



Bruxelles, 16.5.2023
COM(2023) 274 final

ANNEX 1

ALLEGATO

della

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Relazione sullo stato di Schengen 2023

ALLEGATO 1

Il meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen: sviluppi principali e prossime tappe

Il meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen costituisce la salvaguardia essenziale per garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen, permettendo di individuare tempestivamente le vulnerabilità strategiche e di porvi rimedio. Le squadre di esperti degli Stati membri e della Commissione, con il sostegno delle agenzie e degli organi dell'UE, valutano almeno una volta ogni sette anni ogni Stato membro e paese associato Schengen che applica integralmente l'*acquis* di Schengen. Questo meccanismo costituisce inoltre il quadro per verificare se le condizioni necessarie per l'applicazione dell'*acquis* di Schengen siano state soddisfatte negli Stati membri nei confronti dei quali il Consiglio non ha ancora deciso di applicare l'*acquis* integralmente o parzialmente, fatta eccezione per gli Stati membri la cui valutazione era già stata completata al momento dell'entrata in vigore del nuovo regolamento sul meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen ("regolamento")¹.

Conformemente all'articolo 25 del regolamento, la Commissione deve presentare una relazione riguardante le valutazioni dell'anno precedente e le conclusioni tratte da tali valutazioni, il funzionamento del gruppo di esperti, compresa la disponibilità di esperti degli Stati membri, e lo stato d'avanzamento dei provvedimenti correttivi adottati dagli Stati membri.

Attività di valutazione svolte nel 2022

Nel 2022 la Commissione ha concluso il secondo ciclo di programmazione delle valutazioni Schengen, con visite in Spagna, Norvegia, Svezia, Islanda, Danimarca e Portogallo. Inoltre, Grecia, Italia, Malta, Lussemburgo, Cipro, Belgio, Austria, Francia e Paesi Bassi sono stati valutati in merito alla loro attuazione della politica comune in materia di visti². Il Lussemburgo è stato valutato anche per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi in materia di protezione dei dati.

Ciascuno di questi Stati membri ha ricevuto squadre di valutazione che hanno esaminato se le frontiere esterne fossero gestite secondo le norme e hanno valutato le misure attuate all'interno dello spazio Schengen, compresa l'attuazione efficace della politica dei rimpatri, della cooperazione di polizia e del sistema d'informazione Schengen. Rientravano nelle attività di valutazione anche le misure adottate in paesi terzi nel contesto della politica dei visti. Particolare attenzione è stata prestata alla verifica del rispetto dei diritti fondamentali nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen, compresa l'attuazione delle norme applicabili in materia di protezione dei dati.

Durante tutte le valutazioni effettuate nel 2022 le squadre di valutazione hanno affrontato aspetti strategici a livello nazionale per poter comprendere l'organizzazione centrale e la

¹ 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.

² Nel 2020 e nel 2021 gli Stati membri citati non avevano potuto essere valutati sull'attuazione della politica comune in materia di visti, come negli altri settori, in ragione delle restrizioni ai viaggi attuate a seguito della pandemia di COVID-19.

strategia delle autorità, compresi aspetti quali la formazione e le risorse umane, l'analisi dei rischi e la pianificazione delle emergenze, per l'attuazione dell'*acquis* di Schengen. Questi aspetti sono stati valutati mediante visite presso le autorità centrali, compresi i centri nazionali di coordinamento operativo, le sedi delle forze di polizia, i ministeri e gli uffici SIRENE. Le visite a livello strategico sono state effettuate di pari passo con visite a livello operativo, ad esempio presso i principali valichi di frontiera e aeroporti internazionali, stazioni di polizia e centri di trattenimento.

Nella preparazione e nello svolgimento delle attività di valutazione sono stati presi in considerazione i risultati di altri meccanismi di monitoraggio, in particolare la valutazione delle vulnerabilità effettuata dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), per garantire una conoscenza situazionale aggiornata.

