



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.11.2014
COM(2014) 711 final

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

**Sesta relazione semestrale sul funzionamento dello spazio Schengen
1° maggio - 31 ottobre 2014**

1. INTRODUZIONE

Secondo quanto annunciato dalla Commissione il 16 settembre 2011 nella comunicazione "Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne"¹, che ha ricevuto l'approvazione del Consiglio l'8 marzo 2012, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni semestrali sul funzionamento dello spazio Schengen. La sesta relazione riguarda il periodo compreso tra il 1° maggio e il 31 ottobre 2014.

2. QUADRO DELLA SITUAZIONE

2.1. Situazione alle frontiere esterne dello spazio Schengen

Il periodo preso in esame nella relazione è stato caratterizzato da due sviluppi principali: da un lato i continui flussi migratori nel Mediterraneo verso l'Europa, che hanno raggiunto un picco nei mesi estivi e hanno continuato a mietere vittime e, dall'altro lato, i consistenti spostamenti, all'interno dello spazio Schengen, di persone che arrivano in Italia con l'intenzione di raggiungere altri Stati membri.

Il numero complessivo di attraversamenti irregolari delle frontiere esterne è notevolmente aumentato nel periodo in esame (maggio-ottobre 2014). Tale aumento è imputabile a un numero senza precedenti di casi segnalati dall'Italia (che tra maggio e giugno 2014 sono stati sei volte superiori a quelli registrati nello stesso periodo dell'anno precedente²). Complessivamente³ sono stati rilevati 81 270 attraversamenti nei primi tre mesi del periodo di riferimento (maggio-luglio 2014, ovvero i mesi per i quali erano disponibili dati al momento della stesura della presente relazione). Questo numero è aumentato di oltre 2,5 volte rispetto agli stessi mesi del 2013, quando si erano registrati 31 406 rilevamenti, ed è addirittura superiore al dato registrato nello stesso periodo del 2011.

L'Italia ha segnalato il numero di fermi di gran lunga più elevato nel periodo maggio-luglio 2014, seguita dalla Grecia. La maggioranza delle persone rilevate durante questi tre mesi era di nazionalità siriana e eritrea.

L'area del Mediterraneo centrale, dove il numero di rilevamenti è pressoché quintuplicato (superando i 48 000 casi) rispetto al 2013, è stata la principale rotta tra maggio e luglio del 2014⁴. La rotta del Mediterraneo orientale è stata la seconda più utilizzata e i rilevamenti su questa rotta sono più che raddoppiati rispetto allo stesso periodo del 2013 a causa

¹ COM(2011) 561 definitivo.

² Si noti che l'operazione Mare Nostrum della Marina militare italiana è stata varata nell'ottobre 2013.

³ Se non specificato diversamente, i dati nella sezione 2 sono tratti dal sistema di scambio di informazioni della rete di analisi dei rischi di Frontex e riguardano lo spazio Schengen nonché i paesi candidati a Schengen. I dati riguardano soltanto i cittadini di paesi terzi individuati alle frontiere esterne (ad eccezione delle frontiere esterne temporanee) mentre entravano o cercavano di entrare illegalmente attraversando i valichi di frontiera. I dati relativi alla Croazia sono inclusi dal giorno dell'adesione del paese all'UE.

⁴ Sebbene in genere i dati relativi a questa rotta non includano la Puglia e la Calabria, alcuni dei migranti individuati da Mare Nostrum sono stati trasferiti (a causa di problemi logistici in Sicilia) in centri di accoglienza ubicati in Puglia e in Calabria e pertanto sono stati inclusi nei dati relativi a tale zona geografica.

dell'aumento dei casi rilevati alla frontiera greca, mentre il numero dei rilevamenti alla frontiera bulgara è rimasto stabile. La rotta della Puglia e della Calabria è stata la terza più utilizzata: il numero di rilevamenti è aumentato di quasi nove volte⁵, raggiungendo i 13 000 casi. Infine i flussi sulla rotta dei Balcani occidentali sono diminuiti di quasi tre volte, per un totale di circa 3 300 rilevamenti, a causa del netto calo dei casi rilevati alla frontiera ungherese.

Prima della riunione del Consiglio Giustizia e affari interni (5 giugno 2014), la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro dal titolo "Implementation of the Communication on the Work of the Task Force Mediterranean" (attuazione della comunicazione sull'attività della Task Force "Mediterraneo")⁶, nel quale ha presentato una panoramica delle azioni concrete finora intraprese per affrontare il problema dei flussi di migranti e di richiedenti asilo e impedire che i migranti perdano la vita nel Mediterraneo.

La Commissione ha continuato a monitorare la situazione in Bulgaria e in Italia per quanto riguarda il miglioramento dei sistemi di asilo di questi due paesi e intende inoltre a continuare a valutare, in cooperazione con gli Stati membri interessati, l'eventuale possibilità di ricorrere al meccanismo di allerta rapido, di preparazione e di gestione delle crisi conformemente all'articolo 33 del regolamento Dublino III⁷. Inoltre la Grecia sta attuando il piano d'azione nazionale per l'asilo e la migrazione, il cui termine di attuazione è fissato a dicembre 2014⁸. Occorre rilevare che questi Stati membri hanno compiuto notevoli sforzi per stabilizzare e migliorare la situazione, ma sono necessari ulteriori passi avanti.

Dall'inizio della crisi ucraina, il livello di attraversamenti irregolari rilevati a questa frontiera terrestre esterna è rimasto modesto e non si sono registrate variazioni di rilievo. Il numero delle domande di asilo ha continuato però ad aumentare e nel periodo maggio-luglio 2014 sono pervenute negli Stati membri dell'Unione e nei paesi associati Schengen più di 2 500 domande di asilo presentate da cittadini ucraini (un numero dodici volte superiore a quello registrato nello stesso periodo del 2013). Si è inoltre osservato un moderato aumento dei soggiorni irregolari di cittadini ucraini.

Sebbene l'afflusso di richiedenti asilo provenienti dall'Ucraina e i casi di attraversamento irregolare da parte di cittadini ucraini siano piuttosto limitati, gli Stati membri e le agenzie dell'Unione sono invitati a prestare debita attenzione a tali fenomeni e, in particolare, alle loro ripercussioni sulla sicurezza dell'Unione e dello spazio Schengen.

⁵ Si osservi, tuttavia, che questo notevole aumento è dovuto principalmente al trasferimento di migranti nei mesi di giugno e luglio 2014, come indicato nella nota 4.

⁶ COM(2014) 173 final.

⁷ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide. Scopo del meccanismo è sostenere gli Stati membri affinché possano far fronte alle situazioni di particolare pressione o alle carenze riscontrate nei rispettivi sistemi di asilo, dare prova di solidarietà e aiutare coloro che chiedono protezione internazionale in questi Stati membri.

⁸ A ottobre la Commissione ha adottato un documento di lavoro che valuta lo stato di attuazione del piano (SWD(2014) 316 final).

Per quanto riguarda i combattenti stranieri che rientrano dalla Siria nell'Unione europea, la Commissione riconosce che il fenomeno rappresenta una sfida per gli Stati membri, soprattutto per quanto concerne l'individuazione di queste persone alle frontiere esterne. La Commissione è convinta che il quadro giuridico esistente sia adatto a contrastare tale minaccia, sia per quanto riguarda i controlli da effettuare sulle persone sia per quanto concerne i controlli dei documenti di viaggio, e che dunque debba essere sfruttato appieno. La Commissione, pertanto, sta collaborando con gli Stati membri per definire un approccio comune che consenta di sfruttare al meglio le possibilità offerte dal diritto dell'Unione.

2.2. Situazione nello spazio Schengen

Nel periodo maggio-luglio 2014 il livello dei rilevamenti di soggiorni irregolari è aumentato del 35% rispetto allo stesso periodo del 2013 (fino a 108 712 casi). La Svezia, seguita da Germania, Francia e Spagna, ha registrato il maggior numero di rilevamenti nel corso di questo periodo.

Come indicato nella quinta relazione semestrale, quest'anno la rete di analisi dei rischi di Frontex ha iniziato a raccogliere dati sui movimenti secondari. Occorre rilevare che alcuni paesi (Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Islanda, Malta, Portogallo e l'Irlanda, che non ha aderito a Schengen) non hanno ancora presentato i loro dati (situazione aggiornata al mese di ottobre 2014). Inoltre numerosi Stati membri hanno trasmesso dati incompleti, rendendo impossibile l'individuazione delle rotte migratorie, che è lo scopo fondamentale di questa attività. È essenziale che tutti gli Stati membri partecipino appieno alla raccolta di questi dati, pena la parzialità dell'analisi.

L'operazione "Mos Maiorum", che è la più recente iniziativa di raccolta di informazioni sui flussi migratori nell'Unione/nello spazio Schengen, si è svolta dal 13 al 26 ottobre 2014 nel quadro della presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea (come sette operazioni analoghe condotte negli ultimi semestri di presidenza). Tale operazione era finalizzata a indebolire la capacità delle organizzazioni criminali di facilitare la migrazione irregolare verso l'Unione e si è concentrata sugli attraversamenti illegali delle frontiere. L'operazione ha consentito di raccogliere informazioni relative alle principali rotte seguite dai migranti irregolari e al modus operandi utilizzato dalle reti criminali nel traffico di migranti verso l'Unione, nonché informazioni sui movimenti secondari. I risultati dell'operazione saranno illustrati nella prossima relazione semestrale.

3. APPLICAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN

3.1. Casi di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne

L'articolo 23 del codice frontiere Schengen⁹ prevede che in caso di minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna, uno Stato membro possa in via eccezionale ripristinare il controllo di frontiera alle sue frontiere interne per un periodo che non ecceda quanto strettamente necessario per rispondere alla minaccia grave. Nel periodo dal

⁹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), modificato dal regolamento (UE) n. 610/2013.

1° maggio 2013 al 31 ottobre 2014 si sono verificati tre casi in cui gli Stati membri hanno ripristinato temporaneamente i controlli alle frontiere interne: in Belgio dal 1° al 6 giugno (per il vertice del G7), in Norvegia dal 24 al 31 luglio 2014 (per via di una minaccia terroristica) e in Estonia dal 31 agosto al 3 settembre (in occasione della visita del presidente degli Stati Uniti). Al momento della redazione della presente relazione erano noti soltanto i risultati del ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere norvegesi: sono state sottoposte a controlli più di 165 000 persone, di cui 17 sono state respinte, 5 sono state arrestate e 12 hanno chiesto asilo. Secondo la valutazione fornita dalle autorità norvegesi, tale intervento era necessario e proporzionato alla minaccia individuata e ha avuto un importante effetto preventivo contribuendo a tutelare la società norvegese e gli interessi del paese. Non appena saranno disponibili, i risultati di queste misure negli altri due paesi saranno sintetizzati nella prossima relazione semestrale. Si rammenta agli Stati membri che, a norma dell'articolo 29 del codice frontiere Schengen, la relazione sui risultati del ripristino temporaneo del controllo di frontiera dovrebbe precisare, in particolare, la valutazione iniziale e il rispetto dei criteri di cui agli articoli 23 bis, 25 e 26 bis del codice, il funzionamento delle verifiche, la cooperazione pratica con gli Stati membri confinanti, l'impatto risultante sulla libera circolazione delle persone e l'efficacia del ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne, con una valutazione ex-post della proporzionalità del ripristino del controllo di frontiera.

Nel frattempo le autorità olandesi hanno pubblicato la relazione sul ripristino del controllo di frontiera alle frontiere interne dal 14 al 28 marzo 2014 (in occasione del vertice sulla sicurezza nucleare all'Aia). Più di 44 000 persone sono state sottoposte a controlli, 188 persone sono state respinte per motivi vari, 115 persone sono state arrestate e 39 hanno chiesto asilo. Secondo le autorità olandesi, il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne ha contribuito alla sicurezza interna e ha avuto un importante effetto preventivo durante il vertice, che si è svolto senza incidenti di rilievo.

3.2. Mantenimento dell'assenza di controlli alle frontiere interne

Si segnalano spesso presunte violazioni in due settori dell'acquis di Schengen: 1) la questione se l'esecuzione di controlli di polizia in vicinanza delle frontiere interne abbia un effetto equivalente alle verifiche di frontiera (articolo 21, lettera a), del codice frontiere Schengen) e 2) l'obbligo di eliminare gli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico, come i limiti di velocità, presso i valichi di frontiera stradali alle frontiere interne (articolo 22 del codice frontiere Schengen). Nel periodo dal 1° maggio al 31 ottobre 2014 la Commissione ha proseguito le indagini in quattro casi di possibili violazioni delle disposizioni relative all'abolizione dei controlli alle frontiere interne, segnatamente in ordine all'eliminazione degli ostacoli allo scorrimento fluido del traffico (i casi riguardano l'Austria, il Belgio, l'Italia e la Slovenia). Un'indagine riguardante la Germania è stata completata e a ottobre 2014 è stata inviata alla Germania una lettera di costituzione in mora in merito alla presunta non conformità della legge tedesca sulla polizia federale con l'articolo 20 e con l'articolo 21, lettera a), del codice frontiere Schengen. Infine la Commissione ha chiuso un procedimento di infrazione in relazione alla legislazione ceca che imponeva ai vettori l'obbligo di sottoporre a

controlli sistematici coloro che attraversano le frontiere interne¹⁰, in quanto la Repubblica ceca ha modificato la normativa nazionale per renderla compatibile con il diritto dell'Unione.

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

Nel corso del periodo di riferimento si sono svolti i preparativi necessari per estendere il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere dai 19 Stati membri Schengen iniziali a tutti i 30 paesi aderenti entro il 1° dicembre 2014. Nel corso del 2014 sono stati istituiti i centri di coordinamento nazionali dei restanti 11 paesi e tutti i paesi Schengen hanno compiuto passi avanti nello sviluppo dei rispettivi "quadri situazionali nazionali". Frontex ha programmato di connettere i centri dei restanti 11 paesi alla rete di comunicazione di Eurosur entro la fine di novembre 2014 e ha intensificato la propria cooperazione con l'Agenzia europea per la sicurezza marittima e con il Centro satellitare dell'UE per fornire servizi e informazioni a livello dell'Unione, quali i sistemi di segnalazione delle navi e le immagini satellitari. La Commissione, Frontex e gli Stati membri hanno continuato a lavorare alla redazione di un manuale contenente orientamenti tecnici e operativi per l'attuazione e la gestione di Eurosur. Il manuale sarà adottato dalla Commissione nel 2015.

Nel periodo di riferimento, le immagini satellitari ottenute nel quadro della cooperazione con Eurosur hanno permesso per la prima volta di salvare vite umane: il 16 e il 17 settembre le immagini satellitari ottenute attraverso la struttura di Eurosur con il sostegno di un progetto finanziato nell'ambito del 7° PQ hanno permesso di localizzare e soccorrere nel Mediterraneo un gommone con a bordo 38 migranti, tra cui otto donne e tre bambini, che aveva trascorso tre giorni in alto mare e che andava alla deriva allontanandosi dalla zona in cui erano state condotte le prime attività di ricerca e soccorso.

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

Durante il periodo di riferimento la Commissione ha chiuso un'indagine (relativa a un valico di frontiera bulgaro tra la Grecia e la Bulgaria che, in base alle precedenti segnalazioni ricevute, non risultava conforme ai requisiti necessari previsti dal codice frontiere Schengen) e ha chiesto informazioni in un nuovo caso riguardante le frontiere terrestri dell'Estonia (in relazione ai requisiti previsti all'atto dell'attraversamento delle frontiere, di cui agli articoli 5 e 7 del codice frontiere Schengen). La Commissione ha inoltre proseguito la sua indagine riguardante la Grecia e la Bulgaria in merito ad accuse concernenti talune pratiche di respingimento alla frontiera esterna e ha avviato un'indagine riguardante presunte espulsioni sommarie dalla Spagna (Ceuta e Melilla).

Per quanto riguarda i continui reclami ricevuti per i tempi di attesa eccessivi causati dai controlli delle autorità spagnole alla frontiera con Gibilterra, a seguito di una visita in loco la Commissione ha rivolto raccomandazioni alla Spagna e al Regno Unito affinché affrontassero la situazione del traffico presso questa frontiera e il problema del contrabbando di tabacco (per maggiori dettagli, si veda la quinta relazione semestrale). La Spagna e il Regno Unito hanno informato la Commissione in merito ad una serie di misure da loro adottate o previste

¹⁰ Per maggiori dettagli, cfr. la quinta relazione semestrale.

per dare seguito alle raccomandazioni della Commissione. Al fine di valutare meglio le iniziative intraprese dalle autorità di entrambi questi paesi per attuare le raccomandazioni, la Commissione ha effettuato una seconda visita in loco. Il 30 luglio 2014 la Commissione ha rivolto ulteriori raccomandazioni a entrambi i paesi, esortandoli a migliorare la gestione dei flussi di veicoli e di passeggeri e a contrastare con maggiore efficacia il contrabbando di tabacco. La Commissione continuerà a monitorare la situazione da vicino, segnatamente per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni dirette a migliorare la situazione dei cittadini dell'Unione che attraversano quotidianamente questa frontiera.

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

Dopo la pubblicazione della precedente relazione, l'Islanda è diventata l'ultimo paese Schengen a notificare il completo recepimento della direttiva nella normativa nazionale. La maggioranza delle problematiche individuate in ordine al recepimento sono state risolte con la modifica delle disposizioni di legge pertinenti. La Commissione continua a tenere sistematicamente sotto osservazione le lacune individuate avviando, se del caso, indagini specifiche. In particolare la Commissione si concentra sulle carenze residue riscontrate in vari Stati membri, che riguardano tra l'altro alcuni aspetti delle condizioni di trattenimento e la mancanza di sistemi indipendenti di monitoraggio dei rimpatri forzati. In tale contesto la Commissione intende avviare, nei prossimi mesi, procedimenti di infrazione nei confronti di alcuni Stati membri. Inoltre in molti Stati membri esistono margini di miglioramento ed è auspicabile un ricorso più sistematico ad alternative al trattenimento e la promozione delle partenze volontarie.

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

La Commissione monitora l'attuazione del regime sul traffico frontaliero locale sin dalla sua entrata in vigore, nel 2006. In relazione agli accordi bilaterali che gli Stati membri hanno concluso con i rispettivi paesi terzi confinanti, la Commissione ha proseguito l'indagine riguardante la Slovenia e avviato una nuova indagine riguardante la Croazia; ha inoltre proseguito due procedimenti di infrazione, uno concernente la Lettonia e l'altro riguardante la Polonia.

3.5. Carenze individuate mediante il meccanismo di valutazione Schengen

Nel quadro dell'attuale meccanismo di valutazione Schengen¹¹, l'applicazione dell'acquis di Schengen da parte degli Stati membri è sottoposta a regolari valutazioni di esperti degli Stati membri, del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione.

Nel periodo dal 1° maggio al 31 ottobre 2014 sono state condotte valutazioni Schengen riguardo alle frontiere aeree, ai visti, alla protezione dei dati nonché a SIS/Sirene in Svizzera. Le relazioni sono in fase di completamento e si prevede che comprenderanno osservazioni, positive e negative, e raccomandazioni, fra l'altro riguardanti l'opportunità di accelerare la piena attuazione delle categorie di segnalazione e funzionalità del SIS II (in quanto la Svizzera prevede di completare l'attuazione del SIS II soltanto nella seconda metà del 2016,

¹¹ SCH/Com-ex (98) 26 def.

oltre tre anni dopo la sua entrata in funzione, in parallelo con l'aggiornamento del sistema nazionale di polizia).

Sono in corso i preparativi per il nuovo meccanismo di valutazione di Schengen. Conformemente al regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen¹², il questionario di valutazione è stato adottato a luglio 2014¹³. A ottobre il programma di valutazione annuale per il 2015 è stato approvato sulla base del programma di valutazione pluriennale 2014-2019¹⁴, tenendo conto dell'analisi dei rischi fornita da Frontex e delle informazioni trasmesse dalle agenzie e dagli organismi competenti dell'Unione, quali Europol e l'Agenzia per i diritti fondamentali. Le prime valutazioni nell'ambito del nuovo meccanismo (per quanto riguarda le visite con preavviso) inizieranno a febbraio 2015. Nel frattempo è stato posto un particolare accento sulla necessità di sviluppare ulteriormente la formazione da dispensare agli esperti incaricati delle valutazioni, aggiornando fra l'altro i programmi di formazione esistenti mediante l'integrazione di aspetti che non vi erano contemplati, ad esempio la questione dei rimpatri.

3.6. Soppressione dei controlli alle frontiere interne con la Bulgaria e la Romania

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

4. MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO

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

La Commissione segue da vicino l'attuazione delle nuove categorie di segnalazione e funzionalità del SIS negli Stati membri fornite dalla seconda generazione di tale sistema, che è diventata operativa il 9 aprile 2013. Durante il periodo di riferimento è notevolmente aumentato il ricorso a nuove categorie di oggetti e funzionalità, in quanto la maggioranza degli Stati membri ha completato l'aggiornamento dei rispettivi sistemi nazionali di polizia, che ora consentono agli utenti finali di inserire nel SIS II le nuove categorie di oggetti, come è avvenuto in particolare nel caso della Germania e della Grecia.

Nel secondo trimestre del 2014 sono state formulate raccomandazioni in relazione alle misure di sicurezza per il SIS II a seguito di una valutazione completa dell'efficienza delle misure nazionali di sicurezza condotta dopo l'attacco da parte di hacker all'N.SIS danese (il sistema di dati nazionale che comunica con il SIS centrale), avvenuto nell'ambito del sistema SIS

¹² GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27.

¹³ Decisione di esecuzione della Commissione, dell'11 luglio 2014, che definisce un questionario standard ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (C(2014) 4657 final).

¹⁴ Decisione di esecuzione della Commissione, del 18 giugno 2014, che stabilisce il programma di valutazione pluriennale per il periodo 2014-2019 in conformità dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (C(2014) 3683 final).

precedente. Tali raccomandazioni riguardavano la definizione di una procedura di segnalazione degli incidenti pienamente documentata in tutto lo spazio Schengen e l'istituzione di una rete di punti di contatto per la sicurezza allo scopo di potenziare lo scambio di informazioni. Tale rete è stata istituita nel quadro di eu-LISA (l'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia). Gli Stati membri, inoltre, sono stati fortemente incoraggiati a condurre, con frequenza periodica, i propri audit di sicurezza e sono invitati a non affidare a contraenti esterni compiti inerenti alla gestione operativa del SIS II.

La Commissione ha avviato un'indagine nei confronti della Polonia riguardante il funzionamento ininterrotto del SIS II alle frontiere esterne e la sicurezza fisica dell'N.SIS.

Al fine di garantire che gli Stati membri provvedano ad eliminare le segnalazioni obsolete nel SIS II¹⁵, la Commissione ha varato un'iniziativa volta a fissare disposizioni giuridiche più dettagliate in materia nel manuale SIRENE¹⁶. Il SIS II ha continuato a dimostrarsi uno strumento importante per individuare le rotte di terroristi e di bande criminali che si spostano in diversi paesi, grazie a una particolare categoria di segnalazioni che permette di effettuare controlli discreti e specifici su persone e su determinati tipi di oggetti, anche nel caso della minaccia rappresentata dai combattenti stranieri. La Commissione ha adottato misure pratiche relative all'attuazione del SIS II negli Stati membri al fine di accelerare lo scambio di informazioni sulla base di tali segnalazioni, preservando al contempo la riservatezza delle informazioni.

4.2. Uso del sistema d'informazione sui visti (VIS)

Il VIS è diventato operativo il 15 maggio 2014 nelle regioni dodicesima, tredicesima, quattordicesima e quindicesima (America centrale, America settentrionale, Caraibi e Australasia)¹⁷ e il 25 settembre 2014 nella sedicesima regione (Balcani occidentali e Turchia)¹⁸. Date le importanti ripercussioni prodotte sul VIS dal rilascio dei visti in Russia, sarà necessario un notevole impegno per garantire che la sua introduzione in questo paese avvenga nel corso del periodo che formerà oggetto della prossima relazione (1° novembre 2014-30 aprile 2015). Condizione imprescindibile per l'introduzione del VIS in questa regione è il completamento del processo di ampliamento della capacità del sistema di confronto biometrico (Biometrics Matching System) che coadiuva le operazioni basate sulle impronte digitali, quali l'identificazione e l'autenticazione. Nel prossimo periodo di riferimento il VIS dovrebbe diventare operativo anche in Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina.

¹⁵ Per maggiori dettagli, cfr. la quinta relazione semestrale.

¹⁶ Decisione di esecuzione 2013/115/UE della Commissione del 26 febbraio 2013 (GU L 71 del 14.3.2014).

¹⁷ Decisione di esecuzione della Commissione, del 7 maggio 2014, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una dodicesima, tredicesima, quattordicesima e quindicesima regione (2014/262/UE).

¹⁸ Decisione di esecuzione della Commissione, del 28 agosto 2014, che stabilisce la data di inizio delle attività del sistema d'informazione visti (VIS) in una sedicesima regione (2014/540/UE).

Il VIS sta funzionando bene e dalla sua entrata in funzione a fine luglio 2014 aveva trattato quasi 9 milioni di domande di visto Schengen, permettendo il rilascio di 7,5 milioni di visti. Il 5 aprile 2014 la sua capacità è stata estesa in vista dell'intensificarsi dell'attività presso le rappresentanze consolari e alle frontiere. Sono state programmate ulteriori azioni di ampliamento della capacità secondo il calendario di introduzione del VIS. È necessario che gli Stati membri intensifichino gli sforzi tesi a migliorare la qualità dei dati, sia biometrici sia alfanumerici, inseriti nel VIS dalle autorità consolari degli Stati membri, come indicato nella quinta relazione semestrale.

L'11 ottobre 2014 l'uso delle impronte digitali per effettuare verifiche sui titolari di visto ai valichi di frontiera Schengen è diventato obbligatorio per i titolari di visto i cui dati (comprese le impronte digitali, se del caso) sono registrati nel sistema VIS. È ancora troppo presto per trarre conclusioni affidabili sull'attuazione di questa nuova misura. Si prevede che le prime conclusioni saranno disponibili verso la fine del prossimo periodo di riferimento. Allo stadio attuale, è importante che gli Stati membri informino opportunamente i viaggiatori in merito a questo nuovo requisito alle frontiere.

4.3. Politica in materia di visti e accordi di riammissione

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

Finora nessuno Stato membro ha chiesto di dare avvio al nuovo meccanismo di sospensione, che è entrato in funzione a gennaio 2014¹⁹. Conformemente alle disposizioni del meccanismo di reciprocità, anch'esso operativo da gennaio 2014, il 12 aprile 2014 sono state pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* le notifiche ricevute da cinque Stati membri (Bulgaria, Croazia, Cipro, Polonia, Romania) in merito a situazioni di non reciprocità con cinque paesi terzi (Australia, Brunei Darussalam, Canada, Giappone e USA). Nel valutare le opzioni disponibili nel quadro del meccanismo di reciprocità rivisto, è necessario tenere conto di una serie di fattori tra cui gli interventi effettuati presso i paesi terzi. La Commissione, in consultazione con i suddetti Stati membri, ha proposto di istituire incontri regolari tripartiti tra il paese terzo, lo Stato membro o gli Stati membri interessati e la Commissione, con l'obiettivo di esaminare la situazione esistente e di definire ulteriori misure (eventualmente accompagnate da un calendario) che possano condurre, il prima possibile, alla piena reciprocità in materia di visti. I primi incontri con l'Australia, il Giappone, gli USA e il Canada si sono svolti tra maggio e luglio 2014. Il 10 ottobre 2014 la Commissione ha pubblicato una relazione che valuta la situazione²⁰.

¹⁹ Il meccanismo è stato introdotto con il regolamento (UE) n. 1289/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 347 del 20.12.2013). Per maggiori informazioni, cfr. il punto 4.3 della quinta relazione semestrale, che illustra in dettaglio il nuovo meccanismo di sospensione e il meccanismo di reciprocità rivisto.

²⁰ Report from the Commission assessing the situation of non-reciprocity with certain third countries in the area of visa policy (C(2014) 7218 final del 10 ottobre 2014).

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

Tra maggio e luglio 2014 (mesi per i quali sono disponibili dati²¹) il numero delle domande di asilo presentate da cittadini dei cinque Stati dei Balcani occidentali esenti dall'obbligo del visto²² nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen è aumentato del 40% rispetto allo stesso trimestre del 2013 (con un incremento del 7% rispetto al periodo febbraio-aprile 2014). La Germania si è confermata lo Stato membro di gran lunga più coinvolto, giacché ha trattato più di 11 000 delle quasi 15 000 domande presentate nel suddetto periodo da cittadini di questi cinque paesi. Seguono la Svezia, la Francia (che hanno ricevuto circa 1 000 domande ciascuna) e il Belgio (più di 400 domande). I cittadini serbi continuano a costituire il gruppo di richiedenti asilo dei Balcani occidentali di gran lunga più numeroso (41%), seguiti dai cittadini albanesi (25%). I richiedenti dei cinque paesi dei Balcani occidentali hanno rappresentato il 10% del numero totale di richiedenti asilo nello spazio Schengen e nei paesi candidati a Schengen, una percentuale simile a quella registrata nello stesso periodo dello scorso anno (circa il 9%).

Al fine di garantire l'efficienza e l'equità delle procedure di asilo, l'acquis in materia di asilo contiene varie disposizioni discrezionali che consentono di facilitare le procedure per quanto riguarda il trattamento delle domande di asilo che verosimilmente non sono fondate. Tali disposizioni sono state rafforzate e circoscritte in maniera più chiara dalle rifusioni che costituiscono il Sistema europeo comune di asilo. Spetta a ciascuno Stato membro, entro i limiti dell'acquis in materia di asilo, valutare se ricorrano le condizioni per l'applicazione di tali disposizioni ed eventualmente decidere se e quando farvi ricorso.

La Commissione prevede di pubblicare la quinta relazione sul controllo successivo alla liberalizzazione dei visti per i paesi dei Balcani occidentali entro la fine del 2014.

Accordi di riammissione e di facilitazione dei visti e liberalizzazione dei visti

Il processo di ratifica dell'accordo di riammissione tra l'Unione e la Turchia è stato completato da entrambe le parti e l'accordo è entrato in vigore il 1° ottobre 2014. Nel contesto del dialogo sulla liberalizzazione dei visti tra l'Unione e la Turchia, tra marzo e giugno 2014 sono state effettuate visite di esperti in Turchia allo scopo di raccogliere informazioni sul rispetto, da parte di questo paese, dei parametri definiti nella "tabella di marcia verso un regime di esenzione dal visto". La Commissione ha comunicato i risultati in una relazione pubblicata il 20 ottobre 2014²³.

A seguito della dichiarazione dei capi di Stato o di governo sull'Ucraina del 6 marzo 2014, rilasciata successivamente alla violazione della sovranità e dell'integrità territoriale ucraine da

²¹ In questa sezione sono utilizzati dati tratti dalla banca dati Eurostat disponibili al 21 ottobre 2014 (le cifre riferite al mese di luglio non comprendono Cipro).

²² Dalla fine del 2009 i cittadini dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM), del Montenegro e della Serbia in possesso di un passaporto biometrico sono esonerati dall'obbligo del visto per i viaggi verso gli Stati membri dell'Unione europea, ai sensi del regolamento (CE) n. 539/2001. Alle stesse condizioni, dal 15 dicembre 2010 anche i cittadini di Albania e Bosnia-Erzegovina possono recarsi negli Stati membri dell'Unione europea senza obbligo di visto.

²³ COM(2014) 646 final.

parte della Federazione russa²⁴, il dialogo sulla liberalizzazione dei visti con la Russia è stato sospeso.

Da quando, il 28 aprile 2014, è stata introdotta l'esenzione dall'obbligo del visto per i cittadini della Repubblica di Moldova in possesso di un passaporto biometrico, non si sono registrati abusi rilevanti del regime di esenzione dal visto da parte di cittadini moldovi (dati di fine agosto 2014).

Gli accordi di riammissione e di facilitazione dei visti con l'Azerbaijan sono entrati in vigore il 1° settembre 2014. Per quanto riguarda i negoziati di riammissione e facilitazione dei visti con la Bielorussia, il primo ciclo di negoziati tecnici si è svolto dal 12 al 13 giugno 2014, mentre il secondo ciclo è stato programmato per i mesi successivi. Il 30 luglio la Commissione ha sottoposto per approvazione al Consiglio un progetto di direttive di negoziato per gli accordi di riammissione e facilitazione dei visti con la Tunisia.

Il 17 luglio 2014 la Commissione ha presentato al Consiglio una raccomandazione in cui ha chiesto l'autorizzazione ad avviare negoziati sugli accordi di esenzione dal visto di breve durata con 16 piccoli Stati insulari dei Caraibi e del Pacifico e con gli Emirati Arabi Uniti.

Il comitato misto per la facilitazione dei visti e il comitato misto di riammissione con la Georgia e l'Armenia si sono riuniti rispettivamente il 4 giugno e il 10 settembre 2014, confermando che l'attuazione degli accordi di riammissione e facilitazione dei visti dell'UE con entrambi i paesi procede bene.

5. PROSPETTIVE: SPUNTI DI RIFLESSIONE

Le relazioni semestrali hanno lo scopo di gettare le basi per un dibattito stabile in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, contribuendo in tal modo a rafforzare l'indirizzo politico e la cooperazione nello spazio Schengen. Come sottolineato nella prima relazione, è essenziale che le istituzioni europee vigilino sul funzionamento dello spazio Schengen e siano pronte a rispondere alle sfide che potranno presentarsi. Per agevolare il dibattito, la Commissione ritiene, al momento della stesura della presente relazione, che occorra rivolgere particolare attenzione ai seguenti aspetti evidenziati nella presente relazione:

1. il livello di preparazione degli Stati membri e delle agenzie per affrontare uno scenario caratterizzato da un notevole aumento degli attraversamenti irregolari delle frontiere terrestri orientali dell'Unione;
2. ulteriori misure che potrebbero essere contemplate al fine di rafforzare il funzionamento di Schengen alla luce della situazione attuale nei paesi del vicinato europeo;
3. le esperienze degli Stati membri nell'utilizzo del Sistema VIS per identificare i migranti privi di documenti individuati all'interno dello spazio Schengen, sia ai fini del trattamento delle domande di asilo sia per l'avvio delle procedure di rimpatrio.

²⁴

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf