestrale) ha portato a una seconda visita di valutazione Schengen del SIS/SIRENE nel marzo 2015. I risultati della visita sono oggetto di valutazione e saranno riportati nella prossima relazione. A marzo la Commissione ha altresì avviato un'indagine formale nei confronti dell'Italia, relativa all'attuazione dell'articolo 24 della decisione relativa

---

<sup>24</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/219 della Commissione (notificata con il numero C(2015) 326) (GU L 44 del 18.2.2015, pag. 75).

<sup>25</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/450 della Commissione (notificata con il numero C(2015) 1612) (GU L 74 del 18.3.2015, pag. 31).

al SIS II<sup>26</sup>, in merito alle segnalazioni ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno nello spazio Schengen e, più specificatamente, all'uso del SIS alle frontiere esterne e alla qualità dei dati riguardanti questa categoria di segnalazioni.

(a) Uso del sistema d'informazione sui visti (VIS)

Nonostante i piani iniziali di introdurre il VIS nelle regioni 17 (Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina) e 18 (Russia) durante il periodo di riferimento, l'introduzione del VIS a livello mondiale è stata provvisoriamente sospesa. Date le importanti ripercussioni del rilascio dei visti in queste regioni sulla capacità complessiva del VIS (55%), condizione imprescindibile per l'introduzione del VIS è stata il completamento del processo di ampliamento della capacità del sistema di confronto biometrico (Biometrics Matching System), che coadiuva le operazioni basate sulle impronte digitali, quali l'identificazione e l'autenticazione. Nel dicembre 2014, l'Agenzia eu-LISA ha comunicato che il VIS/BMS avrebbe potuto sostenere l'introduzione del VIS nella regione 17 e oltre, dato che la capacità complessiva del sistema sarebbe stata accresciuta di 6,5 volte rispetto a settembre 2014 entro la fine di marzo 2015. Ciononostante, diversi Stati membri hanno sollevato dubbi di tipo politico, economico e tecnico sui tempi dell'introduzione per le restanti regioni. Sono quindi stati concordati nuovi termini per tali regioni, che saranno oggetto della prossima relazione semestrale.

Come indicato nella sesta relazione semestrale, l'11 ottobre 2014 l'uso delle impronte digitali per effettuare verifiche sui titolari di visto ai valichi di frontiera Schengen è diventato obbligatorio per i titolari di visto i cui dati (comprese le impronte digitali, se del caso) sono registrati nel sistema VIS. Le statistiche indicano che, per ora, solo una parte dei titolari di visto che hanno fornito le impronte digitali nel richiedere il visto, sono sottoposti a controlli delle impronte digitali alle frontiere. Nella fase attuale, è importante che gli Stati membri rispettino appieno i requisiti per i controlli nel VIS (impronte digitali incluse) alle frontiere e continuino a fornire ai viaggiatori opportune informazioni su questo nuovo requisito alla frontiera.

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

*Meccanismo di sospensione e meccanismo di reciprocità rivisto nel regolamento (CE) n. 539/2001*

Finora nessuno Stato membro ha chiesto di dare avvio al nuovo meccanismo di sospensione, che è entrato in funzione a gennaio 2014<sup>27</sup>. Come già riferito nella sesta relazione semestrale, la Commissione ha adottato la relazione che valuta la situazione di non reciprocità con alcuni paesi terzi nel settore della politica in materia di visti<sup>28</sup>. Nella relazione, la Commissione ritiene che, tenuto conto della conferma da parte dei paesi terzi interessati dell'obiettivo condiviso di un sistema reciproco di esenzione dall'obbligo del visto, dell'impegno positivo

<sup>26</sup> Decisione n. 2007/533/GAI del Consiglio (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63).

<sup>27</sup> Regolamento (UE) n. 1289/2013 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 74).

<sup>28</sup> C(2014) 7218 final, del 10.10.2014.

dell'impostazione tripartita<sup>29</sup> e del fatto che nessuno degli Stati membri in questione ha sospeso l'esenzione dall'obbligo del visto per determinate categorie di cittadini dei paesi terzi interessati, non sarebbe opportuno a questo stadio adottare misure di sospensione dell'esenzione dal visto. La seconda tornata di incontri tripartiti con l'Australia, il Giappone, gli USA e il Canada si è tenuta a gennaio-febbraio 2015.

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

Il numero di richiedenti asilo dai cinque Stati dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen ha registrato un incremento costante dalla liberalizzazione dei visti del 2009. Il loro numero nel 2014 è stato del 34% superiore rispetto al 2013 (per mettere questo incremento in prospettiva, occorre osservare che il numero totale di richiedenti asilo nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen è cresciuto del 45% lo scorso anno<sup>30</sup>). La situazione ha quindi continuato a ripercuotersi sul funzionamento del regime di esenzione dall'obbligo del visto. La Germania si è confermata lo Stato membro di gran lunga più coinvolto, con una quota di ingressi dai Balcani occidentali vicina al 78%. È stata seguita da Francia, Svezia e Belgio. I cittadini serbi continuano a costituire il gruppo di richiedenti asilo dei Balcani occidentali di gran lunga più numeroso (45% nel 2014), seguiti dai cittadini albanesi (22%). I richiedenti dei cinque paesi dei Balcani occidentali hanno rappresentato l'11% del numero totale di richiedenti asilo nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen nel 2014, una percentuale simile a quella registrata nel 2013 (il 12%).

Il 25 febbraio 2015 la Commissione ha presentato la quinta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali<sup>31</sup>, in cui valuta le misure attuate, ne riesamina il funzionamento e formula raccomandazioni per il mantenimento del regime di esenzione dall'obbligo del visto, incluse le azioni che tutti i paesi dei Balcani occidentali esentati dall'obbligo del visto e gli Stati membri dell'UE devono intraprendere.

*Accordi di riammissione e di facilitazione del rilascio dei visti e liberalizzazione dei visti*

A seguito della dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina del 6 marzo 2014<sup>32</sup>, i colloqui bilaterali con la Federazione russa sulle questioni relative ai visti rimangono sospesi.

Durante il periodo di riferimento è stata attuata in modo soddisfacente l'esenzione dal visto per i cittadini della Repubblica di Moldova in possesso di un passaporto biometrico, introdotta il 28 aprile 2014. Per quanto riguarda i negoziati di riammissione e di facilitazione dei visti con la Bielorussia, il terzo ciclo di negoziati si è tenuto l'11 e il 12 marzo a Minsk. Tra i

---

<sup>29</sup> Come illustrato nella sezione 4.3 della sesta relazione semestrale.

<sup>30</sup> Dati Eurostat estratti il 13.3.2015.

<sup>31</sup> COM(2015) 58 final.

<sup>32</sup> [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf)

principali negoziatori è stato concordato un “package deal”, un pacchetto che copre entrambi gli accordi, ma che deve essere confermato dagli Stati membri. Agli inizi del 2015, il Consiglio ha emendato le direttive di negoziato per l'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con la Bielorussia. È stata introdotta la possibilità di esenzione dall'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico, disposizione accompagnata da una serie di garanzie, tra cui un più ampio ventaglio di possibilità di sospensione dell'esenzione dal visto.

Gli accordi di riammissione e di facilitazione del rilascio dei visti con Capo Verde sono entrati in vigore il 1° dicembre 2014. Il 15 dicembre 2014 il Consiglio ha approvato le direttive di negoziato per gli accordi di riammissione e di facilitazione dei visti con la Tunisia. La prima tornata di negoziati sull'accordo di facilitazione del rilascio dei visti con il Marocco e sul riavvio dei negoziati per l'accordo di riammissione si è tenuta il 19 e il 20 gennaio.

Il 30 ottobre 2014 la Commissione ha presentato le relazioni di valutazione del rispetto da parte di Perù e Colombia dei criteri pertinenti per beneficiare dell'esenzione dal visto per i viaggi nello spazio Schengen<sup>33</sup>. Le valutazioni complessive sono state positive per entrambi i paesi e l'11 marzo 2015 la Commissione ha presentato al Consiglio una raccomandazione per l'avvio dei negoziati sugli accordi di esenzione dal visto con i due paesi. Dopo avere ottenuto le direttive di negoziato dal Consiglio, la Commissione ha avviato nel novembre 2014 i negoziati sugli accordi di esenzione dal visto con 16 piccoli Stati insulari dei Caraibi e del Pacifico e con gli Emirati Arabi Uniti (EAU). Il 5 marzo 2015 la Commissione ha proposto al Consiglio progetti di decisione riguardanti la firma, l'applicazione provvisoria e la conclusione degli accordi di esenzione dal visto con un primo gruppo di paesi (EAU, Timor Leste, Vanuatu, Samoa, Trinidad e Tobago, Saint Vincent e Granadine, Santa Lucia, Grenada e Dominica).

Il 9 ottobre è stato firmato il partenariato per la mobilità tra l'UE e la Giordania e l'allegato alla dichiarazione congiunta relativa a un partenariato per la mobilità è stato adottato l'8 dicembre 2014, aprendo la strada ai negoziati per un accordo di facilitazione del rilascio dei visti, congiuntamente a un accordo di riammissione. Il 17 e il 18 febbraio 2015 è stata condotta una missione esplorativa ad Amman, al fine di preparare il terreno per tali negoziati. I risultati della missione saranno utilizzati per elaborare un progetto di direttive di negoziato, che la Commissione intende trasmettere al Consiglio nella seconda parte del 2015, in previsione dell'apertura dei negoziati con la Giordania.

---

<sup>33</sup> COM(2014) 663 final per il Perù e COM(2014) 665 final per la Colombia.