



Bruxelles, 27.9.2017
COM(2017) 570 final

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

Preservare e rafforzare Schengen

1. Introduzione

Lo spazio Schengen è la più grande zona di libera circolazione del mondo. Permette a oltre 400 milioni di cittadini dell'UE e a chi la visita di spostarsi liberamente al suo interno, e consente un flusso senza ostacoli di beni e servizi. Lo spazio Schengen è uno dei maggiori successi dell'integrazione europea e la Commissione è fermamente impegnata a salvaguardarlo e a preservare la libera circolazione assicurata alle persone.

La caratteristica fondamentale dello spazio Schengen è l'assenza di controlli alle frontiere interne. In uno spazio senza controlli alle frontiere interne, le minacce transfrontaliere per l'ordine pubblico o la sicurezza interna sono una questione di interesse comune. L'assenza di controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen è sempre stata affiancata da misure in materia di frontiere esterne, politica dei visti, sistema d'informazione Schengen, protezione dei dati, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria in materia penale e lotta alla droga. In uno spazio di libera circolazione delle persone, il ripristino dei controlli alle frontiere interne costituisce un'eccezione. Esso dovrebbe essere deciso solo come provvedimento di extrema ratio, per una durata limitata e nella misura in cui i controlli siano necessari e proporzionati alle minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna che sono state individuate.

Sin dalla sua ideazione lo spazio Schengen ha dovuto affrontare vari tipi di sfide e minacce. La sua forza deriva anche dalla sua capacità di apprendere e di adattarsi; il codice frontiere Schengen è già stato modificato più volte in modo da continuare a rispondere al suo scopo.

La pressione esercitata dall'afflusso massiccio di migranti irregolari e dal moltiplicarsi degli attentati terroristici in vari Stati membri ha messo in luce alcune carenze dell'architettura Schengen. Per colmarle la Commissione ha preso importanti provvedimenti, come la tabella di marcia "Ritorno a Schengen". Nel settore della gestione e della sicurezza delle frontiere esterne comuni europee, ciò ha determinato il rapido passaggio a una responsabilità e una gestione congiunte dell'azione, in particolare tramite l'istituzione della nuova Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e l'introduzione di verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti su tutte le persone che attraversano le frontiere esterne. Grazie ai lavori per un'autentica ed efficace Unione della sicurezza sono stati compiuti progressi effettivi nella lotta al terrorismo. Inoltre, il meccanismo di valutazione Schengen riveduto, attuato a partire dal 2014, è diventato un importante strumento per individuare le carenze, anche nell'architettura Schengen.

È giunto il momento di valutare i risultati delle misure adottate dall'Unione europea per rispondere alle sfide che si sono presentate negli ultimi due anni nello spazio Schengen. La comunicazione della Commissione sull'attuazione dell'agenda europea sulla migrazione¹, adottata il 27 settembre, da un lato passa in rassegna i principali risultati e le principali carenze nell'attuazione dell'agenda e, dall'altro, individua le principali azioni prioritarie da adottare per rendere la politica europea in materia di asilo e migrazione più efficiente, equa e stabile. La presente comunicazione trae le conclusioni dall'attuazione della tabella di marcia "Ritorno a Schengen" e propone le prossime tappe per rafforzare lo spazio Schengen, tra cui l'adozione di una raccomandazione per migliorare l'applicazione delle norme attuali e

¹ COM(2017) 558.

una proposta per aggiornare il codice frontiere Schengen alla luce delle attuali sfide che pesano sull'Europa.

Il rafforzamento dello spazio Schengen contribuisce inoltre a potenziare la cooperazione in materia di sicurezza e la fiducia reciproca tra la cerchia più ampia di Stati membri. Come affermato dal presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione 2017, se vogliamo rafforzare la protezione delle nostre frontiere esterne, dobbiamo aprire immediatamente lo spazio Schengen di libera circolazione alla Bulgaria e alla Romania, e poi anche alla Croazia non appena questa avrà soddisfatto tutti i criteri.

2. Stato di avanzamento dello spazio Schengen

In uno spazio senza controllo alle frontiere interne, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne può essere deciso solo in circostanze eccezionali per rispondere a situazioni che incidono gravemente sull'ordine pubblico o sulla sicurezza interna di tale spazio, di alcune sue parti o di uno o più Stati membri. Nel complesso, l'uso del ripristino temporaneo del controllo di frontiera mostra che gli Stati membri applicano tale misura in modo responsabile. I costi del "non Schengen" dimostrano chiaramente che si tratta sempre di una decisione costosa per l'economia².

Afflusso massiccio di migranti e movimenti migratori secondari dalla rotta del Mediterraneo orientale

Nel 2015 si sono registrati flussi senza precedenti di arrivi di migranti nell'Unione europea, con conseguenti movimenti secondari di migranti irregolari non registrati. Questa situazione ha spinto molti Stati membri esposti ai movimenti secondari a ripristinare temporaneamente i controlli di frontiera alle loro frontiere interne, in linea con le norme Schengen. Il persistere della minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna di vari Stati membri, causata dai movimenti secondari di migranti irregolari, ha mosso la Commissione ad attivare per la prima volta la procedura specifica di cui all'articolo 29 del codice frontiere Schengen. Si tratta di una delle tappe previste dalla Commissione nella comunicazione del 4 marzo 2016³ su una tabella di marcia per tornare al funzionamento normale dello spazio Schengen. La procedura di cui all'articolo 29 può essere usata in circostanze eccezionali in cui le carenze nella gestione delle frontiere esterne riscontrate durante una valutazione Schengen mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen. Il 12 maggio 2016 il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione⁴, ha raccomandato⁵ ai cinque Stati membri maggiormente

² Secondo l'analisi della Commissione dei costi economici diretti del "non Schengen" - ossia della situazione in cui sono ripristinati i controlli di frontiera per un periodo di tempo prolungato - i ritardi alle frontiere avrebbero un impatto sostanziale sul trasporto transfrontaliero (segnatamente su strada), sul turismo, sulle pubbliche amministrazioni e sui lavoratori e viaggiatori frontalieri. Per queste categorie, i costi diretti sono stimati tra 5 e 18 miliardi di euro all'anno (pario allo 0,06% e allo 0,13% del PIL), in funzione dei tempi aggiuntivi dovuti ai ritardi. I costi indiretti a medio termine del "non Schengen" potrebbero essere molto più alti di quelli diretti, poiché l'impatto sugli scambi, sugli investimenti e sulla mobilità intracomunitari sarebbe senza precedenti giacché la cancellazione di Schengen metterebbe a rischio l'integrazione economica.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio "Ritorno a Schengen — Tabella di marcia", COM(2016) 120 final.

⁴ Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, del 16 maggio 2016, recante raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen, COM(2016) 275 final.

interessati dai movimenti secondari provenienti dalla Grecia di ripristinare i controlli alle frontiere in parti specifiche delle rispettive frontiere interne. Nonostante il graduale miglioramento della situazione, la pressione sui cinque Stati membri interessati è continuata e ha giustificato successive proroghe dei controlli alle frontiere interne⁶. L'11 maggio 2017 il Consiglio ha autorizzato⁷ questi cinque Stati membri, per la terza e ultima volta nell'ambito di questa procedura, a prorogare tali controlli fino all'11 novembre 2017.

I controlli alle frontiere interne sono stati corredati da condizioni rigorose. In primo luogo, i controlli di frontiera sono stati reintrodotti soltanto in parti specifiche delle frontiere interne interessate dai movimenti secondari provenienti dalla Grecia. In secondo luogo, è stato fatto obbligo ai cinque Stati Schengen interessati di presentare alla Commissione relazioni mensili sui controlli di frontiera effettuati e sui relativi risultati. Tali relazioni hanno consentito alla Commissione di monitorare attentamente la situazione e verificare che i controlli rimanessero entro i limiti fissati dal Consiglio. In occasione di ogni proroga consecutiva della raccomandazione iniziale del 12 maggio 2016, il Consiglio ha ribadito che i controlli di frontiera possono essere usati solo come misura di extrema ratio e che per rispondere alle minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna gli Stati membri devono prediligere misure alternative, quale l'intensificazione dei controlli di polizia nella zona di frontiera.

Le ultime relazioni degli Stati Schengen nell'ambito della terza e ultima proroga confermano la tendenza a un miglioramento sensibile della situazione complessiva dall'inizio della crisi migratoria. Attualmente il numero di arrivi giornalieri nelle isole greche è diminuito in modo significativo⁸ e i successivi movimenti secondari dalla Grecia verso altri Stati membri sono limitati. Ciò si riflette particolarmente nella tendenza osservata a un calo delle domande di asilo pervenute alle frontiere interne degli Stati membri interessati e a una diminuzione del numero di respingimenti in tali Stati membri.

Questo risultato è stato possibile grazie agli sforzi congiunti della Commissione, degli Stati membri, delle agenzie e di altri attori, quali l'OIM e l'UNHCR, coinvolti nella gestione delle sfide.

⁵ Decisione di esecuzione (UE) 2016/894 del Consiglio, del 12 maggio 2016, recante una raccomandazione per un controllo temporaneo alla frontiera interna in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen (GU L 151 dell'8.6.2016, pag. 8).

⁶ Decisioni di esecuzione del Consiglio (UE) 2016/1989, dell'11 novembre 2016, e (UE) 2017/246, del 7 febbraio 2017, recanti raccomandazioni per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

⁷ Decisione di esecuzione (EU) 2017/818 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen.

⁸ Tra il 21 marzo 2016 e il 17 settembre 2017 il numero medio di attraversamenti irregolari è stato pari a 78 al giorno.

Aumento delle minacce terroristiche

Gli attentati terroristici perpetrati in sette Stati membri⁹ negli ultimi due anni hanno aumentato la pressione sullo spazio Schengen. In particolare, la Francia ha subito vari attentati terroristici dal gennaio 2015¹⁰. La maggiore minaccia e i numerosi attentati terroristici, combinati con l'organizzazione di vari eventi internazionali, hanno spinto la Francia a introdurre ed effettuare, a partire dal novembre 2015, controlli di frontiera in tutte le sue frontiere interne, in linea con le disposizioni pertinenti del codice frontiere Schengen. Tuttavia, nonostante le misure adottate a livello sia dell'UE sia nazionale, la minaccia terroristica persiste.

3. Azioni intraprese per rafforzare Schengen

Se, da un lato, lo spazio Schengen è esposto a sfide senza precedenti, dall'altro l'UE e i suoi Stati membri hanno collaborato per intervenire e rafforzare le frontiere esterne e garantire la sicurezza e l'ordine pubblico onde rendere sicuro lo spazio Schengen di libera circolazione. L'obiettivo ultimo rimane quello di tornare al funzionamento normale dello spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne. Nell'ambito dell'Unione della sicurezza, sono in fase di attuazione una serie di azioni che contribuiscono alla sicurezza nello spazio Schengen. Questo approccio globale è fondamentale per affrontare le minacce e le sfide attuali e future, in tutte le loro forme, che potrebbero mettere a rischio il funzionamento dello spazio Schengen.

a) Misure prese alle frontiere esterne

Rafforzamento della gestione delle frontiere esterne attraverso gli strumenti previsti dal nuovo regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea

La nuova guardia di frontiera e costiera europea¹¹ ha rafforzato le capacità di monitoraggio dei flussi migratori verso e all'interno dell'Unione europea e di analisi del rischio. Il nuovo quadro giuridico ha introdotto nuove risorse e strumenti che rendono la gestione delle frontiere esterne dell'UE più resiliente alle nuove sfide. È soprattutto il caso delle **valutazioni obbligatorie di vulnerabilità** e delle relative raccomandazioni di follow-up. Basate su dati concreti, le valutazioni di vulnerabilità sono orientate ai risultati e possono portare a raccomandazioni operative per gli Stati membri interessati contenenti misure concrete per eliminare le vulnerabilità individuate entro un determinato termine. Aiutano inoltre gli Stati membri e la Commissione a orientare meglio i fondi pertinenti dell'UE, in particolare il Fondo Sicurezza interna, e le richieste di ulteriori finanziamenti di emergenza. La piena attuazione di tali raccomandazioni da parte degli Stati membri interessati è pertanto essenziale per garantire il corretto funzionamento dello spazio Schengen.

⁹ Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Svezia.

¹⁰ Nel gennaio e nel novembre 2015 a Parigi, nel giugno 2015 a Saint-Quentin-Fallavier, nell'agosto 2015 a bordo di un treno Thalys, nel gennaio 2016 a Valenza, nel giugno 2016 a Magnanville, nel luglio 2016 a Nizza, nel luglio 2016 a Saint-Étienne-du-Rouvray, nel febbraio 2017 a Parigi (attacco con un machete di fronte al Louvre) e nell'aprile 2017 nuovamente a Parigi (attentato sugli Champs-Élysées).

¹¹ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1).

La creazione della **riserva di reazione rapida** e della **riserva di attrezzatura di reazione rapida** (riserve di reazione rapida) garantisce la disponibilità, entro 10 giorni lavorativi, di risorse umane e attrezzature per fornire sostegno operativo a uno Stato membro che debba affrontare una situazione alle frontiere esterne che richiede azioni urgenti. Il mandato rafforzato dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera prevede anche la possibilità di intervento in situazioni urgenti, su richiesta di uno Stato membro o sulla base di una decisione del Consiglio qualora lo Stato membro interessato non possa o non voglia agire.

L'Agenzia ha un mandato rafforzato anche per assistere e sviluppare ulteriormente la cooperazione operativa tra gli Stati membri nel settore del **rimpatrio**. I nuovi tre gruppi di osservatori e scorte per i rimpatri forzati e specialisti in materia di rimpatrio sono operativi e possono ormai essere mobilitati mediante la creazione di squadre europee di intervento per il rimpatrio che forniscono sostegno operativo per rafforzare le capacità degli Stati membri.

Per quanto riguarda **il monitoraggio della situazione e l'analisi dei rischi**, l'Agenzia è ora in grado di predisporre analisi dei rischi riguardanti aspetti di rilievo per una gestione europea integrata delle frontiere esterne, compresi i rischi che possono pregiudicare il funzionamento o la sicurezza dello spazio Schengen di libera circolazione e delle sue frontiere esterne.

Tutti questi nuovi strumenti operativi contribuiscono a ridurre il rischio di afflussi massicci di migranti irregolari e di movimenti secondari all'interno dello spazio Schengen, confermando così a poco a poco la necessità di eliminare gradualmente gli attuali controlli temporanei alle frontiere interne.

Punti di crisi (hotspot)

Nell'ambito delle azioni immediate per aiutare gli Stati membri in prima linea che devono affrontare pressioni migratorie sproporzionate alle frontiere esterne dell'UE, la Commissione europea ha messo a punto il sistema basato sui punti di crisi.

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (FRONTEX), l'Agenzia per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e l'Agenzia per la cooperazione giudiziaria (Eurojust) lavorano in loco con le autorità dello Stato membro in prima linea per aiutarlo ad adempiere ai suoi obblighi ai sensi del diritto dell'UE e condurre con rapidità le operazioni di identificazione, registrazione e rilevamento delle impronte digitali dei migranti irregolari in arrivo. Il sistema basato sui punti di crisi contribuisce anche all'attuazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione. L'Italia e la Grecia sono i due Stati membri in cui tale sistema è attualmente in fase di attuazione. Gli altri Stati membri possono beneficiare di questo sistema su richiesta. Basandosi sugli insegnamenti tratti finora dall'attuazione del sistema basato sui punti di crisi, in autunno la Commissione presenterà orientamenti sui preparativi e sull'istituzione dei punti di crisi negli Stati membri.

Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne in risposta alle minacce terroristiche

A seguito di una richiesta esplicita del Consiglio¹² di rafforzare le frontiere esterne, in particolare migliorare l'identificazione e il fermo dei combattenti terroristi stranieri, la Commissione ha proposto di modificare il codice frontiere Schengen per introdurre **verifiche sistematiche delle banche dati pertinenti** su *tutte* le persone che attraversano le frontiere

¹² Segnatamente la richiesta del Consiglio del 20 novembre 2015 di modificare il codice frontiere Schengen a seguito degli attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015.

esterne¹³. Con l'entrata in vigore di questo nuovo atto legislativo il 7 aprile 2017, le stesse norme di consultazione delle banche dati pertinenti si applicano a tutti i viaggiatori, compresi i cittadini dell'UE e le persone che godono del diritto di libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione, fatte salve alcune possibili deroghe in casi giustificati¹⁴. Le nuove norme hanno rafforzato l'uso di banche dati quali il SIS e le banche dati Interpol¹⁵.

In base alle informazioni fornite dagli Stati membri, a seguito dell'introduzione delle verifiche sistematiche il numero complessivo di riscontri positivi nel SIS è aumentato, e recarsi o tornare dalle zone di guerra è diventato chiaramente più difficile.

Grazie a tutte le richiamate azioni, misure e iniziative alle frontiere esterne, l'UE è ora attrezzata meglio per prevenire e gestire potenziali situazioni di crisi e, in tal modo, garantire un livello di sicurezza più elevato per i suoi cittadini.

Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza

Il SIS è il più grande sistema di scambio di informazioni ad ausilio del controllo alle frontiere esterne e della cooperazione nell'attività di contrasto nello spazio Schengen. Nel dicembre 2016 la Commissione ha presentato tre proposte per rafforzare ulteriormente l'efficacia e l'efficienza operative del SIS e potenziare la sicurezza globale in Europa. Le proposte introducono miglioramenti tecnici e operativi del SIS per garantire un efficace e continuo scambio di informazioni tra le autorità di contrasto e le guardie di frontiera in tutta Europa. Le misure si incentrano in particolare sulla fornitura di strumenti migliori per combattere il terrorismo e garantire il rimpatrio effettivo dei cittadini di paesi terzi che non hanno il diritto di restare nello spazio Schengen.

Un altro miglioramento importante è l'introduzione nel SIS del sistema automatico per il riconoscimento delle impronte digitali (AFIS), che contribuirà a individuare in modo più affidabile le persone che entrano nello spazio Schengen. Il progetto è in corso (non sono necessarie modifiche legislative per l'attuazione) e l'AFIS sarà operativo nel febbraio 2018.

Nel 2016 la Commissione ha presentato altre proposte relative a due nuovi sistemi IT su larga scala per migliorare la sicurezza e la gestione delle frontiere, segnatamente il sistema di ingressi/uscite e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS).

Il sistema di ingressi/uscite mira a modernizzare la gestione delle frontiere esterne migliorando la qualità e l'efficacia dei controlli e l'individuazione delle frodi d'identità e documentali. Tale sistema si applicherà a tutti i cittadini di paesi terzi che sono ammessi per un soggiorno di breve durata nello spazio Schengen, all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne. Faciliterà l'attraversamento delle frontiere dei viaggiatori in buona fede e permetterà di rilevare coloro che sono rimasti nell'UE dopo la scadenza del periodo

¹³ Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne (GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1).

¹⁴ La possibilità di derogare alle verifiche sistematiche alle frontiere terrestri e marittime riguarda i cittadini dell'UE qualora tali verifiche possano avere un impatto sproporzionato sul flusso di traffico e da un'analisi del rischio risulti che una consultazione mirata e non sistematica delle banche dati pertinenti non pregiudicherà la sicurezza. Negli aeroporti tale deroga è possibile, in linea di principio, per un periodo di 6 mesi (fino al 7 ottobre 2017). Dopo tale data la Commissione può autorizzare deroghe negli aeroporti esposti a sfide infrastrutturali per un periodo supplementare di 18 mesi.

¹⁵ Rendendo obbligatoria la consultazione della banca dati sui documenti di viaggio rubati e smarriti.

autorizzato e di individuare le persone prive di documenti nello spazio Schengen. L'obiettivo secondario del sistema è rafforzare la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità. Nel luglio 2017 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico sull'istituzione del sistema di ingressi/uscite.

Il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) farà obbligo ai cittadini di paesi esenti dall'obbligo del visto di ottenere un'autorizzazione di viaggio prima dell'arrivo nello spazio Schengen. Ciò aiuterà a identificare le persone che possono rappresentare un rischio sotto il profilo della migrazione irregolare o della sicurezza prima che arrivino alle frontiere, rafforzando notevolmente la sicurezza delle frontiere esterne. I viaggiatori disporranno in anticipo di un'indicazione affidabile riguardo all'ingresso nello spazio Schengen, il che ridurrà nettamente il numero di respingimenti.

La Commissione intende presentare quanto prima una proposta per migliorare ulteriormente l'interoperabilità tra i richiamati sistemi, nonché con l'Eurodac, il sistema d'informazione visti, il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari e i dati Europol. Tale proposta mirerà a garantire che gli utenti finali possano accedere facilmente e rapidamente a tutte le informazioni di cui hanno bisogno per svolgere i loro compiti, con un'attenzione particolare all'accesso da parte delle autorità di contrasto ai sistemi informatici estranei al settore del contrasto, nonché a fornire una soluzione per individuare e combattere la frode d'identità.

b) Misure prese nello spazio Schengen

Controlli di polizia proporzionati e cooperazione transfrontaliera tra forze di polizia per aumentare la sicurezza all'interno dello spazio Schengen

Il ripristino dei controlli alle frontiere interne per rispondere a gravi minacce per la sicurezza interna o l'ordine pubblico non dovrebbe costituire una soluzione di prima scelta, come sottolineato dall'articolo 25 del codice frontiere Schengen, e soprattutto adesso che sono state adottate misure per rafforzare le frontiere esterne. Nella raccomandazione del 12 maggio 2017¹⁶ la Commissione si è espressa sul modo in cui gli Stati membri possono esercitare le **competenze di polizia** previste dal diritto nazionale ed effettuare, se necessario e giustificato, controlli di polizia su tutto il territorio, comprese le **zone di frontiera**.

La raccomandazione ha invitato gli Stati membri a ricorrere più efficacemente alle competenze relative ai controlli di polizia sul loro territorio e la cooperazione transfrontaliera. Gli Stati membri sono stati inoltre incoraggiati a valutare se rafforzando i controlli di polizia si possano raggiungere gli stessi risultati dei controlli temporanei alle frontiere interne, prima di introdurre o prorogare tali ultimi controlli. A tale riguardo, la raccomandazione si basa sulle raccomandazioni previste all'articolo 29 del codice frontiere Schengen¹⁷, che impongono espressamente agli Stati membri di esplorare, prima di decidere di prorogare i controlli di frontiera alle frontiere interne, le possibilità nell'ambito dei controlli di polizia.

Gli Stati membri hanno accolto positivamente la raccomandazione, sottolineando tuttavia la portata e l'intensità delle sfide attuali. Un certo numero di Stati membri ha dichiarato che l'uso

¹⁶ Raccomandazione della Commissione del 12 maggio 2017 relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen, C(2017)3349 final.

¹⁷ Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio recante una raccomandazione per la proroga del controllo temporaneo alle frontiere interne in circostanze eccezionali in cui è a rischio il funzionamento globale dello spazio Schengen, COM(2016) 711 final.

dei controlli di polizia e della cooperazione operativa transfrontaliera non può sostituire il ripristino del controllo alle frontiere interne nel breve termine, ma solo integrarlo. Per rispondere a queste preoccupazioni e per assistere gli Stati membri nell'attuazione tempestiva della raccomandazione, la Commissione collabora strettamente con le autorità degli Stati membri¹⁸ per discutere le sfide connesse all'attuazione pratica della raccomandazione, tra l'altro fornendo sostegno finanziario e promuovendo lo scambio di migliori pratiche.

La Commissione, di concerto con il Consiglio, continuerà a lavorare per migliorare la cooperazione tra gli Stati membri in tale settore, con l'obiettivo di creare un ambiente in cui, se necessario per far fronte a minacce gravi per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, siano attuati in primo luogo controlli di polizia efficaci anziché controlli alle frontiere interne.

Altre misure per rafforzare la cooperazione transfrontaliera di polizia e tra le autorità di contrasto

La Commissione ha adottato misure per rafforzare ulteriormente la cooperazione di polizia, strumento fondamentale per dare una risposta comune alle minacce transfrontaliere per l'ordine pubblico o la sicurezza interna dello spazio Schengen, adoperandosi per un'autentica ed efficace Unione della sicurezza.

L'efficace condivisione delle informazioni è fondamentale per contrastare le minacce della criminalità. Lo scambio di informazioni è aumentato in modo significativo e gli Stati membri si avvalgono molto più spesso di banche dati quali il SIS. Nel 2016 è stata adottata la direttiva sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR), essenziale per identificare i viaggiatori ad alto rischio precedentemente sconosciuti alle autorità di contrasto. Grazie alla raccolta, alla condivisione e all'analisi dei dati dei passeggeri, le autorità di contrasto saranno in grado di combattere meglio la criminalità transfrontaliera. Inoltre, nel maggio 2017 è entrato in vigore il regolamento Europol, che ha rafforzato il mandato dell'agenzia Europol e l'ha dotata degli strumenti necessari per diventare più efficace, efficiente e responsabile. L'Agenzia è stata inoltre potenziata con maggiori risorse.

Su tale base è stata ulteriormente rafforzata la cooperazione operativa. L'obiettivo del cosiddetto ciclo programmatico dell'UE è assicurare tra le autorità di contrasto degli Stati membri, le istituzioni dell'UE e le agenzie dell'UE una cooperazione efficace che sfoci in un'azione operativa solida e coerente di contrasto delle minacce criminali più pressanti cui deve far fronte l'UE. Le nuove priorità per gli anni 2018-2021 sono state adottate recentemente e saranno attuate a partire dal 2018 attraverso piani d'azione operativi annuali.

Per contribuire a migliorare la cooperazione transfrontaliera nell'attività di contrasto, quest'anno la Commissione ha organizzato due seminari dedicati alla pratica degli "inseguimenti oltre frontiera"¹⁹ e all'uso degli strumenti di cooperazione transfrontaliera nei paesi in cui è stato ripristinato il controllo alle frontiere interne. La Commissione prevede di portare avanti alcuni risultati di questi due seminari assieme a una serie di ulteriori azioni di sostegno specifico.

¹⁸ Il 20 giugno 2017 il comitato permanente del Consiglio per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) ha tenuto un dibattito orientativo, seguito da una seconda discussione il 10 luglio 2017.

¹⁹ Ossia inseguimenti di sospetti (di solito in automobile) che gli operatori dei servizi di contrasto di uno Stato membro cominciano nelle zone di frontiera interne e proseguono nel territorio di uno Stato membro limitrofo.

Rafforzamento del controllo di qualità dello spazio Schengen attraverso il nuovo meccanismo di valutazione Schengen

Mentre, da un lato, sono state attuate ulteriori misure e iniziative per proteggere e preservare il nostro spazio di libera circolazione, dall'altro continua lo stretto controllo del rispetto degli obblighi e delle responsabilità degli Stati membri, conformemente alle norme Schengen, attraverso il meccanismo di valutazione e controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, modificato dal regolamento (UE) n. 1053/2013. Ogni anno da cinque a sei Stati membri sono valutati in merito alla loro applicazione dell'acquis di Schengen nei seguenti settori: gestione delle frontiere esterne, politica dei visti, sistema d'informazione Schengen, protezione dei dati, cooperazione di polizia e rimpatrio. Tali valutazioni in loco sono effettuate sulla base di un programma pluriennale per il periodo 2014-2019, consentendo la valutazione di tutti gli Stati Schengen entro la fine del ciclo.

Il meccanismo di valutazione Schengen, in vigore dal novembre 2014, stabilisce norme procedurali più chiare per le relazioni, le raccomandazioni e il seguito da dare alle carenze riscontrate (compreso un attento controllo e follow-up dell'attuazione delle raccomandazioni), nonché per le visite senza preavviso. Le visite in loco, condotte da équipes di valutazione composte da esperti della Commissione e degli Stati membri e da un osservatore delle agenzie pertinenti, portano alla redazione di succinte relazioni di valutazione in cui sono indicati i risultati "conforme", "conforme ma richiede miglioramenti" o "non conforme" alle disposizioni dell'acquis di Schengen e le raccomandazioni per correggere le carenze riscontrate. La presentazione, da parte dello Stato membro valutato, di un piano d'azione volto a correggere le carenze riscontrate nella relazione di valutazione, e di relazioni sul seguito dato, assicura uno stretto monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni. Inoltre, a seconda della gravità delle carenze riscontrate, possono essere organizzate ulteriori visite.

Dopo la riforma del meccanismo di valutazione Schengen, le équipes in loco hanno rilevato nella maggior parte dei casi la conformità generale alle disposizioni essenziali del quadro giuridico Schengen. Tuttavia, sono state riscontrate varie carenze specifiche e alcune carenze trasversali in tutti i settori politici, che dovevano essere corrette per garantire norme elevate e uniformi nell'applicazione pratica dell'acquis di Schengen e mantenere un livello elevato di fiducia reciproca fra gli Stati membri che fanno parte dello spazio senza controllo di frontiera alle frontiere interne.

Il meccanismo ha portato a notevoli miglioramenti nell'attuazione dell'acquis di Schengen negli Stati membri e ha già dimostrato il proprio valore aggiunto per il funzionamento efficace dello spazio Schengen: l'introduzione coordinata di controlli in parti specifiche delle frontiere interne ai sensi dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen è stata il risultato della visita di valutazione Schengen senza preavviso svolta in Grecia alla fine del 2015. Questo meccanismo ha consentito di individuare e correggere rapidamente le gravi carenze nella gestione delle frontiere esterne in Grecia, mentre il successivo piano d'azione e le relative relazioni mensili sul seguito dato presentati dalla Grecia hanno indicato le azioni adottate dalla Grecia per aumentare la sicurezza delle frontiere esterne dell'Europa. La valutazione "periodica" del 2016 della gestione della frontiera esterna greca ha confermato i progressi compiuti dalle autorità greche.

La valutazione Schengen ha inoltre portato a miglioramenti concreti nell'attuazione dell'acquis di Schengen negli Stati membri valutati. Alcuni esempi: miglioramenti dell'attuazione del SIS, con l'elaborazione di strategie nazionali di gestione integrata delle frontiere da parte degli Stati membri o l'aumento del personale in specifici valichi di frontiera per migliorare la gestione delle frontiere esterne.

Tutte queste esperienze dimostrano l'importanza di garantire la piena attuazione del meccanismo di valutazione Schengen in tutto lo spazio Schengen. Tutti gli Stati membri dovrebbero seguire rigorosamente gli insegnamenti tratti dalle valutazioni Schengen e prendere le misure appropriate per garantire l'applicazione effettiva ed efficace dell'acquis di Schengen nei rispettivi territori.

Il meccanismo di controllo della qualità dello spazio Schengen è un sistema in continua evoluzione. Le valutazioni delle vulnerabilità effettuate annualmente dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera integrano il meccanismo di valutazione Schengen e assieme ad esso formano un vero e proprio sistema di controllo della qualità dello spazio Schengen. La promozione di sinergie e di uno stretto coordinamento tra le valutazioni delle vulnerabilità e le valutazioni Schengen apporterà notevoli miglioramenti, in quanto in futuro le valutazioni Schengen potranno attingere e integrare i principali risultati delle valutazioni delle vulnerabilità e garantire che le raccomandazioni risultanti da entrambi i meccanismi si rinforzino reciprocamente. A tale proposito, la Commissione e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera mantengono stretti contatti per garantire il più elevato livello di sicurezza delle frontiere esterne.

Da ultimo, è di fondamentale importanza un legame più stretto tra il sistema di controllo di qualità dello spazio Schengen e l'utilizzo dei fondi dell'UE. Già conformemente all'articolo 12 del regolamento (UE) n. 514/2014, lo Stato membro interessato esamina, di concerto con la Commissione e con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, il modo in cui affrontare, nel quadro del proprio programma nazionale nell'ambito del Fondo Sicurezza interna, i risultati, comprese le eventuali carenze, individuate dalle valutazioni Schengen.

Un quadro Schengen forte e resiliente

Le norme Schengen hanno una certa flessibilità che ha permesso di affrontare le situazioni di crisi sia gravi sia meno gravi; il quadro di norme Schengen è stato usato con successo per garantire il più ampio funzionamento del sistema Schengen. Dall'esperienza degli ultimi 10 anni è emerso che, nella stragrande maggioranza dei casi, le attuali disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne, compresi i tempi stabiliti, sono sufficienti per affrontare le minacce gravi identificate. Tra il 2006 (data di adozione del codice frontiere Schengen) e il 2015 i controlli di frontiera sono stati ripristinati temporaneamente 36 volte, in genere solo per alcuni giorni o settimane, e non sono quasi mai stati prorogati. Inoltre, la procedura eccezionale di cui all'articolo 29 del codice frontiere Schengen, usata per la prima volta in seguito alla crisi migratoria, ha dimostrato che il quadro giuridico di Schengen dispone di strumenti per far fronte a questa sfida.

Gli Stati membri interessati hanno seguito l'approccio coordinato per ripristinare i controlli alle frontiere interne a norma dell'articolo 29 e ciò non ha pregiudicato la possibilità a loro disposizione di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne in caso di un'altra minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna.

Le attuali disposizioni del codice frontiere Schengen vietano di prorogare il ripristino dei controlli alle frontiere interne per più, rispettivamente, di due mesi (articolo 28 - nei casi che richiedono un'azione immediata) e di sei mesi (articolo 25 - per avvenimenti prevedibili).

Va inoltre ricordato che in base alle norme Schengen il controllo di frontiera alle frontiere interne può essere ripristinato solo come misura di extrema ratio. Per far fronte alla minaccia identificata gli Stati membri devono prendere in considerazione in primis misure alternative al controllo di frontiera, ad esempio i controlli di polizia. Gli Stati membri sono liberi di decidere come svolgere i controlli di polizia sulle zone di frontiera interne, a condizione che detti controlli non abbiano un effetto equivalente a quello delle verifiche di frontiera. Solo se le misure alternative, ad esempio i controlli di polizia, non sono sufficienti per rispondere alla minaccia gli Stati membri possono optare per il ripristino temporaneo del controllo alle frontiere interne.

4. Adattare Schengen per far fronte alle sfide attuali e future

La forza degli strumenti nell'ambito del quadro giuridico Schengen, come illustrato sopra, ha permesso di arginare i flussi di migranti irregolari verso l'UE e i movimenti secondari al suo interno, che erano una fonte di grande preoccupazione per molti Stati membri e cittadini.

Le minacce cui Schengen deve far fronte sono inoltre in costante evoluzione. I recenti attentati terroristici perpetrati in vari Stati membri mostrano che, sulla scorta dei progressi realizzati, l'Unione europea deve essere più forte e adeguatamente attrezzata nella lotta contro il terrorismo.

Per garantire l'efficacia dell'azione dell'UE per migliorare la sicurezza e rafforzare lo spazio Schengen è fondamentale assicurare che le norme Schengen rispondano e continuino a rispondere al loro scopo alla luce di queste nuove realtà e siano rispettate da tutti gli Stati membri interessati.

Proposta di modifica del codice frontiere Schengen

Le norme che disciplinano il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne si sono rivelate quasi sempre sufficienti. Tuttavia, negli ultimi anni sono emerse nuove e mutevoli sfide in materia di sicurezza, come dimostrato dai ripetuti attentati terroristici, e la Commissione ha concluso che occorre aggiornare tali norme.

La scelta delle misure più idonee per affrontare le minacce individuate e proteggere l'ordine pubblico e la sicurezza interna nazionali spetta agli Stati membri. Se la minaccia perdura nonostante tutti gli sforzi, è giustificato adeguare le limitazioni temporali applicabili, introducendo parallelamente migliori garanzie procedurali per limitare i controlli alle frontiere interne a quanto strettamente necessario, in modo da salvaguardare lo spazio senza controlli alle frontiere interne.

A tal fine, la Commissione intende presentare oggi una proposta²⁰ per rivedere le attuali norme che disciplinano il quadro generale per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi degli articoli 25 e 27 del codice frontiere Schengen.

La proposta modifica i limiti di tempo generali per il ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne nei casi di avvenimenti prevedibili. Tuttavia, poiché l'estensione e la durata del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne non possono eccedere quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave, la Commissione sorveglierà la durata effettiva di tali controlli e potrà emettere un parere al riguardo. In caso di perplessità sulla necessità o sulla proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera, o quando il controllo di frontiera alle frontiere interne è effettuato per più di sei mesi, la Commissione emetterà sempre un parere.

Qualsiasi ripristino o proroga del controllo di frontiera sarà oggetto di una valutazione dettagliata dei rischi, che conterrà anche una relazione dettagliata del coordinamento svoltosi con gli Stati membri interessati. La Commissione condividerà la valutazione del rischio, se del caso, con le agenzie che hanno le competenze necessarie per valutare le informazioni trasmesse dagli Stati membri, segnatamente l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera ed Europol.

La proposta introduce inoltre la possibilità di prorogare, in via eccezionale, il controllo alle frontiere interne se la stessa minaccia perdura oltre un anno, ma solo se la minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna è sufficientemente specifica e per farvi fronte sono adottate misure nazionali di corrispondente eccezionalità, ad esempio lo stato di emergenza. Qualsiasi ulteriore proroga su tale base è limitata a due anni. In considerazione del suo carattere eccezionale, tale ulteriore proroga richiede il parere della Commissione, seguito da una raccomandazione del Consiglio che fissa, se del caso, le condizioni per la cooperazione tra gli Stati membri interessati, e che costituisce una condizione preliminare per qualsiasi proroga.

La proposta rafforza il principio secondo cui il ripristino del controllo alle frontiere interne deve essere una misura di extrema ratio. L'obbligo di presentare una valutazione del rischio che dimostri che il previsto ripristino o proroga del controllo alle frontiere interne è una misura di extrema ratio dovrebbe incoraggiare ulteriormente gli Stati membri a considerare il ricorso a misure alternative, quali il rafforzamento delle misure di polizia.

Migliore attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne

In attesa dell'adozione delle modifiche del codice frontiere Schengen illustrate sopra, non si può escludere che uno Stato membro Schengen intenda avvalersi delle attuali norme sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne ai sensi del codice frontiere Schengen.

Sulla base delle norme vigenti e alla luce dello spirito delle modifiche proposte, la Commissione ritiene che siano necessari ulteriori orientamenti per garantire che, qualora uno Stato membro invochi le attuali norme, l'interesse comune sia tutelato meglio. In particolare, lo Stato membro interessato dovrebbe privilegiare il ricorso a misure alternative e, ove il ripristino del controllo temporaneo alle frontiere interne risulti necessario in linea con

²⁰ COM(2017) 571 final.

l'articolo 26 del codice frontiere Schengen, prendere misure per limitarne il più possibile l'impatto sulla libera circolazione e collaborare strettamente con i paesi vicini, ad esempio riesaminando e adeguando costantemente i controlli di frontiera alle mutevoli esigenze e al loro impatto sul terreno. A tal fine, la Commissione ha adottato una raccomandazione relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen²¹.

Allargamento dello spazio Schengen ai paesi che sono pronti e impegnati in tal senso

Poiché gli Stati membri devono far fronte a crescenti minacce, è stando uniti e compatti che l'UE e gli Stati membri possono garantire uno spazio Schengen più forte.

Le valutazioni della Romania e della Bulgaria effettuate nel 2009 e nel 2010 hanno avuto esito positivo e hanno dimostrato che entrambi i paesi soddisfano le condizioni necessarie per aderire allo spazio Schengen, pertanto la Commissione è favorevole alla loro piena adesione.

È ormai giunto il momento che la Bulgaria e la Romania diventino membri a pieno titolo dello spazio Schengen. La Commissione ritiene che il Consiglio debba adottare la decisione che apre la strada per la soppressione dei controlli alle frontiere interne tra questi due Stati membri e i loro vicini dell'UE. Consentendo alla Bulgaria e alla Romania di aderire allo spazio Schengen si contribuirà a una maggiore fiducia reciproca tra tutti gli Stati membri. Come dichiarato dal presidente Juncker nel discorso sullo stato dell'Unione del 13 settembre 2017, "[a]bbiamo frontiere comuni ma gli Stati membri che si trovano geograficamente in prima linea non possono essere lasciati soli a proteggerle. Le frontiere comuni e la protezione comune devono andare di pari passo". Inoltre, una rapida decisione sulla piena applicazione dell'acquis di Schengen alla Bulgaria e alla Romania permetterebbe a questi due Stati membri di contribuire pienamente al SIS.

Per quanto riguarda l'adesione della Croazia, nel corso del 2016 è stata effettuata una valutazione Schengen riguardo alla maggior parte dei settori dell'acquis di Schengen per verificare se tale paese soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti pertinenti dell'acquis di Schengen. Si è concluso che per alcuni settori la Croazia soddisfa le condizioni necessarie per l'adesione allo spazio Schengen, mentre per altri sono necessari ulteriori miglioramenti. La valutazione relativa al SIS dovrebbe essere completata entro ottobre 2017; nel novembre 2017 dovrebbe svolgersi un'ulteriore visita in loco per esaminare il settore delle frontiere esterne. Dopodiché, se tutte le condizioni sono soddisfatte, l'adesione della Croazia allo spazio Schengen sarà oggetto di una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Una volta che avrà soddisfatto tutti i criteri, la Croazia dovrebbe diventare membro a pieno titolo dello spazio Schengen.

Per quanto riguarda Cipro, non appena tale paese notificherà la sua richiesta di adesione, sarà avviata una valutazione Schengen per tutti i settori pertinenti.

²¹ C(2017) 6560 final.

5. Conclusioni sulle prossime tappe per rafforzare lo spazio Schengen

La tabella di marcia "Ritorno a Schengen", del 4 marzo 2016, ha stabilito le misure necessarie per tornare a un funzionamento normale dello spazio Schengen. Da allora, molto è stato fatto per affrontare le sfide individuate e garantire un approccio coordinato, in linea con le norme Schengen.

Lo spazio Schengen continua a essere esposto a nuove e mutevoli sfide. Dobbiamo pertanto garantire che le attuali norme Schengen siano applicate e che gli strumenti previsti siano usati appieno, migliorando in parallelo le norme che si sono rivelate insufficienti.

Allo stesso tempo dobbiamo di integrare pienamente la Bulgaria e la Romania nello spazio Schengen, poiché è solo stando uniti e compatti che possiamo garantire un uno spazio Schengen più forte.

La Commissione invita:

1. il Consiglio ad avallare l'approccio definito nella raccomandazione della Commissione relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen;
2. il Parlamento europeo e il Consiglio a trovare rapidamente un accordo sull'aggiornamento delle disposizioni del codice frontiere Schengen proposto dalla Commissione;
3. il Consiglio a prendere la decisione che consente la piena applicazione dell'acquis di Schengen in Bulgaria e in Romania e l'abolizione delle verifiche sulle persone alle frontiere interne terrestri, marittime e aeree.