



Strasburgo, 15.12.2015  
COM(2015) 675 final

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

**Ottava relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen**

**1 maggio - 10 dicembre 2015**

## 1. INTRODUZIONE

Sin dal 2011 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni semestrali sul funzionamento dello spazio Schengen. Tale sistema di rendicontazione è stato introdotto per contribuire a rafforzare la cooperazione nello spazio Schengen e gettare le basi per il dibattito e il processo decisionale, come illustrato nella comunicazione della Commissione sulla governance Schengen del settembre 2011<sup>1</sup>, approvata dal Consiglio l'8 marzo 2012, in cui è stato proposto. Al fine di tener conto dei tragici eventi di Parigi del 13 novembre e di altri sviluppi importanti, il periodo di riferimento di questa ottava relazione è stato esteso fino al 10 dicembre 2015.

Le relazioni semestrali finora pubblicate hanno fornito un quadro il più ampio possibile degli sviluppi nello spazio Schengen, coprendo tutti gli aspetti del suo funzionamento. Tuttavia, nel contesto dell'attuale crisi migratoria, la Commissione desidera concentrare l'attenzione sugli sviluppi che hanno avuto gli effetti più significativi sul funzionamento dello spazio Schengen. Come indicato nelle conclusioni del Consiglio del 9 novembre 2015, la relazione dovrebbe servire da base per un dibattito approfondito sul tema e sugli insegnamenti tratti dai casi di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne. Inoltre dovrebbe esaminare a fondo il modo in cui i fatti riportati incidono sullo spazio Schengen e sul suo funzionamento e, ove necessario, come la situazione che ne deriva potrebbe essere risolta.

Le due questioni principali da affrontare del periodo preso in esame riguardano le misure adottate dagli Stati membri alle rispettive frontiere interne ed esterne alla luce: 1) del numero senza precedenti di migranti in arrivo nello spazio Schengen e dei loro successivi movimenti secondari; e 2) dei molteplici attentati terroristici di Parigi del 13 novembre 2015 e del tentato attentato terroristico sul treno Thalys da Amsterdam a Parigi del 21 agosto 2015. Entrambe le questioni sono dettagliatamente analizzate nelle sezioni seguenti. La relazione tiene inoltre conto delle esperienze acquisite con il nuovo meccanismo di valutazione Schengen.

## 2. PRESSIONE MIGRATORIA SENZA PRECEDENTI

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

I numeri dei migranti in situazione irregolare e dei richiedenti protezione internazionale in arrivo nell'UE sono aumentati drasticamente. Il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere finora rilevati nel 2015 (1 553 614)<sup>2</sup> supera il numero complessivo di quelli avvenuti nel periodo 2009-2014 (813 044). I migranti sono entrati attraverso le tre rotte principali che hanno registrato la maggioranza assoluta di tutti gli attraversamenti irregolari delle frontiere dell'UE nel periodo gennaio-novembre 2015: il Mediterraneo orientale (716 202 attraversamenti), i Balcani occidentali (667 147) e il Mediterraneo centrale

---

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

<sup>2</sup> I dati per il periodo gennaio-ottobre 2015 (1 284 549) sono forniti dalla rete di analisi dei rischi FRONTEX (FRAN) e riguardano lo spazio Schengen e i paesi candidati a Schengen. I dati si riferiscono soltanto ai 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. Per il mese di novembre i dati sono tratti dall'applicazione JORA (Joint Operations Reporting Application) e dal ministero degli Interni croato (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); per le rotte per cui i dati non erano ancora disponibili si è fatto ricorso a stime.

(144 300). Bisogna osservare tuttavia che parte dei migranti irregolari rilevati nella rotta dei Balcani occidentali sono già stati conteggiati una volta nelle cifre della rotta del Mediterraneo orientale per la Grecia.

Molti di coloro che arrivano nell'UE fuggono da conflitti scoppiati nelle rispettive regioni d'origine e chiedono pertanto protezione internazionale. Sebbene la legislazione in materia di asilo non faccia parte dell'acquis di Schengen, è evidente che la crisi dei rifugiati ha conseguenze significative sulla situazione alle frontiere esterne dell'UE e nello spazio Schengen.

Il drastico aumento del numero di arrivi ha messo sotto pressione i sistemi di controllo di frontiera e di asilo dei paesi interessati. In risposta a questa situazione la Commissione ha introdotto un **metodo basato sui “punti di crisi” (hotspot)**, quale piattaforma che consente alle agenzie dell'UE di coadiuvare i paesi in prima linea nel condurre con rapidità le operazioni di registrazione, screening e debriefing dei migranti in arrivo, di aiutarli con le procedure di asilo e di coordinare le operazioni di rimpatrio. L'Italia e la Grecia sono i primi due Stati membri in cui si sta attuando questo metodo<sup>3</sup>. La Commissione ha anche inviato in entrambi i paesi il proprio personale per fornire sostegno e coordinamento pratico. Le squadre di sostegno per la gestione della migrazione attive nei “punti di crisi” dipendono dai contributi degli Stati membri offerti nell'ambito delle richieste di esperti e attrezzature avanzate da Frontex e dall'EASO.

A seguito delle proposte della Commissione, a settembre il Consiglio ha approvato la **ricollocazione** di 160 000 richiedenti in evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia, dalla Grecia ed eventualmente da altri Stati membri direttamente colpiti dalla crisi dei rifugiati<sup>4</sup>. La piena attuazione del meccanismo di ricollocazione, insieme all'entrata in funzione dei “punti di crisi”, dovrebbe attenuare la pressione su questi paesi.

Oltre alle **operazioni congiunte** in corso di Frontex – Triton (in Italia) e Poseidon (in Grecia) –, la cui dotazione finanziaria è stata triplicata per consentire il rafforzamento della sorveglianza e della capacità di salvataggio, il 22 giugno l'UE ha lanciato un'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune nel Mediterraneo centromeridionale. Tale operazione mira specificamente a smantellare il modello di attività delle reti del traffico e della tratta di esseri umani.

Inoltre gli Stati membri che si trovano a dover affrontare una situazione di pressione urgente ed eccezionale possono chiedere l'assistenza delle squadre di intervento rapido alle frontiere (**RABIT**) previste dal regolamento Frontex. Il 3 dicembre la Grecia ha presentato a Frontex una richiesta formale per il dispiegamento di un'operazione della squadra di intervento rapido alle frontiere, per ottenere il supporto immediato di un contingente di guardie di frontiera nelle isole dell'Egeo. Il 10 dicembre Frontex ha adottato le necessarie decisioni per avviare

---

<sup>3</sup> Cfr. la relazione sui progressi compiuti nell'attuazione dei “punti di crisi” in Grecia (COM(2015) 678 final) e in Italia (COM(2015) 679 final).

<sup>4</sup> Decisioni del Consiglio (UE) 2015/1523 (GU L 239 del 15.9.2015, pag. 146) e (UE) 2015/1601 (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 80).

tale operazione e per concordare subito un piano operativo con le autorità greche nell'ambito della stessa zona operativa di Poseidon.

L'Ungheria ha costruito una recinzione alla frontiera esterna con la Serbia. L'**installazione di recinzioni** ai fini del controllo di frontiera non è in quanto tale contraria al diritto dell'UE, ma le misure applicate devono essere proporzionate e conformi al rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti derivanti dall'acquis dell'UE in materia di asilo, in particolare al principio di non respingimento. La Commissione continua a controllare che l'installazione della recinzione non sia di ostacolo a tali diritti, soprattutto al diritto di chiedere asilo ai valichi di frontiera.

L'Ungheria ha inoltre eretto una recinzione al confine con un altro Stato membro che entrerà a far parte dello spazio Schengen, vale a dire la Croazia. Un'installazione analoga è stata costruita in determinate sezioni della frontiera tra la Slovenia e la Croazia. La Commissione osserva che, sebbene il diritto dell'UE non vieti espressamente di costruire una recinzione a quella che al momento è ancora una frontiera esterna dello spazio Schengen, questa costruzione è tuttavia in contrasto con l'obiettivo della futura adesione della Croazia a tale spazio. La Commissione ribadisce inoltre il suo pieno sostegno all'adesione della Bulgaria e della Romania, come spiegato nella settima relazione semestrale<sup>5</sup>.

È di cruciale importanza che tutti quelli che attraversano le frontiere esterne siano controllati secondo la normativa vigente. Le persone che attraversano illegalmente le frontiere dovrebbero essere **correttamente registrate** e destinate all'asilo o alla procedura di rimpatrio, a seconda dei casi. Al momento l'obbligo di rilevare le impronte digitali, come imposto dal regolamento Eurodac<sup>6</sup>, non è sempre rispettato. Il rapporto tra i casi in cui le impronte digitali sono state rilevate in situazioni di attraversamento irregolare delle frontiere (ai sensi dell'articolo 14 del regolamento Eurodac) e il numero di tali attraversamenti è stimato a circa il 23%<sup>7</sup>, e varia notevolmente tra gli Stati membri. La Commissione è impegnata a garantire la piena conformità al diritto dell'UE in questo settore<sup>8</sup>. Tutto ciò, unitamente alle procedure di screening essenziali per il sistema dei "punti di crisi" e per il meccanismo di ricollocazione, è indispensabile per ridurre i rischi per la sicurezza legati al fatto che un numero elevato di persone attraversa illegalmente le frontiere esterne dell'UE.

Coloro ai quali non è attribuibile la qualifica di beneficiario di protezione internazionale dovrebbero essere **prontamente rimpatriati** invece di esser autorizzati a recarsi altrove. Nel

---

<sup>5</sup> COM(2015) 236 final.

<sup>6</sup> Regolamento (UE) n. 606/2013 (GU L 180 del 29.06.2013, pag. 1).

<sup>7</sup> Dati per il periodo gennaio-ottobre 2015 per i paesi Schengen e per i paesi candidati a Schengen che hanno riportato almeno un caso di attraversamento irregolare delle frontiere. Confronti accurati tra i dati Eurodac (totale delle impronte digitali di categoria 2 senza errori che includono tutti i tipi di frontiere esterne) e i dati FRAN (solo attraversamenti irregolari delle frontiere esterne marittime e terrestri) non sono possibili. Ai fini del regolamento Eurodac (cfr. l'articolo 14 per maggiori dettagli) si possono rilevare solo le impronte digitali delle persone di età superiore a 14 anni che non sono state respinte o detenute per tutto il periodo che va dal fermo all'allontanamento, mentre i dati FRAN riguardano gli attraversamenti irregolari delle frontiere per tutti i cittadini di paesi terzi, come spiegato alla nota a piè di pagina 2.

<sup>8</sup> Nel periodo contemplato dalla presente relazione, la Commissione ha inviato quattro pareri motivati, 42 lettere di costituzione in mora e otto lettere amministrative in materia di asilo riguardanti l'attuazione del regolamento Eurodac, e il recepimento e la conformità alle direttive sulle procedure di asilo e sulle condizioni di accoglienza.

2014 meno del 40% dei migranti irregolari a cui era stato ingiunto di lasciare l'UE è effettivamente partito. Sebbene il rimpatrio volontario sia, laddove possibile, l'opzione favorita, il suo successo dipende dalla credibilità della prospettiva di un rimpatrio forzato. Nel settembre 2015 la Commissione ha presentato un piano d'azione dell'UE sul rimpatrio<sup>9</sup> e il manuale sul rimpatrio<sup>10</sup>, proponendo delle misure che potrebbero essere introdotte per rendere più efficace il sistema di rimpatrio dell'UE. Inoltre la Commissione ha inviato a dieci Stati membri lettere di richiesta di chiarimenti sull'applicazione della direttiva rimpatri, in particolare per quanto riguarda l'adozione delle decisioni di rimpatrio e la loro esecuzione.

Occorre rilevare che la crisi attuale ha ripercussioni anche su altre autorità preposte all'applicazione della legge coinvolte nella gestione delle frontiere esterne. Poiché i funzionari doganali si trovano ad assistere altre autorità per gestire la crisi (a seconda delle strutture organizzative nazionali e dell'intensità del problema nel singolo paese), la loro capacità di svolgere controlli doganali sulle merci ne risente negativamente.

## ***2.2. Situazione alle frontiere interne***

La crisi dei rifugiati ha portato non solo a massicci arrivi alle frontiere esterne, ma anche a significativi movimenti secondari all'interno dello spazio Schengen, dato che i richiedenti protezione internazionale proseguivano verso gli Stati membri di loro preferenza anziché sottoporre le domande all'esame degli Stati membri competenti secondo le norme Dublino. Per evitare che ciò accada, gli Stati membri di primo ingresso nell'EU dovrebbero registrare i richiedenti in modo corretto e offrire condizioni di accoglienza in conformità con il diritto dell'UE e con i diritti fondamentali, così da permettere la ripresa in carico dei richiedenti nel rispetto del sistema Dublino<sup>11</sup>. Salvo per gravi motivi umanitari, durante l'esame delle domande di asilo si dovrebbero limitare gli incentivi a proseguire verso altri Stati membri e non si dovrebbero fornire documenti che facilitino tale viaggio. In tale contesto va menzionata anche la situazione a Calais, dove i migranti soggiornano illegalmente nello spazio Schengen nel tentativo di entrare nel Regno Unito attraverso il tunnel della Manica.

I movimenti secondari che derivano dalle summenzionate carenze nell'attuazione dell'acquis dell'UE hanno portato al **ripristino temporaneo dei controlli** alle frontiere interne della Germania, dell'Austria, della Slovenia, dell'Ungheria, della Svezia e della Norvegia. Va osservato che si tratta di una misura di ultima istanza espressamente prevista dal codice frontiere Schengen da utilizzare in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, sia nei casi che richiedono un'azione immediata sia per eventi prevedibili. Tale misura è limitata nel tempo e deve rimanere proporzionata alla minaccia grave a cui intende porre rimedio.

---

<sup>9</sup> COM(2015) 453 final.

<sup>10</sup> Raccomandazione della Commissione C(2015) 6250 final dell'1.10.2015.

<sup>11</sup> Dal 2011, a seguito delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia europea, i trasferimenti Dublino in Grecia sono stati sospesi poiché, a causa delle persistenti carenze del sistema di asilo greco, essi comportavano una violazione dei diritti fondamentali dell'individuo. La Commissione ha destinato ingenti risorse per aiutare la Grecia a superare tali carenze e se tutte le condizioni risulteranno soddisfatte, essa raccomanderà al Consiglio europeo di confermare il ripristino dei trasferimenti Dublino.

La decisione di reintrodurre i controlli di frontiera alle frontiere interne è una prerogativa degli Stati membri, che devono valutare fino a che punto tale misura possa rispondere in modo adeguato alla minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e se sia proporzionale a tale minaccia. In quest'ultima valutazione si devono tenere in considerazione il probabile impatto di eventuali minacce per l'ordine pubblico o la sicurezza interna e l'impatto probabile della misura sulla libera circolazione delle persone all'interno dello spazio senza controllo alle frontiere interne. La Commissione può adottare un parere sulla necessità e proporzionalità delle misure e così ha fatto il 23 ottobre 2015<sup>12</sup> in merito ad Austria e Germania<sup>13</sup>, concludendo che il ripristino dei controlli alle frontiere interne e le sue proroghe erano necessari e proporzionati alle gravi minacce rilevate per la sicurezza interna e l'ordine pubblico e in quanto tali conformi al codice frontiere Schengen.

Sebbene nel 2013 i legislatori avessero convenuto che i flussi migratori non possono, di per sé, giustificare il ripristino dei controlli alle frontiere interne, la Commissione è del parere che l'afflusso incontrollato di un numero elevato di persone prive di documenti o con documenti inadeguati, che non vengono registrate al momento del loro primo ingresso in UE, può costituire una grave minaccia alla sicurezza interna e all'ordine pubblico e può pertanto giustificare l'applicazione delle misure straordinarie disponibili a norma del codice frontiere Schengen.

Mentre in tutti i casi summenzionati i controlli di frontiera sono stati reintrodotti (e successivamente prorogati) ai sensi dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, Germania e Austria hanno comunicato alla Commissione che avrebbero proseguito i controlli di frontiera per un periodo di tre mesi ai sensi dell'articolo 23 del codice frontiere Schengen. Nella recente notifica della proroga fino al 20 dicembre 2015 fatta ai sensi dell'articolo 25 del codice frontiere Schengen, anche la Svezia ha annunciato che, se la situazione non migliorerà, prorogherà ulteriormente i controlli di frontiera ai sensi dell'articolo 23 del suddetto codice. Il ricorso in successione agli articoli 25 e 23 del codice frontiere Schengen è possibile a condizione che lo Stato membro dimostri che l'introduzione dei controlli o la loro proroga sono necessarie, adeguate e proporzionate alla minaccia grave all'ordine pubblico o alla sicurezza interna individuata.

Con riguardo agli avvenimenti prevedibili, l'articolo 23 del codice frontiere Schengen permette di effettuare controlli per un periodo limitato ad una durata massima di 30 giorni o per la durata prevedibile della minaccia grave, fino ad un massimo di sei mesi in totale. Nel periodo preso in esame, tale disposizione è stata utilizzata in diverse occasioni, per esempio dalla Germania (tra il 16 maggio e il 15 giugno 2015) per il vertice del G7, da Malta (tra il 9 e il 29 novembre 2015) in vista del vertice sulla migrazione di La Valletta e della riunione dei capi di governo del Commonwealth, e dalla Francia per il COP21.

---

<sup>12</sup> Parere C(2015) 7100 final della Commissione del 23.10.2015.

<sup>13</sup> La Slovenia ha revocato il controllo alla frontiera interna prima dell'adozione del parere. Il 17 ottobre 2015 l'Ungheria ha introdotto il controllo alla frontiera per 10 giorni. Il 12 novembre la Svezia ha reintrodotti i controlli alle frontiere per un periodo iniziale di 10 giorni e, come comunicato in occasione dell'ultima proroga, i controlli continueranno ad essere effettuati almeno fino al 20 dicembre. La Norvegia ha reintrodotti i controlli alle frontiere inizialmente tra il 26 novembre e il 6 dicembre e in seguito li ha prorogati fino al 26 dicembre.

Il 9 dicembre 2015 la Francia ha comunicato alla Commissione che, nel contesto dello stato di emergenza dichiarato in Francia e a causa della minaccia grave per la sicurezza interna, i controlli alle proprie frontiere interne saranno ripristinati nel periodo dal 14 dicembre 2015 al 26 febbraio 2016.

Il 25 novembre Malta ha notificato l'intenzione di mantenere il controllo di frontiera alle proprie frontiere interne in riferimento alla minaccia terroristica mondiale e in considerazione del fatto che essa sta fronteggiando un'organizzazione di trafficanti che l'utilizza come destinazione per i migranti irregolari provenienti da altri paesi della zona Schengen. La Commissione ha chiesto di precisare i fatti e le cifre che dimostrano la necessità e la proporzionalità della decisione.

La Commissione controllerà attentamente se i motivi per il ripristino e la proroga dei controlli temporanei di frontiera a norma di tutte le disposizioni del codice frontiere Schengen sono e rimangono validi. La Commissione si aspetta che gli Stati membri valutino regolarmente se le condizioni per il ripristino continuano ad essere soddisfatte e, in caso contrario, che rimuovano immediatamente tali controlli. Se necessario, essa emetterà un parere al riguardo.

Dal 2013 l'articolo 26 del codice frontiere Schengen prevede anche la possibilità di ripristinare il controllo di frontiera alle frontiere interne se il funzionamento globale dello spazio Schengen è messo a rischio. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una raccomandazione indirizzata a uno o più Stati membri. Questa disposizione può essere applicata solo in caso di carenze gravi e persistenti nel controllo alle frontiere esterne individuate nel contesto di un processo di valutazione Schengen.

Per quanto riguarda le recinzioni innalzate dalle autorità austriache al confine con la Slovenia, queste non sono state progettate per evitare l'attraversamento della frontiera ma per incanalare gli arrivi in modo ordinato, così da permettere la fornitura organizzata di cure mediche, alimenti e trasporto. Allo stato attuale tali recinzioni non contrastano con le disposizioni del codice frontiere Schengen. Tuttavia è essenziale che qualsiasi barriera di questo tipo rimanga di natura temporanea, in linea con il carattere temporaneo dei controlli di frontiera. La Commissione continuerà a controllare che eventuali altre misure adottate alle frontiere interne rispettino l'acquis di Schengen.

### ***2.3. Insegnamenti tratti***

Dalla crisi attuale si possono trarre diverse conclusioni. In primo luogo, la crisi in corso e le minacce terroristiche descritte nella sezione successiva hanno dimostrato che la gestione della frontiera esterna, compresa la registrazione e lo screening di coloro i quali l'attraversano illegalmente, deve necessariamente avvenire nel pieno rispetto della legislazione e delle norme dell'UE. Qualora uno Stato membro si trovi a dover far fronte a una forte pressione alle sue frontiere esterne che il sistema nazionale di guardie di frontiera non è in grado di gestire da solo, è importante che tale Stato membro si avvalga appieno di tutti i rimedi disponibili, anche richiedendo alle pertinenti agenzie dell'UE, in particolare a Frontex, di intervenire per affrontare la situazione di emergenza. La Commissione ritiene che, al fine di

gestire tali richieste in modo più efficace, veloce ed adeguato, vi sia la chiara necessità di istituire una guardia costiera e di frontiera europea, quale presentata nel pacchetto frontiere<sup>14</sup>.

In secondo luogo, sebbene il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne di per sé non influisca in alcun modo sul numero complessivo di migranti o richiedenti asilo che arrivano nello spazio Schengen, esso consente di gestire meglio e in modo strutturato i successivi movimenti secondari, permettendo di sfruttare al meglio le risorse disponibili per la registrazione, ricezione, ricollocazione e, se del caso, il rimpatrio. Perciò deve rimanere una misura temporanea che contribuisce a riportare la situazione alla normalità.

In terzo luogo, vi è un'evidente necessità di comunicare chiaramente su tutti i fronti che il diritto dell'UE deve essere rispettato, che i richiedenti protezione internazionale non hanno il diritto di scegliere in quale Stato membro far esaminare le loro domande e che la registrazione e il rilevamento delle impronte digitali sono obbligatori. In tale contesto riveste importanza anche il principio secondo il quale, fermo restando il controllo previo del rispetto del divieto di respingimento e della proporzionalità, i paesi possono rifiutare l'ingresso solo alle persone che non hanno espresso la volontà di chiedere la protezione internazionale. A esso si collega il principio del "senza registrazione, nessun diritto": la registrazione dei migranti (a prescindere dal loro status) è la *conditio sine qua non* per un'adeguata gestione dei flussi e la determinazione dei diritti e dei doveri dei migranti.

Infine, considerate le migliaia di persone che arrivano ogni giorno in determinate sezioni della frontiera esterna, è chiaro che gli Stati membri devono essere in grado di controllare gli sviluppi della situazione (conoscenza della situazione) e di reagire in modo adeguato (capacità di reazione). I centri nazionali di coordinamento istituiti a norma del regolamento Eurosur<sup>15</sup> possono svolgere un ruolo importante a tale proposito, e gli Stati membri dovrebbero farne un uso migliore al fine di potenziare la propria capacità di reazione.

È opportuno ricordare che in risposta a questa situazione di crisi la Commissione ha preparato due pacchetti di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione (adottati in maggio e in settembre), contenenti una serie di misure per aiutare ad alleggerire l'onere gravante sugli Stati membri più duramente colpiti e rendere l'Unione nel suo insieme più preparata ad affrontare sfide analoghe.

### **3. MINACCE TERRORISTICHE NELLO SPAZIO SCHENGEN**

Gli **attentati terroristici perpetrati a Parigi** il 13 novembre 2015 e il tentato attacco sul treno Thalys del 21 agosto 2015 hanno confermato la gravità della minaccia terroristica cui è confrontata l'EU. Tale minaccia non si limita soltanto ad uno Stato membro e richiede una pluralità di misure per affrontare il problema in modo globale al fine di proteggere lo spazio Schengen.

Questi e precedenti attentati mettono in evidenza l'importanza di individuare i documenti falsi e sfruttare appieno gli strumenti disponibili, quali le banche dati e la cooperazione interforze a livello nazionale, europeo e internazionale. Allo stesso tempo è pure chiaro che la

---

<sup>14</sup> Cfr. COM(2015) 673 final e COM(2015) 671 final.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) n. 1052/2013 (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).



radicalizzazione può aver luogo anche senza che alcuno abbia lasciato lo Stato membro di residenza. Di conseguenza, il problema del terrorismo è più ampio e va oltre le questioni attinenti l'acquis di Schengen.

Gli Stati membri devono garantire che gli arrivi nello spazio Schengen abbiano luogo in maniera ordinata, tramite l'identificazione e la registrazione. Anche la piena attuazione del metodo basato sui "punti di crisi" e il meccanismo di ricollocazione contribuiranno ad aumentare la sicurezza, come spiegato nella sezione 2.

Il fenomeno dei **terroristi combattenti stranieri** rimane una grave fonte di preoccupazione, soprattutto in considerazione del fatto che cittadini dell'UE continuano a partire per la Siria e l'Iraq a sostegno dei gruppi terroristici. Individuare e prevenire i loro viaggi a destinazione o provenienti dalle zone di conflitto è considerato prioritario.

A tal proposito la Commissione europea ha ripetutamente sostenuto il rafforzamento del quadro di Schengen e il pieno utilizzo delle misure che si possono adottare nell'ambito dello stesso. Come annunciato nell'agenda europea sulla sicurezza<sup>16</sup>, nel giugno 2015 la Commissione, al fine di aiutare le guardie di frontiera a svolgere le verifiche, ha portato a termine una prima serie di **indicatori comuni di rischio** per individuare terroristi combattenti stranieri. L'elenco si basa sulle tendenze in materia di viaggi, modelli e caratteristiche specifiche di tali persone, ed è stato stilato, nel rispetto dei diritti fondamentali, usando i contributi degli Stati membri, del Servizio europeo per l'azione esterna, dell'Europol e di Frontex.

La condivisione delle informazioni costituisce un aspetto fondamentale di un controllo di frontiera efficace e coordinato e dell'attività di contrasto. Il **Sistema d'informazione Schengen** (SIS) svolge un ruolo di primo piano quale piattaforma per lo scambio di informazioni al fine di rintracciare i sospetti terroristi e i mezzi utilizzati a scopi terroristici o di criminalità grave. Le **segnalazioni ai fini di un controllo discreto o di un controllo specifico**, effettuate conformemente all'articolo 36 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio<sup>17</sup>, possono essere particolarmente utili al riguardo. È importante sottolineare che, sebbene tali segnalazioni siano un modo prezioso di raccogliere informazioni per l'identificazione delle rotte dei terroristi e di altri criminali, non costituiscono mandati d'arresto.

Il costante aumento del numero di segnalazioni ai fini di un controllo discreto o di un controllo specifico, e delle risposte positive basate su di esse, genera un volume considerevole di informazioni supplementari che devono venir scambiate in via prioritaria tra gli uffici SIRENE<sup>18</sup>. Inoltre le modifiche apportate al manuale SIRENE<sup>19</sup>, aventi effetto dal 30 gennaio 2015, richiedono l'immediata segnalazione delle risposte positive relative ad attività di matrice terrorista a livello nazionale ed europeo. La maggioranza degli Stati membri si avvale

---

<sup>16</sup> COM(2015) 185.

<sup>17</sup> Decisione n. 2007/533/GAI del Consiglio (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63).

<sup>18</sup> SIRENE è l'acronimo di Supplementary Information REquest at National Entry (Informazioni supplementari richieste all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale).

<sup>19</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2015/219 della Commissione (GU L 44 del 18.2.2015, pag. 75).

dei miglioramenti tecnici e giuridici apportati al SIS<sup>20</sup>, vale a dire la possibilità di scambiare rapidamente informazioni e di visualizzare che un documento d'identificazione è stato invalidato a fini di viaggio, impedendo quindi al titolare del documento di lasciare lo spazio Schengen o entrarvi. Nel momento in cui viene creata una segnalazione connessa al terrorismo è fondamentale che gli Stati membri condividano le informazioni pertinenti attraverso SIRENE e che gli uffici SIRENE siano sufficientemente equipaggiati per far fronte ai compiti loro assegnati. Gli Stati membri devono altresì attuare appieno le nuove funzionalità del SIS, prestando particolare attenzione alla funzionalità di connessione e all'esibizione di fotografie. Le connessioni tra le segnalazioni create dagli Stati membri devono essere visibili agli utenti finali in tutti i paesi dello spazio Schengen. L'esistenza di impronte digitali e del mandato d'arresto europeo deve altresì essere indicata agli utenti finali sui loro dispositivi elettronici utilizzati per effettuare i controlli.

Inoltre possono essere apportati ulteriori miglioramenti che contribuiscono alla prevenzione del terrorismo e dei viaggi dei combattenti terroristi stranieri diretti o provenienti dalle zone di conflitto, quali: l'individuazione di documenti falsi o invalidati (in particolare attraverso la consultazione sistematica della banca dati sui documenti di viaggio rubati e smarriti dell'Interpol e della sezione "documenti" del SIS); il pieno utilizzo delle disposizioni del codice frontiere Schengen relative ai controlli sulle persone (con il supporto degli indicatori comuni di rischio sopra menzionati); il controllo completo delle persone non soggette al diritto di libera circolazione dell'Unione nel SIS; e il controllo incrociato delle informazioni anticipate sui passeggeri (API) o dei dati del codice di prenotazione (PNR), ove disponibili, rispetto alle pertinenti banche dati. Infine, per aumentare ulteriormente la sicurezza, la Commissione ha presentato una proposta relativa a una modifica mirata del codice frontiere Schengen<sup>21</sup> per prevedere controlli obbligatori dei beneficiari del diritto alla libera circolazione alle frontiere esterne dell'UE, consultando le pertinenti banche dati.

I recenti attentati terroristici hanno attirato l'attenzione sui mezzi con cui i criminali riescono a procurarsi **armi da fuoco**, comprese le armi da guerra, in Europa. All'interno dello spazio senza controlli alle frontiere interne, è importante che siano adottati strumenti adeguati per scoprire tali armi e per questo particolare attenzione è stata prestata al miglioramento delle segnalazioni sulle armi da fuoco, che devono essere rintracciate e confiscate. Al fine di allineare il SIS e la banca dati sulle armi da fuoco dell'Interpol, iArms, sono stati avviati due progetti che ne permetterebbero l'uso parallelo. Ciò consentirebbe di utilizzare al meglio il SIS e di assicurare la tracciabilità delle armi da fuoco in tutto il mondo.

Inoltre, il 2 dicembre 2015 la Commissione ha adottato il pacchetto sicurezza, seguito dalla comunicazione sul piano d'azione dell'UE contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi e da una proposta di direttiva sulla lotta contro il terrorismo.

---

<sup>20</sup> Per ulteriori dettagli, cfr. la sezione 4.1 della 7a relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen (COM(2015) 236 final).

<sup>21</sup> COM(2015) 670 final.

#### 4. MECCANISMO DI VALUTAZIONE SCHENGEN

Affinché l'UE possa affrontare l'attuale crisi migratoria e contenere la minaccia di attentati terroristici nello spazio Schengen, è essenziale che gli Stati membri rispettino appieno le norme Schengen. Il corretto funzionamento del **meccanismo di valutazione Schengen rimane una priorità per la Commissione**. Visite con e senza preavviso e il seguito ad esse dato consentono di identificare le lacune nell'attuazione dell'acquis di Schengen e di porvi rimedio velocemente.

Il nuovo meccanismo di valutazione Schengen ha continuato a funzionare efficacemente nel periodo di riferimento. L'attuazione del meccanismo dipende dalla **qualità e tempestività delle risposte date al questionario Schengen** dagli Stati membri oggetto di valutazione. Le esperienze al riguardo durante il periodo di riferimento sono state eterogenee: metà degli Stati membri da valutare nel 2016 non ha rispettato il calendario per le risposte (anche dopo la proroga dei termini) e la qualità delle risposte è stata relativamente scarsa o le domande sono rimaste senza risposta. Questo può indicare carenze intrinseche in (alcuni) sistemi nazionali di governance Schengen.

Per garantire l'efficace funzionamento del nuovo meccanismo, sono state concordate una guida sulla valutazione Schengen e gli orientamenti generali sulle modalità pratiche delle visite in loco senza preavviso alle frontiere interne.

Durante il periodo di riferimento **visite con preavviso**, che hanno preso in esame tutti i settori di intervento, sono state effettuate in Germania e nei Paesi Bassi. Le raccomandazioni formulate a seguito di tali visite non sono ancora disponibili. Nel frattempo sono stati messi a disposizione i **risultati delle precedenti visite** in Austria e Belgio.

Nel caso dell'**Austria**, la Commissione ha adottato tutte le proposte di raccomandazioni del Consiglio, fatta eccezione per la protezione dei dati. Si è preso in particolare atto del concetto ben sviluppato di gestione integrata delle frontiere dell'Austria e il modo in cui è attuato, dell'eccellente stato d'arte dell'infrastruttura tecnica del N.SIS e dell'ufficio SIRENE e della durata media limitata del trattenimento prima dell'allontanamento. Le raccomandazioni principali si concentrano sulla corretta applicazione dell'acquis di Schengen e sul miglioramento della qualità della sua attuazione (ad esempio tutte le condizioni d'ingresso dovrebbero essere verificate nel corso dei controlli di frontiera sui cittadini di paesi terzi, le funzionalità di ricerca del N.SIS devono essere sviluppate ulteriormente e la formazione della polizia di frontiera sui gruppi vulnerabili deve essere potenziata). Per quanto riguarda il rimpatrio, è stata identificata la prassi di non rilasciare divieti d'ingresso nei casi obbligatori previsti dalla direttiva rimpatri. Il Consiglio ha già adottato le raccomandazioni in due settori (frontiere esterne e visti).

Le principali sfide per la gestione delle frontiere in **Belgio** sono connesse alla capacità di gestire la situazione alle frontiere aeree, i movimenti secondari all'interno del paese e la migrazione irregolare verso il Regno Unito attraverso il Mare del Nord. Le lacune individuate riguardano l'insufficienza delle risorse e la corretta esecuzione dei controlli di frontiera. Alcuni importanti strumenti, quali la messa a punto della strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere e del sistema API, non sono ancora stati attuati. Inoltre, il Belgio non prevede una legislazione e delle procedure nazionali sul trattamento delle segnalazioni

nell'ambito del SIS di seconda generazione né un quadro di sicurezza scritto vincolante per il sistema. Ulteriori gravi carenze sono state individuate in relazione all'attuazione del SIS per gli utenti finali. I servizi della Commissione stanno attualmente lavorando sulle proposte di raccomandazioni del Consiglio relative alle visite in Belgio.

Nell'ambito del precedente meccanismo di valutazione Schengen, sono state rilevate gravi carenze tecniche circa l'attuazione del **SIS in Polonia**<sup>22</sup>, in particolare alle frontiere esterne. Il riesame ha dimostrato che la Polonia ha fatto notevoli progressi con l'introduzione di un nuovo e stabile N.SIS, una nuova applicazione SIRENE e una nuova applicazione per le guardie di frontiera. Le raccomandazioni formulate alla Polonia sono di garantire l'accessibilità al 99,99% al SIS, mantenere l'uniformità dei dati tra SIS nazionale e centrale, esibire le fotografie allegate alla segnalazione agli utenti finali e assicurare la consultazione del SIS sui dispositivi mobili della polizia come opzione predefinita.

I risultati della visita senza preavviso alla **Svezia** (aeroporto di Arlanda) effettuata nel precedente periodo di riferimento (marzo 2015) sono divenuti disponibili. La decisione di valutare l'aeroporto è stata presa sulla base dell'analisi dei rischi effettuata da Frontex, che ha evidenziato tassi atipicamente bassi di respingimenti e di rilevamento di documenti falsi. Durante la visita sono state individuate alcune carenze circa l'insufficienza delle risorse e della formazione nonché circa la corretta esecuzione dei controlli alle frontiere.

Durante il periodo in esame si sono svolte **visite senza preavviso** in Spagna, Ungheria e Polonia in merito alla gestione delle frontiere esterne. I risultati delle visite alle frontiere esterne dell'Ungheria e della Polonia sono stati finalizzati a livello di esperti e comunicati agli Stati membri interessati affinché formulino osservazioni in merito. Senza dare un giudizio prematuro sui risultati della valutazione, si può osservare che, in generale, il controllo di frontiera ai siti visitati è risultato essere effettuato in linea con l'acquis di Schengen, con il necessario livello di professionalità. Anche i risultati della visita in Spagna sono in fase di finalizzazione a livello di esperti. Si può osservare che alcuni elementi del sistema di gestione delle frontiere ad Algeciras devono ancora essere pienamente realizzati e tutti gli strumenti dovrebbero diventare pienamente operativi.

Una visita senza preavviso ha avuto luogo in novembre alla frontiera terrestre greco-turca e alla frontiera marittima (Chios e Samos). Ulteriori sforzi sono necessari in riferimento all'effettivo rimpatrio di immigrati irregolari e alla prevenzione dei movimenti secondari.

Le conclusioni relative alle due visite sono attualmente in fase di finalizzazione a livello di esperti. La Commissione continuerà a monitorare da vicino la situazione, compresa l'evoluzione della situazione al confine tra la Grecia e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Il rischio che questa zona diventi fonte di tensione si è intensificato, come dimostrano la costruzione di una recinzione quale strumento di gestione delle frontiere e la decisione dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia di seguire le orme di altri paesi e subordinare il passaggio della frontiera al possesso di determinate nazionalità, o lo scarso impegno a prendere misure bilaterali volte a creare un clima di fiducia, sebbene si osservi un miglioramento dei contatti quotidiani tra gli organi amministrativi frontalieri. Il 3 dicembre si

---

<sup>22</sup> Cfr. sezione 4.1 del COM(2014) 711 final e COM(2015) 236 final.

è giunti all'accordo che Frontex assisterà la Grecia nell'identificazione e registrazione dei migranti alla frontiera con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

Sulla base dei risultati delle suddette valutazioni Schengen, potrebbe essere raccomandata l'adozione delle misure specifiche di cui all'articolo 19, lettera a), del codice frontiere Schengen.

Se venisse accertato che uno Stato membro valutato trascura gravemente i suoi obblighi e che i progressi volti a correggere la situazione sono insufficienti, si può invocare l'uso dell'articolo 26 del codice frontiere Schengen (come descritto alla sezione 2.2 della presente relazione), che comporta il ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne qualora il funzionamento globale dello spazio Schengen sia messo a rischio.

Il meccanismo di valutazione Schengen ora comprende anche visite senza preavviso alle frontiere interne. Le prime di tali visite sono state effettuate alle frontiere dell'Estonia (alle frontiere interne con la Lituania e al porto di Riga) e a quelle tra la Germania e la Francia. La proposta di raccomandazione del Consiglio a seguito di quest'ultima visita è in corso di preparazione e concerne lievi miglioramenti all'infrastruttura. Per quanto riguarda la visita in Estonia non è stata formulata alcuna raccomandazione. L'ultima visita senza preavviso alle frontiere interne ha avuto luogo in novembre alla frontiera svizzera con l'Italia e i risultati sono in fase di finalizzazione a livello di esperti.

## **5. CONCLUSIONI**

La Commissione ha ripetutamente sottolineato che il quadro Schengen non può essere ritenuto responsabile della crisi attuale. Al contrario, Schengen può essere parte della soluzione. Per affrontare le due sfide principali poste allo spazio Schengen – la crisi dei rifugiati e la minaccia terroristica – è necessario dare piena e corretta attuazione alle misure già previste nelle due serie di documenti presentati dalla Commissione la scorsa primavera: l'agenda europea sulla migrazione e l'agenda europea sulla sicurezza. Esse includono misure essenziali per garantire il buon funzionamento dell'acquis di Schengen e dello spazio Schengen. La Commissione è pertanto fermamente convinta che sia della massima importanza attuare rapidamente ed efficacemente le misure previste dalle due agende.

Rafforzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE è una condizione indispensabile per far fronte alla crisi attuale. Il nuovo meccanismo di valutazione Schengen permette di individuare più efficacemente le lacune e le carenze, per esempio in materia di protezione delle frontiere esterne, e consente di proporre mezzi di ricorso efficaci. È poi disponibile una serie di altri strumenti (ad esempio, "punti di crisi", RABIT e operazioni congiunte), che sono stati concepiti per aiutare gli Stati membri soggetti a una pressione notevole e che questi ultimi non devono esitare a sfruttare appieno. In parallelo con l'adozione della presente relazione, la Commissione ha proposto una modifica mirata del codice frontiere Schengen per introdurre verifiche sistematiche, basate sul raffronto con le pertinenti banche dati, su tutti i viaggiatori presso tutte le frontiere esterne.

Allo stesso tempo, in situazioni di emergenza in cui l'onere per i sistemi nazionali di sorveglianza delle frontiere degli Stati membri in prima linea è tale che essi non riescono a farvi fronte, è importante che l'UE possa intervenire rapidamente in modo da gestire

efficacemente la crisi. A tal fine la Commissione (parallelamente all'adozione di questa relazione) ha preparato una proposta volta ad istituire una guardia costiera e di frontiera europea. La nuova guardia costiera e di frontiera europea, che dovrebbe sostituire e rafforzare notevolmente l'attuale agenzia Frontex, e le pertinenti autorità degli Stati membri collaboreranno al fine di garantire un sistema di gestione integrato e la protezione delle frontiere esterne dell'UE, sulla base del principio della responsabilità condivisa.