Le valutazioni Schengen del 2022 forniscono un quadro generale dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen nello spazio Schengen in tutti gli Stati membri. Sebbene nel complesso il livello di attuazione dell'*acquis* di Schengen sia elevato, durante le valutazioni del 2022 sono state individuate **gravi carenze** in tre occasioni. La chiusura dei piani d'azione che riguardano gravi carenze³ è una priorità assoluta per lo spazio Schengen. La maggior parte delle gravi carenze individuate nell'ultimo anno sono state risolte o sono attualmente in fase di risoluzione. In particolare, dalla valutazione della Spagna nel settore della gestione delle frontiere esterne è emersa una scarsa qualità e carenze nelle verifiche di frontiera presso la maggior parte dei valichi di frontiera visitati. Sono state adottate rapidamente misure correttive per risolvere i problemi di connettività e altri problemi tecnici dei sistemi di verifica di frontiera e quest'anno la Commissione effettuerà una nuova visita per valutare tali sviluppi. Nel caso dell'Islanda sono state individuate gravi carenze nel settore della cooperazione di polizia dovute all'inefficienza delle capacità di interrogazione della polizia nazionale, a causa della quale gli operatori non erano in grado di rilevare sistematicamente le segnalazioni attive presenti nel sistema d'informazione Schengen. Non appena ne sono state informate, le autorità islandesi sono intervenute per affrontare il problema. Per quest'anno è prevista una visita di verifica. Sono stati considerati una grave carenza anche i pesanti ritardi nella concessione di appuntamenti da parte di fornitori esterni di servizi per la presentazione delle domande di visto nei Paesi Bassi. Le autorità dei Paesi Bassi si sono impegnate ad affrontare la questione in via prioritaria e la Commissione sta monitorando ulteriormente i provvedimenti correttivi in corso di attuazione.

Sulla base dei risultati delle valutazioni è possibile individuare alcune problematiche comuni a diversi Stati membri, che richiedono un'attenzione particolare:

- dalle valutazioni del 2022 sulla gestione delle **frontiere esterne** è emersa una governance debole della gestione europea integrata delle frontiere in alcuni Stati membri e una scarsa cooperazione tra agenzie; destano preoccupazione soprattutto la scarsa qualità complessiva delle verifiche di frontiera, in particolare alle frontiere marittime, la scarsa sorveglianza delle frontiere marittime associata a una mancanza di

³ Quando vengono individuate gravi carenze, lo Stato membro valutato è sottoposto a un controllo più rigoroso da parte della squadra di valutazione e del Consiglio. Deve riferire con maggiore frequenza ed essere soggetto a una nuova visita destinata a valutare i progressi compiuti nell'affrontare le carenze.

coerenza nell'analisi dei rischi e la sporadicità della conoscenza situazionale nella maggior parte degli Stati membri valutati nel 2022;

- dalle valutazioni è emerso un maggiore impegno a favore di una **politica dei rimpatri** più efficace rispetto agli anni precedenti, ma l'attenzione non è ancora sufficiente per migliorare gli aspetti interni del rimpatrio e gli strumenti disponibili non sono pienamente sfruttati; le limitazioni nella cooperazione e l'assenza di sistemi efficaci di gestione dei casi di rimpatrio ostacolano notevolmente la possibilità di effettuare i rimpatri;
- sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia dimostrato una buona conformità con l'*acquis* di Schengen nel settore della **cooperazione di polizia**, è stato riscontrato spesso un accesso limitato o insufficiente da parte delle unità di polizia al sistema d'informazione visti ai fini della prevenzione, dell'accertamento e dell'indagine di reati di terrorismo e altri reati gravi; numerosi Stati membri non disponevano di un sistema per garantire tale accesso;
- una costante in tutte le **valutazioni della politica dei visti** del 2022 è rappresentata dai notevoli ritardi nella concessione degli appuntamenti per i richiedenti il visto ai fini della presentazione delle domande e/o nel trattamento di queste ultime; spesso la cooperazione dei consolati degli Stati membri con i fornitori esterni di servizi e il monitoraggio sono risultati non ottimali;
- dalle valutazioni volte a verificare l'uso del **sistema d'informazione Schengen (SIS)** è emerso che numerosi Stati membri non utilizzano ancora in misura sufficiente la funzione di interrogazione delle impronte digitali; nelle applicazioni SIS nazionali non è ancora ottimale la visualizzazione di tutti i dati disponibili, quali fotografie e impronte digitali;
- dalle valutazioni che verificavano il rispetto delle norme in materia di **protezione dei dati** nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen è emerso che alcuni Stati membri devono ancora dotare le autorità di protezione dei dati di risorse umane e finanziarie sufficienti per consentire loro di svolgere i loro compiti relativi a Schengen; in particolare dette autorità non sono sempre in grado di effettuare gli audit obbligatori in materia di protezione dei dati.

Conformemente al meccanismo rafforzato di valutazione e di monitoraggio Schengen, divenuto applicabile nell'ottobre 2022, nel febbraio 2023 la Commissione ha organizzato la prima **visita di verifica** in Belgio per monitorare i progressi compiuti nell'attuazione del piano d'azione relativo alla valutazione del 2020 nel settore della gestione delle frontiere esterne. Sono stati rilevati progressi per quanto concerne il coordinamento strategico e sono in corso azioni volte a consolidare il coordinamento nazionale e la cooperazione tra agenzie.

Nel 2022 non sono state effettuate **visite senza preavviso**.

Valutazioni Schengen: prossime tappe

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo regolamento di valutazione Schengen è stato adottato il **nuovo programma di valutazione pluriennale** per le valutazioni periodiche da effettuare nel periodo 2023-2029. Nel 2023 saranno valutate Finlandia, Lituania, Lettonia ed Estonia. Cipro sarà valutato per la prima volta nel settore del sistema d'informazione Schengen, in seguito al suo collegamento nel luglio 2023. L'Irlanda sarà oggetto di valutazioni nei restanti settori ai quali ha chiesto di partecipare. La Croazia sarà valutata all'inizio del 2024 in seguito alla sua adesione.

L'adozione del meccanismo rinnovato ha dato luogo alla revisione, attualmente in corso, della **guida alla valutazione Schengen** e del **questionario standard Schengen**, nonché a un'ulteriore armonizzazione delle attività di **formazione** che ha portato a una certificazione unica della valutazione Schengen. Questi strumenti sono stati aggiornati per allinearli ai nuovi principi e requisiti e per fornire alle squadre di valutazione gli strumenti necessari per effettuare valutazioni strategiche e globali degli Stati membri.

A seguito di un processo di consultazione con gli Stati membri e tenendo conto delle priorità stabilite nella presente comunicazione, per il 2024 si potrebbero prendere in considerazione le seguenti **valutazioni tematiche**: i) migliori pratiche nella cooperazione tra autorità di contrasto per affrontare le principali fonti e rotte delle armi da fuoco illegali; ii) migliori pratiche per affrontare gli ostacoli comuni che limitano l'efficacia e la rapidità del sistema di rimpatrio; iii) soluzioni per evitare che i criminali si rendano 'invisibili' creando rifugi online sicuri di impunità.

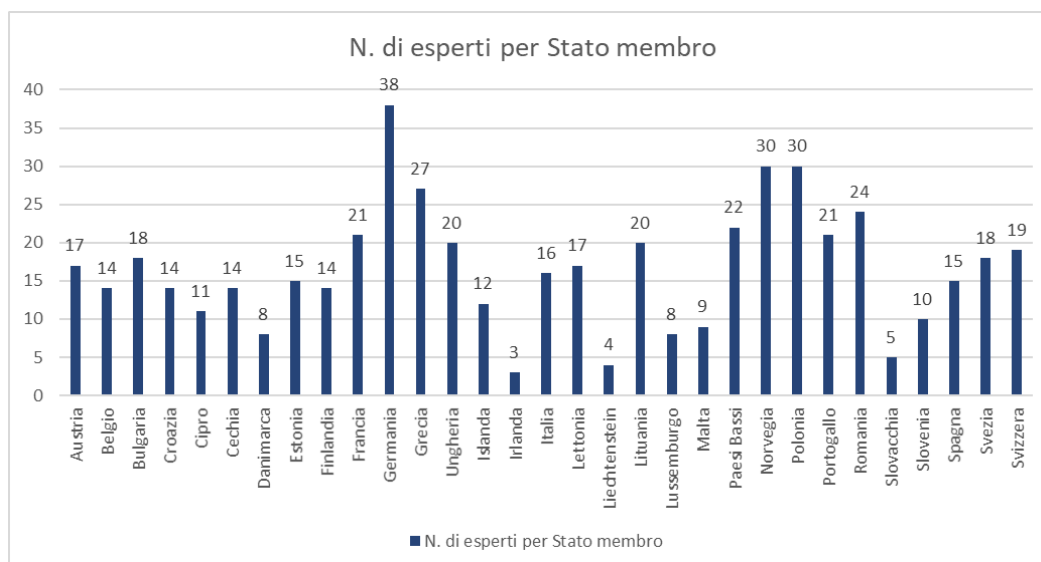
Funzionamento del gruppo di esperti

In seguito all'adozione del nuovo regolamento sul meccanismo di valutazione e di monitoraggio Schengen, la Commissione ha istituito il gruppo di esperti del 2023 per garantire la partecipazione di un numero sufficiente di esperti in modo più rapido e meno oneroso.

Tutti gli Stati membri hanno designato almeno un esperto per ogni settore di intervento in cui sono valutati, a meno che la designazione incidesse in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali⁴. Complessivamente sono stati designati 570 esperti nazionali, di cui 514 sono stati selezionati per il gruppo 2023, tenendo conto dei criteri generali e specifici definiti nel regolamento e nell'invito a designare esperti rivolto agli Stati membri⁵.

⁴ Conformemente all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento, "[g]li Stati membri non sono tenuti a designare esperti nei settori in cui, per motivi oggettivi, non sono valutati o, in situazioni eccezionali, se la designazione incida in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali. Qualora invochino tale circostanza, gli Stati membri forniscono per iscritto alla Commissione le motivazioni e le informazioni relative alla situazione eccezionale".

⁵ L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento stabilisce che gli esperti devono possedere "adeguate qualifiche, fra cui una solida conoscenza teorica ed esperienza nei settori oggetto del meccanismo di valutazione e di monitoraggio, unitamente a una solida conoscenza dei principi, delle procedure e delle tecniche di valutazione", e devono saper "comunicare efficacemente in una lingua comune". Conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, gli Stati membri devono designare esperti che soddisfino tali condizioni.



Il gruppo costituisce la fonte primaria di esperti per le attività di valutazione e di monitoraggio da svolgere nel 2023. È stato pubblicato un ulteriore invito a presentare candidature al fine di trovare esperti specializzati per la valutazione tematica del traffico di stupefacenti.

Panoramica dei provvedimenti correttivi adottati dagli Stati membri

In seguito all'attività di valutazione gli Stati membri devono porre rimedio alle carenze individuate e presentare al Consiglio e alla Commissione un piano d'azione contenente i provvedimenti correttivi da attuare. Con la pubblicazione di questa seconda relazione sullo stato di Schengen, il monitoraggio dei provvedimenti correttivi attuati dagli Stati membri a seguito delle valutazioni Schengen è trasferito allo strumento online KOEL-SCHEVAL. Questa transizione, con l'eliminazione della gestione cartacea, consentirà una migliore visione d'insieme dello stato di attuazione delle raccomandazioni e una migliore conformità agli obblighi di rendicontazione previsti dal nuovo regolamento.

Dall'avvio delle prime valutazioni Schengen sotto il coordinamento della Commissione nel 2015, le squadre di valutazione sono state in grado di chiudere oltre 50 piani d'azione. In seguito alle ultime valutazioni delle relazioni di follow-up presentate dagli Stati membri, **con il presente documento la Commissione chiude i piani d'azione di Portogallo, Lituania, Malta, Norvegia, Cechia, Ungheria e Slovacchia nel settore della politica comune in materia di visti, i piani d'azione estoni nel settore delle frontiere e dei rimpatri e il piano d'azione ungherese nel settore della gestione delle frontiere esterne**, constatando la piena attuazione di tutte le raccomandazioni.

Inoltre la Commissione chiude tutti i piani d'azione che danno seguito alle raccomandazioni delle valutazioni effettuate nel 2015 e nel 2016⁶. Si tratta in questo caso di una chiusura tecnica, in quanto fa riferimento a piani d'azione per i quali sono ancora in sospeso azioni derivanti da valutazioni precedenti, mentre per lo Stato membro in questione è già stata effettuata una nuova valutazione nello stesso settore e sono state formulate raccomandazioni nuove. Le azioni in sospeso sono riportate nel piano d'azione della nuova valutazione al fine di evitare la duplicazione degli obblighi di rendicontazione. Nella stessa ottica, una volta che gli Stati membri avranno presentato i piani d'azione relativi a valutazioni recenti, tutti i vecchi piani d'azione saranno tecnicamente chiusi nel contesto del riesame dell'adeguatezza del nuovo piano d'azione⁷.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
chiusi⁸	26	30	17	9	5	0	0	0
aperti	2	6	19	21	25	22	37	36
totale	28	36	36	30	30	22	37	36

La tabella mostra che esiste ancora un numero considerevole di piani d'azione aperti (168 su 255). È comunque importante osservare che, in generale, la Commissione può chiudere i piani d'azione soltanto quando tutte le raccomandazioni sono pienamente attuate⁹. Lo stato di avanzamento dei singoli piani d'azione mostra che sono stati compiuti progressi significativi e che il tasso di attuazione globale è in larga misura superiore al 75 %. Tra i settori prioritari per una migliore attuazione figurano le verifiche di frontiera, la sorveglianza di frontiera, Eurosur e l'efficacia del sistema di rimpatrio.

⁶ Sono tecnicamente chiusi i piani d'azione seguenti: Austria – sistema d'informazione Schengen e protezione dei dati (2015); Belgio – sistema d'informazione Schengen (2015); Germania – rimpatrio (2015); Liechtenstein – rimpatrio e protezione dei dati (2015); Paesi Bassi – protezione dei dati (2015); Grecia – rimpatrio, cooperazione di polizia, sistema d'informazione Schengen (tutti del 2016); Francia – gestione delle frontiere esterne, rimpatrio, sistema d'informazione Schengen (tutti del 2016); Italia – gestione delle frontiere esterne, rimpatrio, sistema d'informazione Schengen (tutti del 2016); Lussemburgo – sistema d'informazione Schengen (2016); Malta – gestione delle frontiere esterne, rimpatrio, cooperazione di polizia e sistema d'informazione Schengen (tutti del 2016). Il piano d'azione della valutazione 2016 della Grecia nel settore della gestione delle frontiere esterne non ha potuto essere chiuso a causa del numero significativo di azioni non ancora attuate. I piani d'azione sulla protezione dei dati per Belgio, Germania, Grecia, Francia, Italia, Lussemburgo e Malta (relativi alle valutazioni del 2015 e del 2016) non hanno potuto essere chiusi a causa di ritardi nell'adozione delle relazioni di valutazione o delle raccomandazioni dopo le valutazioni del 2020 e del 2021.

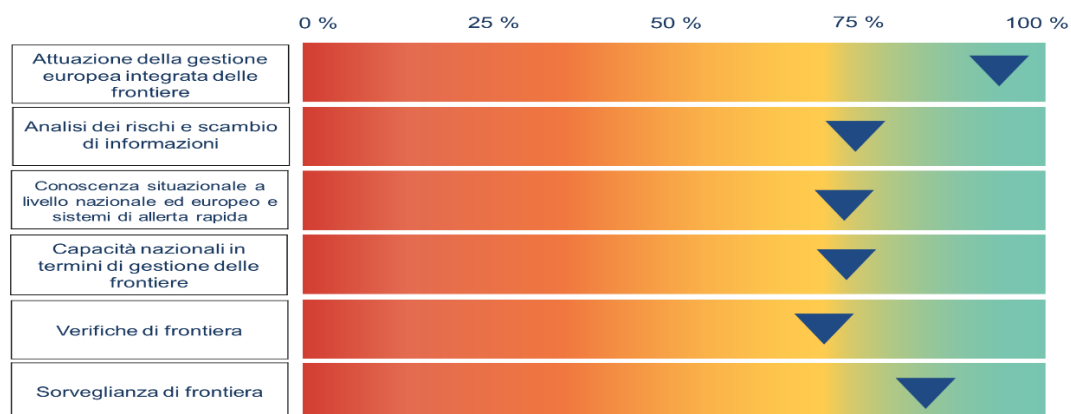
⁷ Questa chiusura tecnica può già essere annunciata per i piani d'azione relativi alle valutazioni del 2017 di Islanda, Norvegia e Svezia riguardanti il sistema d'informazione Schengen e della Spagna nel settore della politica comune in materia di visti a seguito delle nuove valutazioni del 2022.

⁸ La tabella rispecchia il numero di piani d'azione derivanti da valutazioni periodiche che sono state chiuse dalla Commissione, compresi quelli chiusi nella relazione sullo stato di Schengen 2023.

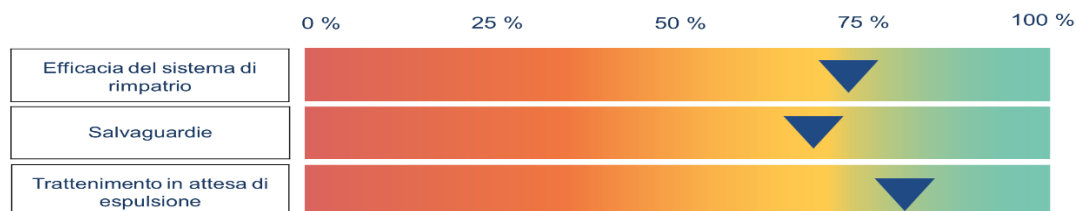
⁹ Fatta eccezione per le chiusure tecniche, come indicato in precedenza, anche se in tal caso gli Stati membri sono tenuti a riferire in merito alle raccomandazioni in sospeso nella nuova relazione.

Panoramica del tasso di attuazione delle raccomandazioni Scheval per settore

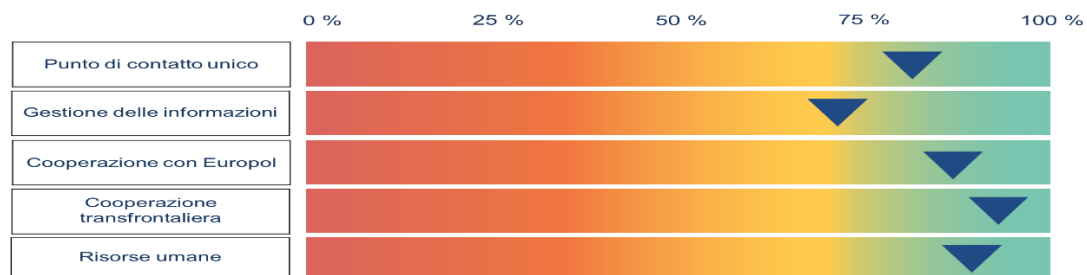
Gestione delle frontiere esterne:



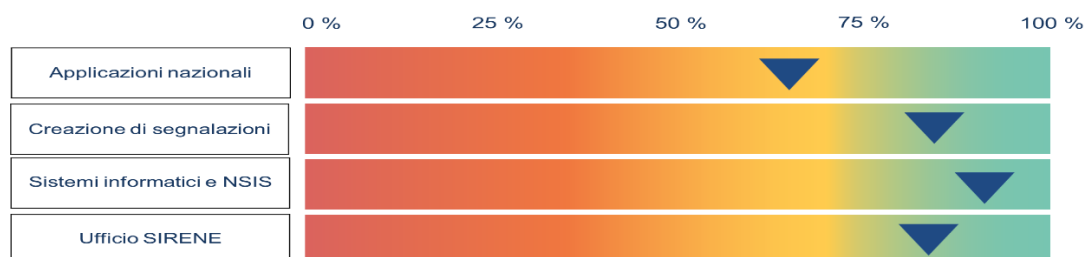
Rimpatrio:



Cooperazione di polizia:



Sistemi di informazione su larga scala:



Politica comune in materia di visti:

