



Bruxelles, 26 novembre 2020
(OR. en)

13378/20

SCH-EVAL 188
DATAPROTECT 136
ENFOPOL 321
FRONT 332
MIGR 163
SIRIS 92
VISA 133
COMIX 549

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	25 novembre 2020
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2020) 779 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen a norma dell'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio Primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2020) 779 final.

All.: COM(2020) 779 final



Bruxelles, 25.11.2020
COM(2020) 779 final

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

**sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen a norma
dell'articolo 22 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio
Primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019)**

{SWD(2020) 327 final}

1. INTRODUZIONE

Il 14 giugno 1985 Francia, Germania e i tre Stati del Benelux hanno firmato l'accordo di Schengen che ha abolito i controlli alle frontiere interne tra tali Stati membri. Oggi, 35 anni dopo, lo spazio Schengen è uno dei risultati più significativi conseguiti dall'Unione europea. Ha rafforzato la libertà di circolazione consentendo a 400 milioni di cittadini UE e di paesi terzi legalmente presenti sul territorio dell'Unione europea, nonché a beni e servizi, di circolare¹ senza essere soggetti a controlli alle frontiere interne, apportando vantaggi sociali ed economici significativi² alle nostre società.

Il buon funzionamento dello spazio Schengen dipende dall'attuazione corretta ed efficiente dell'*acquis* di Schengen e dalla fiducia reciproca tra gli Stati membri. Richiede una gestione delle frontiere esterne moderna, uniforme e altamente efficiente nonché una serie di misure compensative (quali una cooperazione efficiente tra le autorità di contrasto, politiche efficaci in materia di visti e di rimpatrio e un sistema d'informazione Schengen esaustivo) al fine di salvaguardare la sicurezza dei cittadini, ridurre il rischio di spostamenti non autorizzati tra Stati membri e migliorare le sinergie tra le autorità nazionali.

È fondamentale disporre di un sistema di monitoraggio affidabile per verificare in che modo i paesi attuano l'*acquis* di Schengen e raccomandare miglioramenti in merito alla sua attuazione. Per questo motivo, nel 1998, nel contesto della convenzione di Schengen, le parti contraenti hanno istituito una Commissione permanente incaricata di individuare le carenze nell'attuazione di Schengen e proporre soluzioni³. A seguito dell'integrazione della convenzione di Schengen nel quadro giuridico dell'UE, il Consiglio ha assunto il ruolo di coordinamento e le valutazioni sono state svolte a intervalli regolari da équipes di esperti degli Stati membri accompagnati da un rappresentante del Consiglio e da un osservatore della Commissione⁴.

Nel 2015, nel quadro del nuovo "meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen"⁵, la competenza per il coordinamento e l'organizzazione generale dell'esercizio è stata trasferita alla Commissione. Tuttavia tale meccanismo rimane una responsabilità condivisa nell'ambito della quale la Commissione effettua valutazioni congiuntamente con esperti degli Stati membri. Tale aspetto di valutazione *inter pares* è fondamentale per le valutazioni Schengen in quanto rafforza l'assunzione di responsabilità, la titolarità dei risultati e la fiducia. Spetta invece al Consiglio formulare raccomandazioni per gli Stati valutati, sulla base di una

¹ Oltre agli Stati membri, lo spazio Schengen comprende anche Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein (i cosiddetti "paesi associati Schengen"). L'Irlanda non fa parte dello spazio Schengen ma applicherà l'*acquis* di Schengen in maniera parziale a partire dal 1° gennaio 2021. Anche il Regno Unito non faceva parte dello spazio Schengen ma applicava in parte l'*acquis* di Schengen. Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sono vincolate dall'*acquis* di Schengen, tuttavia i controlli alle frontiere interne non sono ancora stati revocati per tali Stati membri. La relazione fa riferimento a tutti questi paesi come Stati membri.

² Nel 2016 è stato stimato che il pieno ripristino dei controlli alle frontiere interne genererebbe costi diretti immediati compresi tra 5 e 18 miliardi di EUR l'anno (COM(2016) 120 final).

³ Decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente della Convenzione di Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def.) (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 138).

⁴ Cfr. *Council conclusions of 5 December 2014 on the legacy of Schengen evaluation within the Council and its future role and responsibilities under the new mechanism*.

⁵ 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* (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27) (regolamento SCH-EVAL), divenuto operativo nel 2015.

proposta della Commissione, in merito a come correggere le carenze riscontrate durante le valutazioni.

Il meccanismo rimane quanto mai pertinente. Dal 2015 lo spazio Schengen è costantemente sotto pressione e attualmente ci troviamo di fronte a una realtà diversa da quella dell'epoca della sua creazione. L'instabilità presente nel vicinato europeo e oltre i suoi confini, le conseguenze delle circostanze decisamente eccezionali della crisi dei rifugiati del 2015, la crisi della COVID-19 e la minaccia terroristica richiedono riflessione e seguito.

Per uno spazio Schengen ben funzionante è necessario, tra l'altro, disporre di uno strumento pienamente efficace per valutarne il funzionamento e garantire che i miglioramenti siano attuati in maniera efficace. Tutti gli Stati membri pertinenti sono stati ora valutati nel quadro del nuovo meccanismo in linea con il primo programma di valutazione pluriennale. In conformità con gli obblighi in materia di relazioni ai sensi del regolamento SCH-EVAL⁶, la presente relazione delinea lo stato di avanzamento dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen, sulla base dei risultati delle valutazioni e delle raccomandazioni attuate. La presente relazione funge altresì da base per le riflessioni necessarie in merito al riesame del meccanismo, per garantire che esso possa realizzare appieno il suo potenziale in quanto strumento per valutare il funzionamento di Schengen e per assicurare che i miglioramenti siano attuati in maniera efficace.

Uno degli insegnamenti tratti in passato è che l'istituzione e il mantenimento dello spazio Schengen richiedono sforzi quotidiani congiunti da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE per consentire a tutti i cittadini dell'UE di sfruttare appieno le possibilità offerte dallo spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne. Proprio per stimolare una cooperazione concreta su questioni relative allo spazio Schengen tra tutti i soggetti coinvolti e ripristinare la fiducia, la Commissione ha istituito il forum Schengen. Fornendo uno stato di avanzamento dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen e del funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen, la presente relazione mira a offrire le basi necessarie per le discussioni in occasione del primo forum Schengen del 30 novembre.

2. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE SCHENGEN

2.1. Il processo di valutazione Schengen

L'*acquis* di Schengen comprende una serie di norme di ampia portata e in rapida evoluzione, nonché misure compensative per controbilanciare l'assenza di controlli alle frontiere interne. Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen controlla l'attuazione dell'*acquis* di Schengen da parte dei paesi che lo applicano in parte o integralmente⁷. Valuta inoltre la capacità di attuare l'*acquis* di Schengen integralmente⁸ da parte di quei paesi nei quali i controlli alle frontiere interne non sono ancora stati revocati. Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen valuta in particolare l'attuazione di misure nei settori delle frontiere esterne, del rimpatrio, della politica dei visti, della cooperazione di polizia, del sistema d'informazione Schengen (SIS), della protezione dei dati e dell'assenza di controlli di frontiera alle frontiere interne.

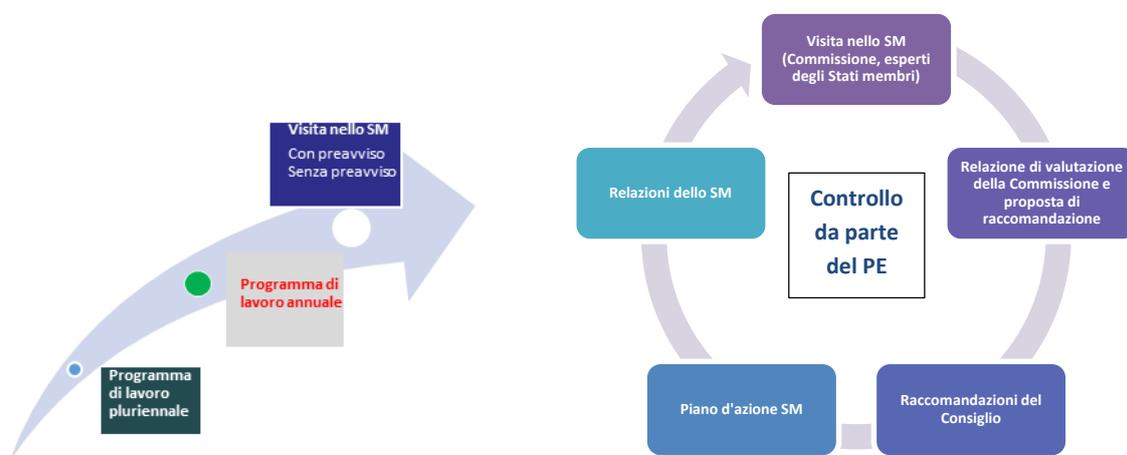
⁶ Articoli 20 e 22 del regolamento SCH-EVAL.

⁷ Articolo 1 del regolamento SCH-EVAL.

⁸ Ciò si applica per Croazia e Cipro. Come specificato al considerando 28 del regolamento SCH-EVAL, la valutazione della Bulgaria e della Romania è già stata completata a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, dell'atto di adesione del 2005 e non verrebbe quindi effettuata alcuna valutazione ai sensi dell'articolo 1, lettera b), del regolamento SCH-EVAL.

La Commissione effettua valutazioni sulla base di un ciclo quinquennale seguendo programmi pluriennali e annuali, collaborando con esperti degli **Stati membri e agenzie dell'UE** che partecipano in veste di osservatori. Ogni paese viene valutato almeno una volta ogni cinque anni. Se necessario, possono essere organizzate ulteriori valutazioni *ad hoc* sotto forma di valutazioni *senza preavviso* o di *ulteriori visite*. Le *valutazioni tematiche* costituiscono uno strumento aggiuntivo per valutare l'attuazione di parti specifiche dell'*acquis* di Schengen in diversi paesi contemporaneamente. La figura che segue illustra il processo di valutazione quinquennale.

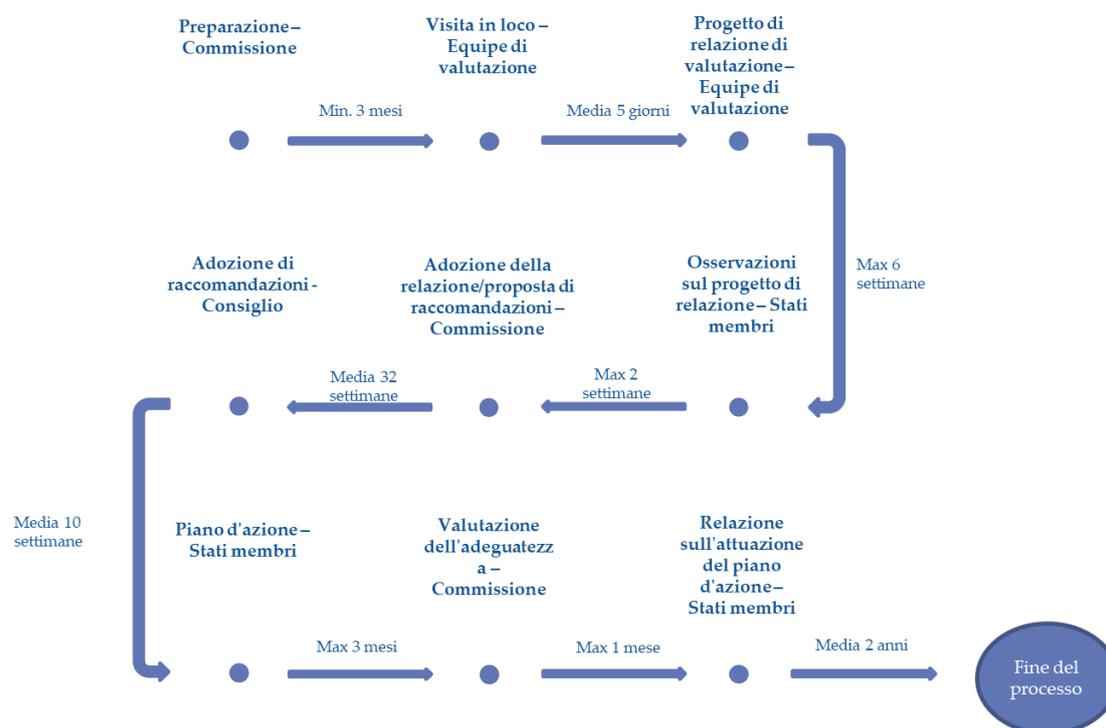
Ciclo SCH-EVAL (5 anni)



Le relazioni di valutazione sono presentate alla commissione Schengen (nel contesto della quale sono rappresentati tutti gli Stati membri) e, previo suo parere positivo, adottate dalla Commissione⁹. Su proposta della Commissione, il Consiglio adotta le raccomandazioni per affrontare le carenze individuate nelle relazioni di valutazione, concludendo la **prima fase** della valutazione. Come follow-up, il paese interessato deve presentare un piano d'azione che elenchi le azioni correttive per l'attuazione delle raccomandazioni del Consiglio. La Commissione valuta i piani d'azione in collaborazione con i pertinenti esperti di valutazione. Il paese valutato è tenuto a riferire in merito ai progressi compiuti ogni tre mesi. Quando tutte le azioni correttive sono state adottate, la Commissione chiude la valutazione concludendo la **seconda fase**.

⁹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13).

Meccanismo di valutazione Schengen - fasi



Quando la relazione di valutazione conclude che vi sono *carenze gravi*, la Commissione deve informare il Consiglio senza indugio e si applicano termini più brevi per il follow-up. I paesi valutati sono tenuti a presentare il piano d'azione entro un mese dalla raccomandazione del Consiglio. La Commissione può prendere in considerazione la possibilità di effettuare un'*ulteriore visita* per verificare l'attuazione delle misure adottate per affrontare le carenze individuate. Inoltre, qualora una relazione di valutazione concluda che il paese valutato sta gravemente trascurando i suoi obblighi e la Commissione, nel corso del suo monitoraggio, constata che la situazione persiste, la Commissione può attivare l'applicazione della procedura di cui all'articolo 29 del codice frontiere Schengen, il che potrebbe portare in definitiva alla raccomandazione di ripristinare i controlli alle frontiere interne, purché siano soddisfatte tutte le condizioni per farlo.

2.2. Il primo programma di valutazione pluriennale

Tra il 2015 e il 2019 sono state effettuate **oltre 200 visite di valutazione**¹⁰ tanto all'interno dello spazio Schengen¹¹ quanto in 27 paesi terzi¹²; queste ultime sono state svolte per verificare l'attuazione della politica in materia di visti. Sono state effettuate 29 *visite senza*

¹⁰ In quattro occasioni, le valutazioni si sono basate su questionari indipendenti e non su questionari e visite in loco, segnatamente per la valutazione del Liechtenstein nel contesto del rimpatrio (2015), di Malta per il SIS (2016), della Croazia in relazione al rispetto della legislazione sulle armi da fuoco (2016) e alla cooperazione giudiziaria in materia penale (2017). Nel settore delle frontiere esterne le valutazioni hanno richiesto, nella maggior parte dei casi, più di una visita in loco.

¹¹ Oltre ai 26 Stati dello spazio Schengen, il meccanismo ha valutato anche la preparazione della Croazia ad applicare integralmente l'*acquis* di Schengen. La valutazione di Cipro è iniziata nel 2019 ed è in corso. L'Irlanda e il Regno Unito sono stati valutati rispettivamente nei settori della protezione dei dati e del SIS.

¹² Le valutazioni nel settore della politica comune in materia di visti si svolgono di norma nei paesi terzi poiché le domande di visto Schengen sono trattate, di norma, dai consolati degli Stati membri all'estero.

preavviso e 8 *ulteriori visite* per 15 paesi in tutti i settori principali, fatta eccezione per la protezione dei dati e la cooperazione di polizia. Sono state effettuate due *valutazioni tematiche*, nel 2015 e nel 2019/2020, rispettivamente incentrate sulla cooperazione locale Schengen nel settore della politica in materia di visti e sulle strategie nazionali per la gestione integrata delle frontiere.

Sulla base di tali visite di valutazione, la Commissione ha adottato **198 relazioni di valutazione** e il Consiglio ha rivolto più di **4 500 raccomandazioni** agli Stati membri. Tuttavia soltanto 45 valutazioni sono state chiuse, mentre una serie di relazioni di valutazione e raccomandazioni concernenti le valutazioni effettuate nel 2019 devono ancora essere adottate.

In questi primi cinque anni si è posta una notevole attenzione allo sviluppo di metodi di lavoro che migliorino la qualità, l'efficacia e la coerenza delle valutazioni. Dato il ruolo centrale degli esperti nazionali, l'obiettivo principale è stato quello di sviluppare ulteriormente la **formazione su misura** già in atto dal precedente sistema di valutazione. Attualmente, i corsi di formazione per esperti in vista della loro partecipazione a équipes di valutazione sono offerti dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) e dall'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) con il sostegno di formatori della Commissione e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA). Tali corsi comprendono moduli specifici sulle frontiere esterne, sul rimpatrio, sulla cooperazione di polizia e sul sistema d'informazione Schengen. Sono state inoltre preparate **liste di controllo** standardizzate per garantire una valutazione coerente.

Le agenzie dell'UE¹³ hanno fornito un contributo significativo al processo attraverso l'organizzazione di corsi di formazione, la messa a disposizione di analisi dei rischi che hanno informato la preparazione dei programmi annuali per le valutazioni Schengen, nonché la partecipazione alle valutazioni in qualità di osservatori. Nel settore della gestione delle frontiere esterne, nel 2016 è stato adottato un ulteriore strumento di controllo della qualità con l'attuazione delle valutazioni di vulnerabilità stabilite dal regolamento della guardia di frontiera e costiera europea (Frontex)¹⁴. Tali valutazioni annuali della vulnerabilità effettuate da Frontex completano il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen offrendo un'istantanea della capacità operativa dei paesi in relazione alla gestione delle frontiere esterne. Tali valutazioni sono prese in considerazione nella valutazione di un determinato paese.

Il **sostegno finanziario** erogato nel quadro del Fondo Sicurezza interna e del Fondo Asilo, migrazione e integrazione ha facilitato l'attuazione delle raccomandazioni. Gli Stati membri sono stati incoraggiati a (ri)attribuire le risorse nell'ambito dei loro programmi nazionali al fine di dare priorità alle azioni volte ad ovviare alle carenze individuate nelle relazioni di valutazione¹⁵.

¹³ Le agenzie attualmente coinvolte sono Frontex (gestione delle frontiere esterne, visti e rimpatrio), Europol e CEPOL (cooperazione di polizia, SIS), eu-LISA (SIS) e Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) (rimpatrio). Anche il garante europeo della protezione dei dati (GEPD), pur non essendo un'agenzia, partecipa in qualità di osservatore.

¹⁴ GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1.

¹⁵ Cfr. articolo 12 del regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 150 del 20.5.2014, p. 143).

3. STATO DI AVANZAMENTO DELL'ATTUAZIONE DELL'ACQUIS DI SCHENGEN

3.1. *Principali risultati e progressi compiuti durante il primo programma di valutazione pluriennale*

Sulla base dei risultati delle valutazioni effettuate negli ultimi cinque anni, si può concludere che **nel complesso gli Stati membri rispettano le disposizioni essenziali dell'acquis di Schengen** in tutti i settori valutati. **Tuttavia dalle valutazioni è emerso che vi sono alcune carenze ricorrenti negli Stati membri e pratiche divergenti** tra gli Stati membri dovute ad un'attuazione incoerente dell'acquis di Schengen. Tali divergenze minano il livello di armonizzazione e coerenza e, in definitiva, **potrebbero incidere sul buon funzionamento dello spazio Schengen.**

Le valutazioni hanno consentito di individuare ed affrontare numerose carenze ricorrenti. Diversi Stati membri hanno adottato un atteggiamento positivo e proattivo nel porre rimedio alle carenze individuate nel corso delle valutazioni. In taluni casi gli Stati membri hanno iniziato a lavorare su azioni correttive ancor prima che il Consiglio adottasse le sue raccomandazioni. Inoltre, nei casi in cui la conclusione della relazione ha constatato l'esistenza di "carenze gravi", le *ulteriori visite* hanno dimostrato che gli Stati membri hanno agito rapidamente per affrontare quelle più gravi. Ciò conferma che lo stretto monitoraggio degli obblighi e delle responsabilità degli Stati membri e un'azione rapida da parte di questi ultimi sono fondamentali per un'attuazione corretta ed efficace dell'acquis di Schengen.

Carenze ricorrenti e settori di miglioramento

- Recepimento, attuazione e applicazione incompleti o non conformi dell'acquis di Schengen pertinente;
- personale insufficiente e qualifiche e/o formazione inadeguate;
- pratiche nazionali divergenti e incoerenti dovute a un'attuazione incoerente dell'acquis di Schengen;
- strutture amministrative frammentate, con un coordinamento e un'integrazione insufficienti delle diverse autorità; e
- ostacoli pratici, tecnologici e normativi alla cooperazione all'interno dello spazio Schengen.

I risultati che derivano dalle valutazioni sono serviti come **base per rafforzare la politica dell'UE** negli ultimi anni, fornendo un **contributo essenziale all'ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen** e garantendone un'attuazione corretta e più armonizzata. I risultati hanno contribuito alla formulazione della raccomandazione della Commissione, del 7 marzo 2017, per rendere i rimpatri più efficaci¹⁶ e hanno informato la rifusione della direttiva rimpatri e la revisione del manuale sui rimpatri¹⁷. Sono stati ampiamente utilizzati per le proposte legislative nel settore della politica in materia di visti e per migliorare il manuale sul codice dei visti; inoltre sono stati essenziali per migliorare il quadro giuridico del sistema d'informazione Schengen nonché per modificare il codice frontiere Schengen introducendo l'obbligo di verifiche sistematiche. L'esito della valutazione tematica delle strategie nazionali degli Stati membri per la gestione integrata delle frontiere sosterrà inoltre la creazione del

¹⁶ Raccomandazione (UE) 2017/432 della Commissione (GU L 66 dell'11.3.2017, pag. 15).

¹⁷ C(2017) 6505.

ciclo pluriennale europeo di gestione integrata delle frontiere con l'obiettivo di consolidare l'approccio strategico alla gestione delle frontiere a livello nazionale e di Unione europea.

3.2. Risultati specifici per settore

3.2.1. Gestione delle frontiere esterne

Uno spazio ben funzionante senza controllo alle frontiere interne richiede una gestione comune, uniforme ed estremamente efficiente delle frontiere esterne. Le carenze nella gestione delle frontiere esterne di un paese possono avere ripercussioni per tutti gli Stati membri e, di conseguenza, mettere a rischio il funzionamento dello spazio Schengen. Le valutazioni della gestione delle frontiere esterne costituiscono pertanto un elemento fondamentale del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

L'**atto legislativo principale** che disciplina questo settore è il codice frontiere Schengen¹⁸. Negli ultimi cinque anni, a seguito delle nuove sfide affrontate dall'UE, sono state introdotte ulteriori iniziative destinate a rafforzare tale quadro legislativo, tra le quali verifiche sistematiche dei cittadini UE rispetto alle banche dati pertinenti alle frontiere esterne¹⁹, l'adozione di un nuovo regolamento Frontex nel 2016²⁰ e la sua successiva revisione nel 2019 con l'inclusione del regolamento Eurosur²¹, nonché il graduale sviluppo di un sistema integrato per la gestione delle frontiere esterne dell'UE (la gestione europea integrata delle frontiere).

Le valutazioni della gestione delle frontiere esterne riguardano i seguenti aspetti principali: verifiche alle frontiere esterne in mare e negli aeroporti e ai valichi delle frontiere terrestri, sorveglianza delle frontiere esterne, strategie e concetti nazionali per la gestione europea integrata delle frontiere, analisi dei rischi, cooperazione interagenzie e internazionale, meccanismo nazionale di controllo della qualità, capacità di gestione delle frontiere esterne (personale e attrezzature) e infrastrutture.

A norma degli articoli 21 e 29 del codice frontiere Schengen, l'esistenza di gravi e persistenti carenze nei controlli alle frontiere esterne individuate in una relazione di valutazione Schengen può comportare il ripristino dei controlli alle frontiere interne. Le disposizioni sono state applicate una volta nel corso del primo programma di valutazione pluriennale. Durante la visita senza preavviso in uno Stato membro²² nell'autunno del 2015, sono state individuate carenze gravi nella gestione delle frontiere esterne, che si è ritenuto mettessero a rischio il funzionamento generale dello spazio senza controllo alle frontiere interne²³. Di conseguenza,

¹⁸ Regolamento (CE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1), come modificato.

¹⁹ 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). Sono state introdotte verifiche sistematiche dei documenti di viaggio dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione rispetto alle banche dati pertinenti.

²⁰ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1), abrogato dal regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

²¹ Regolamento (UE) 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

²² Grecia.

²³ COM(2016) 120 final.

cinque Stati membri hanno reintrodotta congiuntamente i controlli alle frontiere interne²⁴. Il Consiglio ha adottato raccomandazioni in merito alle misure necessarie che dovevano essere adottate dallo Stato membro interessato, il quale ha presentato un piano d'azione e relazioni sullo stato di avanzamento come richiesto dal regolamento SCH-EVAL²⁵. La valutazione effettuata nel 2016 ha già indicato che le carenze gravi erano state risolte.

Sulla base delle 42 valutazioni effettuate in relazione alla gestione delle frontiere esterne, si può concludere che **gli Stati membri stanno in larga misura attuando adeguatamente il codice frontiere Schengen e gestendo le frontiere esterne in linea con l'acquis**. Sono stati compiuti progressi decisivi anche per armonizzare gli approcci strategici degli Stati membri alla gestione delle frontiere esterne mediante la graduale attuazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere. Sebbene siano state individuate carenze gravi in quattro Stati membri²⁶, tali paesi hanno adottato rapidamente le misure necessarie per affrontare le carenze più importanti. Attualmente nessuno Stato membro presenta gravi carenze in questo settore, ma in alcuni paesi permangono sfide specifiche che devono ancora essere affrontate tempestivamente. Nonostante questi elementi positivi, la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri non garantisce ancora un livello uniforme di controllo alle frontiere esterne dell'UE, date le pratiche e gli approcci divergenti in tale materia in relazione a una serie di questioni.

A tale proposito, sono state individuate alcune **carenze ricorrenti**. In vari Stati membri la *pianificazione strategica* per la gestione integrata delle frontiere non è adeguata, il che si traduce in una ridotta cooperazione interistituzionale, in una sovrapposizione di competenze tra le diverse autorità competenti per le frontiere esterne, nonché nell'assegnazione sporadica di risorse. Tali carenze potrebbero ridurre l'efficienza operativa nella gestione delle frontiere esterne e nella capacità di risposta. La conduzione di *analisi dei rischi* da parte degli Stati membri, uno dei principali strumenti gestionali adottati per la gestione delle frontiere esterne, continua a mostrare divergenze. Non tutti gli Stati membri effettuano un'analisi completa dei rischi basata sul modello comune esistente di analisi integrata dei rischi. Tale modello garantisce che tutti gli Stati membri producano prodotti unificati e di alto livello per l'analisi dei rischi ai fini della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri.

Sebbene la qualità complessiva dei controlli alle frontiere esterne sia buona, essa varia comunque all'interno degli Stati membri e tra di essi. La maggior parte dei paesi si trova ad affrontare sfide connesse alle risorse, alla formazione e alla pianificazione operativa per garantire controlli uniformi e sistematici a tutti i valichi di frontiera esterni e una sorveglianza efficace delle frontiere esterne. Tuttavia, nonostante tali sfide, la maggior parte degli Stati membri è riuscita a mantenere la qualità complessiva del controllo alle frontiere esterne. Le informazioni pre-arrivo generate dall'attuazione di vari sistemi di informazione e i risultati delle analisi dei rischi non sono integrati in maniera efficiente nelle procedure di controllo delle frontiere esterne. Le valutazioni hanno rivelato altresì carenze ricorrenti nella *sorveglianza delle frontiere esterne e nella conoscenza situazionale*. In un certo numero di Stati membri, i sistemi di sorveglianza non coprono l'intera frontiera esterna; inoltre si registrano scambi di informazioni limitati tra le autorità interessate competenti per le frontiere

²⁴ Decisione di esecuzione (UE) 2016/1989 del Consiglio (GU L 306 del 15.11.2016, pag. 13).

²⁵ COM(2017) 570 final.

²⁶ Oltre alla Grecia, nel 2017 sono state individuate carenze gravi nella gestione delle frontiere esterne anche dalle valutazioni di Spagna, Svezia e Islanda. Nel 2019 sono state effettuate ulteriori visite in Svezia e in Islanda.

esterne ed un'attuazione limitata del regolamento Eurosur²⁷. Le accuse di *violazioni dei diritti fondamentali* in alcuni paesi sono motivo di preoccupazione e richiedono un monitoraggio attento.

Un numero considerevole delle carenze individuate è stato affrontato con successo negli scorsi cinque anni e la Commissione ha incoraggiato il ricorso a controlli di polizia o alla cooperazione tra le autorità di contrasto all'interno dello spazio Schengen, come alternativa efficace ai controlli alle frontiere interne²⁸. Ciò nonostante, malgrado tali progressi, i controlli alle frontiere interne sono stati reintrodotti ripetutamente dagli Stati membri facendo uso degli articoli 25 e 28 del codice frontiere Schengen, che consentono di ripristinare immediatamente i controlli alle frontiere interne a causa di una minaccia grave per l'ordine pubblico o la sicurezza interna. Più di recente lo spazio Schengen è stato messo nuovamente alla prova in ragione della pandemia di COVID-19. In tale contesto, la Commissione è intervenuta per fornire, insieme agli Stati membri, una risposta coordinata alla crisi, organizzando, tra l'altro, videoconferenze con i ministri dell'Interno, le riunioni del "Gruppo d'informazione Covid-19 - Affari interni" e pubblicando orientamenti²⁹ in merito a misure di gestione delle frontiere, corsie verdi, alla facilitazione dei lavoratori transfrontalieri e avanzando una proposta di raccomandazione del Consiglio in merito a una restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE da paesi terzi³⁰. Tali avvenimenti recenti hanno riconfermato l'importanza di uno spazio Schengen maggiormente resiliente ed efficiente, che dovrebbe comprendere anche una governance più efficace.

3.2.2. Politica comune in materia di visti

Intrinsecamente associata alla gestione delle frontiere esterne, la politica comune in materia di visti persegue due obiettivi principali. Innanzitutto consente agli Stati membri di effettuare una valutazione approfondita della migrazione e della sicurezza in relazione ai cittadini di paesi terzi che necessitano di un visto per recarsi nello spazio Schengen per soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni su un periodo di 180 giorni). In secondo luogo fornisce altresì garanzie giuridiche ai richiedenti garantendo un iter efficiente ed equo per l'ottenimento dei visti, allo scopo di facilitare i viaggi legittimi e i contatti interpersonali.

I principali atti legislativi che disciplinano questo settore sono il codice dei visti³¹, che stabilisce norme comuni e armonizzate per il trattamento dei visti, il regolamento sul sistema d'informazione visti (regolamento VIS)³² e il regolamento sui visti³³.

Sulla base delle 29 valutazioni effettuate in relazione alla politica comune in materia di visti, si può concludere che **gli Stati membri attuano in larga misura in maniera adeguata la politica comune in materia di visti con decisioni che, nel complesso, sono ben giustificate in merito al rilascio o al rifiuto del visto.**

²⁷ Regolamento (UE) n. 1052/2013 (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

²⁸ C(2017) 3349 final.

²⁹ C(2020) 1753 final.

³⁰ COM(2020) 115 final.

³¹ Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1).

³² Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60).

³³ Regolamento (UE) 2018/1806 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 303 del 28.11.2018, pag. 39).

Tuttavia di recente sono state individuate carenze gravi in due Stati membri³⁴. Inoltre, nonostante un quadro normativo comune, le pratiche di rilascio dei visti degli Stati membri divergono ancora sotto diversi aspetti. Talvolta il personale consolare considera ancora i visti Schengen come visti "nazionali". La concorrenza tra Stati in "mercati attraenti" e il fenomeno del "*visa shopping*" (richiesta presentata presso lo Stato più conveniente) indeboliscono la percezione di Schengen come zona di libero spostamento.

In tal senso sono state individuate **carenze ricorrenti**. Le pratiche degli Stati membri continuano a divergere per quanto concerne la determinazione della *validità dei visti* o dei *documenti giustificativi* da richiedere, nonostante elenchi armonizzati giuridicamente vincolanti adottati dalla Commissione. *L'esame delle domande* non è stato ritenuto sufficientemente approfondito in tutti i casi, in particolare in caso di processo decisionale centralizzato. Presso numerosi consolati sono state registrate una *formazione insufficiente del personale così come carenze di personale*, ciò fa sì che in alcune località i consolati non siano in grado di rispettare i termini fissati nel codice dei visti. Il ricorso a *fornitori esterni di servizi* è diffuso, ma il monitoraggio delle loro attività non è risultato essere sempre adeguato; si è constatato inoltre che contratti e pratiche non sempre erano conformi ai requisiti di legge. Un'altra carenza ricorrente è stata costituita dalla raccolta sistematica di *impronte digitali* anche quando i richiedenti le avevano fornite nei cinque anni precedenti. Anche le *informazioni messe a disposizione* del pubblico in merito a condizioni e procedure sono risultate essere incomplete o non aggiornate in taluni casi.

L'introduzione del *sistema d'informazione visti (VIS)*, una banca dati che sostiene lo scambio di dati relativi alle domande di visto, costituisce un progresso considerevole per la procedura di gestione dei visti. Il pieno potenziale del sistema è tuttavia compromesso dalla qualità talvolta inadeguata dei dati inseriti nel sistema d'informazione visti, dal fatto che i sistemi nazionali di gestione dei fascicoli non sono sempre adeguati al flusso di lavoro del codice dei visti e del sistema d'informazione visti, dalla mancanza di un'adeguata formazione informatica e dalla scarsa consapevolezza di talune funzionalità del sistema.

Un numero considerevole delle carenze individuate è stato affrontato con successo negli ultimi cinque anni. Le modifiche al codice dei visti, divenute applicabili nel 2020³⁵, cercano inoltre di affrontare numerose di queste questioni e di rafforzare l'attuazione armonizzata della politica comune in materia di visti prevedendo procedure più rapide e chiare per i viaggiatori in regola³⁶.

3.2.3. Rimpatrio

Un sistema equo ed efficiente di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare è una componente essenziale di un sistema europeo di gestione dell'asilo e della migrazione ben funzionante.

³⁴ Sono emerse carenze gravi durante la valutazione del 2018 della Finlandia e la valutazione senza preavviso del 2019 dei Paesi Bassi.

³⁵ Regolamento (UE) 2019/1155 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 188 del 12.7.2019, pag. 25).

³⁶ In particolare, consentendo la presentazione delle domande fino a 6 mesi e non oltre 15 giorni prima del viaggio; prevedendo la possibilità che il modulo di domanda sia compilato e firmato elettronicamente; introducendo un approccio armonizzato al rilascio di visti di ingresso multipli a favore di coloro che viaggiano con regolarità e presentano uno storico positivo in termini di visti per un periodo che aumenta gradualmente da 1 a 5 anni.

La direttiva rimpatri³⁷ costituisce l'**atto legislativo principale** che disciplina il rimpatrio e fissa norme e procedure comuni per un rimpatrio efficace ed equo di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. La direttiva concede una notevole flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda le misure concrete da adottare a livello nazionale per la sua attuazione, di conseguenza gli Stati membri hanno adottato sistemi e approcci diversi.

La direttiva rimpatri è uno "strumento ibrido", in quanto si applica tanto ai casi di presenza sul territorio di uno Stato membro di un cittadino di un paese terzo che non soddisfa o non soddisfa più le condizioni di ingresso stabilite nel codice frontiere Schengen quanto ai casi in cui non sono rispettate altre condizioni di ingresso, soggiorno o residenza in tale Stato membro. Nella misura in cui si applica ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano o che non soddisfano più le condizioni di ingresso ai sensi del codice frontiere Schengen, la direttiva rimpatri costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen³⁸.

Questo è il motivo per cui il nuovo meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen ha introdotto valutazioni anche in materia di rimpatrio per garantire che le norme della direttiva rimpatri siano correttamente attuate dagli Stati membri³⁹.

Sulla scorta delle 31 valutazioni effettuate in relazione al rimpatrio, si può concludere che i **sistemi di rimpatrio degli Stati membri sono in generale conformi alla direttiva rimpatri**. Non sono state individuate carenze gravi. Tuttavia, in alcuni paesi esistono ostacoli pratici e normativi che incidono negativamente sull'esecuzione dei rimpatri. Le valutazioni hanno inoltre messo in evidenza carenze specifiche e debolezze strutturali nei sistemi di rimpatrio degli Stati membri valutati che hanno dovuto affrontare sfide importanti in ragione del gran numero di cittadini di paesi terzi che vi entrano e soggiornano illegalmente.

Sono state individuate numerose **carenze ricorrenti**. Uno dei problemi principali è costituito dalla *generale mancanza di informazioni statistiche affidabili sulle attività legate al rimpatrio*, circostanza questa che rende più difficile la valutazione dell'efficacia dei sistemi nazionali di rimpatrio. Tuttavia la modifica al regolamento sulle statistiche in materia di migrazione⁴⁰ e l'entrata in funzione del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio⁴¹ contribuiranno ad affrontare tale questione.

Esistono altresì approcci divergenti quando si tratta di emettere *decisioni di rimpatrio*. Non tutti gli Stati membri adottano sistematicamente decisioni di rimpatrio nei confronti di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, a seguito di una decisione negativa in merito alle domande di asilo. Talune decisioni di rimpatrio non specificano inoltre chiaramente che il cittadino di un paese terzo dovrebbe lasciare non soltanto lo Stato membro

³⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

³⁸ Cfr. considerando da 25 a 30.

³⁹ Tutti gli Stati membri sono vincolati dalla direttiva rimpatri, fatta eccezione per l'Irlanda in virtù del protocollo 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nel quadro dell'Unione europea e del protocollo 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegati ai trattati. Nella misura in cui la direttiva si applica ai cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso ai sensi del codice frontiere Schengen, la Danimarca vi partecipa in virtù dell'articolo 4 del protocollo 22 allegato ai trattati, mentre Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein sono vincolati da tale direttiva sulla base dei rispettivi accordi che li associano all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2020/851 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 198 del 22.6.2020, pag. 1) che modifica il regolamento (CE) 862/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 23).

⁴¹ Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1).

in questione, ma anche l'UE e lo spazio Schengen. Tale ambiguità porta a possibili spostamenti non autorizzati da uno Stato membro all'altro. Esistono pratiche divergenti analoghe per quanto concerne *i divieti di ingresso* che non vengono emessi sistematicamente quando i cittadini di paesi terzi non rispettano l'obbligo di rimpatrio entro il termine per la partenza volontaria come richiesto dalla direttiva rimpatri.

Per quanto concerne *l'assistenza al rimpatrio volontario*, le valutazioni hanno mostrato che esiste margine di miglioramento in relazione al sostegno fornito ai migranti irregolari disposti a partire volontariamente, in particolare assicurando che i programmi di rimpatrio volontario assistito e di reintegrazione abbiano una portata più ampia (ad esempio non siano limitati soltanto a richiedenti asilo respinti o cittadini di paesi terzi che hanno perso il diritto di soggiorno nell'UE).

Diversi Stati membri non adottano misure sufficienti per garantire *l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio*. In taluni paesi non esiste alcun meccanismo per garantire il follow-up sistematico delle operazioni di rimpatrio o il meccanismo non è adatto allo scopo. Spesso mancano misure per localizzare sistematicamente i rimpatriandi al fine di prevenirne la fuga e garantire che le decisioni siano rispettate. Non sono stati istituiti sistemi efficaci di monitoraggio dei rimpatri forzati in tutti gli Stati membri.

L'approccio nei confronti dei *minori non accompagnati* varia tra gli Stati membri. L'individuazione di soluzioni durature, esaminando tutte le opzioni disponibili, compresi il rimpatrio nel paese di origine e il ricongiungimento con i familiari in un paese terzo, costituisce una componente essenziale della determinazione dell'interesse superiore del minore, che tuttavia non è attuata da tutti gli Stati membri. Ciò fa sì che il "rimpatrio" non venga valutato come una possibilità quando si conduce la valutazione individuale dell'interesse superiore del minore.

In relazione al *trattenimento*, sono state individuate diverse questioni. La disponibilità e l'uso di alternative efficaci al trattenimento non sono uniformi tra gli Stati membri. L'insufficiente capacità di trattenimento e il fatto che taluni Stati membri non si avvalgano di tutte le possibilità previste dalla direttiva per quanto riguarda la durata del trattenimento contribuiscono ad aumentare il rischio di fuga, compromettendo l'efficacia del sistema di rimpatrio. Le questioni relative alla garanzia di condizioni materiali adeguate nei centri di detenzione sono ricorrenti e comprendono tra l'altro la mancanza di un rispetto adeguato della vita privata dei detenuti e un ambiente carcerario presso i centri di detenzione che non riflette pienamente la natura amministrativa della privazione della libertà.

L'attuazione delle raccomandazioni è stata lenta. Nel 2018 la Commissione ha presentato una proposta di rifusione della direttiva sui rimpatri⁴², consistente in **emendamenti mirati volti a massimizzare l'efficacia della politica di rimpatrio dell'UE** salvaguardando al contempo i diritti fondamentali dei migranti irregolari e garantendo il rispetto del principio di *non respingimento*. La rifusione proposta si basa sulle informazioni raccolte nel corso delle valutazioni e affronta diverse delle carenze summenzionate, quali l'obbligo per gli Stati membri di istituire programmi di rimpatrio volontario assistito e di introdurre un elenco comune di criteri oggettivi per constatare l'esistenza di un rischio di fuga. Inoltre la proposta modificata di regolamento che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale⁴³

⁴² COM(2018) 634 final.

⁴³ COM(2020) 611 final.

richiede che una decisione di rimpatrio sia emessa immediatamente in relazione al richiedente asilo la cui domanda viene respinta⁴⁴.

3.2.4. Cooperazione di polizia

La convenzione di Schengen del 1990 ha introdotto disposizioni destinate ad intensificare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le forze di polizia degli Stati membri come misura compensativa dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne. Tali disposizioni riguardano la cooperazione per la prevenzione e l'individuazione di reati; la cooperazione operativa, ad esempio la possibilità di estendere la sorveglianza o di proseguire la caccia ai criminali attraversando le frontiere interne (il cosiddetto "inseguimento") e la condivisione di informazioni per la prevenzione e la repressione della criminalità o delle minacce all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Tuttavia il **quadro legislativo** per la cooperazione di polizia Schengen rimane più frammentato rispetto ad altre componenti dell'*acquis* di Schengen e lascia notevole flessibilità alle parti circa le modalità per la sua attuazione. Una parte significativa del quadro di cooperazione si basa su documenti non vincolanti del Consiglio quali buone pratiche ("catalogo Schengen") e orientamenti. Le disposizioni fondamentali della convenzione di Schengen sono inoltre attuate principalmente mediante accordi bilaterali o multilaterali conclusi dagli Stati membri. Dal 1990 il quadro dell'UE sullo scambio di informazioni e sull'accesso ai dati per fini di contrasto si è costantemente sviluppato. Sebbene una parte di esso non appartenga formalmente all'*acquis* di Schengen, è strettamente correlato ad esso. Per questo motivo, durante le valutazioni viene presa in considerazione anche l'attuazione delle decisioni Prüm, del regolamento Europol e di altri strumenti giuridici non Schengen. Ciò contribuisce a valutare il modo in cui gli Stati membri si conformano alle prescrizioni generali in materia di scambio di informazioni previsti dalla convenzione di Schengen.

Sulla base delle 27 valutazioni effettuate in relazione alla cooperazione di polizia, si può concludere che **in generale gli Stati membri rispettano l'*acquis* di Schengen nel settore della cooperazione di polizia**. Non sono state individuate carenze gravi e sono state riscontrate soltanto alcune non conformità, principalmente nel settore dello scambio di informazioni e in particolare dell'accesso al sistema d'informazione visti per fini di contrasto.

Tuttavia una serie di **carenze ricorrenti** impedisce il conseguimento del pieno potenziale di alcuni degli strumenti esistenti di cooperazione di polizia e di scambio di informazioni. I miglioramenti maggiormente necessari individuati hanno riguardato *il rafforzamento dello scambio di informazioni in materia di applicazione della legge*, in particolare per quanto riguarda il funzionamento dei punti unici di contatto (SPOC)⁴⁵ degli Stati membri e l'accesso mobile alle banche dati di polizia degli agenti di polizia di pattuglia. Altri importanti settori di miglioramento hanno riguardato lo sviluppo e la condivisione di *valutazioni strategiche della minaccia rappresentata dalla criminalità nonché di analisi dei rischi* al fine di consentire una migliore risposta congiunta alla criminalità transfrontaliera e una revisione degli *accordi bilaterali o multilaterali* conclusi dagli Stati membri per estendere e facilitare le possibilità di

⁴⁴ Cfr. considerando 31 bis e articolo 35 bis.

⁴⁵ Un punto di contatto unico è costituito dallo "sportello unico" nazionale per la cooperazione internazionale nelle attività di contrasto: dispone di un numero telefonico e di un indirizzo di posta elettronica per tutte le richieste di cooperazione internazionale nelle attività di contrasto trattate a livello nazionale; riunisce, nell'ambito della stessa struttura di gestione, i diversi uffici o punti di contatto nazionali per i diversi canali di cooperazione con i rappresentanti di tutte le autorità di contrasto del paese. Ref. *Single Points of Contact (SPOC) Guidelines* (documento del Consiglio 10492/14, 13 giugno 2014).

cooperazione operativa transfrontaliera (in particolare sorveglianza transfrontaliera e "inseguimenti").

3.2.5. *Sistema d'informazione Schengen (SIS)*

Il sistema d'informazione Schengen è una misura compensativa fondamentale per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne, in quanto offre un sostegno essenziale alla politica di sicurezza in tutto lo spazio Schengen. Il SIS è un sistema IT su larga scala che fornisce segnalazioni su persone od oggetti di interesse per motivi di sicurezza. Sostiene inoltre i controlli alle frontiere esterne e la cooperazione tra autorità di contrasto e giudiziarie in tutta Europa.

Il suo ambito di applicazione è definito in tre **strumenti giuridici** riguardanti la cooperazione in materia di controllo delle frontiere, la cooperazione nelle attività di contrasto e la cooperazione in materia di immatricolazione dei veicoli⁴⁶. Il SIS di seconda generazione è diventato operativo il 9 aprile 2013 in 28 Stati membri e attualmente sono 30 gli Stati membri ad esso collegati⁴⁷. Il 28 novembre 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato tre nuovi regolamenti che ampliaranno ulteriormente l'ambito di applicazione e le funzionalità del SIS da attuare in tre fasi entro il 2021. Ciascuno Stato membro che utilizza il SIS è competente per l'istituzione, l'esercizio e la manutenzione del proprio sistema nazionale nonché per la designazione di un ufficio SIRENE⁴⁸ nazionale, che garantisce lo scambio di tutte le informazioni supplementari relative alle segnalazioni del SIS. L'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) è responsabile della gestione operativa del sistema centrale e dell'infrastruttura di comunicazione.

Sulla base delle 32 valutazioni effettuate in relazione al sistema d'informazione Schengen, si può concludere che **gli Stati membri hanno in generale attuato e utilizzato il SIS in maniera efficace e uniforme**. Sebbene in quattro Stati membri siano state individuate carenze gravi nell'attuazione del SIS⁴⁹, tali paesi hanno lavorato attivamente per porre rimedio a tali carenze. Tuttavia, in uno dei casi la situazione non è migliorata.

Durante le valutazioni sono emerse talune **carenze ricorrenti**, quali la mancanza di *strumenti tecnici o procedure obbligatorie* a livello di paese per caricare impronte digitali e fotografie nelle segnalazioni del SIS anche se disponibili. Un'altra constatazione ricorrente riguarda alcune delle funzionalità introdotte nel 2013 dal SIS di seconda generazione; in particolare, non tutte le informazioni incluse nelle segnalazioni del SIS vengono *visualizzate agli utenti finali*. È stato inoltre riscontrato che il maggiore scambio di informazioni supplementari dovuto all'uso estensivo del sistema porta spesso gli *uffici SIRENE* a raggiungere i limiti delle loro capacità. Non sempre gli uffici SIRENE dispongono di personale e risorse tecniche

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4); decisione 2007/533/GAI del Consiglio (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63) e regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 1).

⁴⁷ Oltre ai 26 paesi dello spazio Schengen, Bulgaria, Romania, Regno Unito e Croazia sono collegati al SIS sebbene gli ultimi due siano ancora soggetti a determinate restrizioni per quanto riguarda l'uso delle segnalazioni del SIS a livello di Schengen ai fini del rifiuto di ingresso e di soggiorno nello spazio Schengen.

⁴⁸ SIRENE è l'acronimo di *Supplementary Information Request at National Entry* (informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale).

⁴⁹ Carenze gravi sono emerse nelle valutazioni del Belgio nel 2015, di Francia e Spagna nel 2016 e del Regno Unito nel 2017. Sono state effettuate ulteriori visite in Belgio nel 2016 e in Francia nel 2019. Si ritiene che Belgio, Francia e Spagna abbiano posto rimedio a tutte le carenze gravi.

sufficienti, compresi strumenti automatizzati e integrati per il flusso di lavoro, in grado di consentire loro uno scambio efficace di tali informazioni. **Un numero considerevole di carenze individuate è stato risolto con successo negli ultimi cinque anni.**

3.2.6. Protezione dei dati

Un ulteriore aspetto importante dell'*acquis* di Schengen sono le norme in materia di protezione dei dati personali. Nel 2016 ha avuto luogo una riforma significativa del quadro giuridico dell'UE in materia di protezione dei dati destinata a rafforzare i diritti dei cittadini nell'era digitale. Il regolamento generale sulla protezione dei dati⁵⁰ e la direttiva sulla protezione dei dati riguardo al trattamento da parte delle autorità di contrasto⁵¹ sono i **principali atti legislativi** applicabili in questo settore in combinazione con le disposizioni specifiche in materia di protezione dei dati contenute nell'*acquis* del sistema d'informazione Schengen (SIS) e del sistema d'informazione visti (VIS).

Tali valutazioni esaminano il modo in cui gli Stati membri attuano e applicano l'*acquis* di Schengen, in particolare in relazione al SIS e al VIS, alla luce delle prescrizioni in materia di protezione dei dati. Comprendono altresì il ruolo delle autorità di protezione dei dati per quanto riguarda il controllo delle autorità che gestiscono e utilizzano il SIS e il VIS.

Sulla base delle 29 valutazioni effettuate in relazione alla protezione dei dati, si può concludere che **in generale gli Stati membri attuano e applicano le disposizioni pertinenti concernenti il SIS e il VIS nel rispetto delle prescrizioni in materia di protezione dei dati.** Sebbene non siano state individuate carenze gravi, vi sono ancora numerose questioni ricorrenti che devono essere affrontate/sono in corso di risoluzione.

Le valutazioni effettuate dopo maggio 2018 (data di entrata in vigore del nuovo quadro sulla protezione dei dati) hanno indicato in alcuni paesi ritardi nell'attuazione del regolamento generale sulla protezione dei dati e/o nel recepimento nel diritto nazionale della direttiva sulla protezione dei dati riguardo al trattamento da parte delle autorità di contrasto, nonché nell'adattare di conseguenza la legislazione nazionale relativa al SIS e al VIS.

In taluni Stati membri, vi sono carenze riguardo alla totale *indipendenza* delle autorità di protezione dei dati che determinano un'influenza diretta o indiretta da parte del governo sul lavoro di tali autorità. Alcune di tali questioni sono state risolte nel follow-up delle valutazioni Schengen e durante la riforma della legislazione nazionale in materia di protezione dei dati al fine di attuare il regolamento generale sulla protezione dei dati e recepire la direttiva sulla protezione dei dati riguardo al trattamento da parte delle autorità di contrasto. Alcune autorità di protezione dei dati non dispongono inoltre di *risorse* umane e finanziarie sufficienti per svolgere tutti i compiti relativi al SIS e al VIS.

In numerosi Stati membri sono state ritenute necessarie *ispezioni* più frequenti e complete da parte delle autorità di protezione dei dati affinché adempissero al loro compito di controllare la liceità del trattamento dei dati del SIS II e del VIS. In taluni casi i termini per effettuare il primo audit delle operazioni di trattamento dei dati nel SIS e nel VIS non sono stati rispettati.

Nel settore dei *diritti degli interessati* in relazione al SIS e al VIS, è stato ritenuto che la mancanza di informazioni adeguate costituisca un vincolo per l'esercizio effettivo di tali diritti.

⁵⁰ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁵¹ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

In alcuni casi, il periodo di conservazione dei *registri per le interrogazioni SIS e VIS* non è risultato essere in linea con l'*acquis* di Schengen. Spesso non vi è stato alcun autocontrollo proattivo sul rispetto della protezione dei dati da parte dei titolari del trattamento dei dati, né un riesame periodico dei registri. Inoltre si registra spesso una mancanza di chiarezza in merito ai compiti e alla ripartizione delle responsabilità per il trattamento dei dati personali tra le diverse autorità coinvolte nella procedura di rilascio dei visti e nel trattamento dei relativi dati. Restano necessari alcuni miglioramenti per quanto riguarda le misure di sicurezza fisica, organizzativa e informatica in relazione ai dati del VIS. In alcuni casi i responsabili della protezione dei dati dovrebbero essere maggiormente coinvolti nel controllo del trattamento dei dati personali nel contesto specifico di Schengen. Spesso non vi è stata una formazione regolare e continua in materia di protezione e sicurezza dei dati per tutto il personale operativo avente accesso al SIS II.

In generale gli Stati membri stanno adottando le misure necessarie per dare seguito alle osservazioni e alle raccomandazioni. Sebbene nel complesso siano stati compiuti alcuni progressi per ovviare alle carenze, l'attuazione delle raccomandazioni è stata lenta.

4. IL FUNZIONAMENTO DEL MECCANISMO DI VALUTAZIONE E MONITORAGGIO SCHENGEN NEL CONTESTO DEL PRIMO PROGRAMMA PLURIENNALE

4.1. Carenze individuate

Negli ultimi cinque anni il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen ha apportato miglioramenti sostanziali nel contesto dell'attuazione dell'*acquis* di Schengen nell'UE e ha già dimostrato il proprio valore aggiunto nel garantire il funzionamento efficiente dello spazio Schengen. Ciò nonostante l'esperienza acquisita durante il primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019) ha evidenziato una serie di carenze che hanno indebolito l'intero potenziale del meccanismo. Tanto il Parlamento europeo nella sua relazione del 2017⁵² quanto gli Stati membri, attraverso la consultazione avviata dalla presidenza finlandese del Consiglio nel 2019⁵³, hanno rilevato la necessità di riconsiderare taluni aspetti del meccanismo. Di conseguenza è importante utilizzare l'esperienza acquisita durante il primo programma di valutazione pluriennale per valutare in che modo il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen potrebbe essere attuato in maniera più efficiente, anche dal punto di vista delle risorse.

Una delle carenze principali è rappresentata dall'**eccessiva durata della prima fase del processo di valutazione (adozione della relazione e raccomandazioni)**, circostanza questa che ha inciso significativamente sulla risoluzione delle carenze in maniera rapida ed efficace. Nel 25 % dei casi, tale fase ha richiesto più di un anno e, in dodici casi, più di 18 mesi, richiedendo tempi particolarmente lunghi nei casi in cui l'équipe di valutazione ha individuato "carenze gravi" (una conclusione che, in linea di principio, dovrebbe portare a un follow-up più rapido). In media la Commissione ha impiegato circa 10 mesi per adottare una relazione di valutazione e l'adozione di raccomandazioni da parte del Consiglio ne ha richiesti altri due e mezzo. Tale adozione ha segnato la data di inizio della presentazione da parte dei paesi di un piano d'azione per porre rimedio alle carenze riscontrate.

⁵² Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen (2017/2256(INI)).

⁵³ Documento del Consiglio 13244/2019.

I contributi di esperti degli Stati membri non sempre hanno soddisfatto le esigenze. Il numero di esperti disponibili è stato talvolta insufficiente a soddisfare le esigenze delle valutazioni in corso. Nelle valutazioni relative alla protezione dei dati e alla politica in materia di visti, a volte le équipes erano composte da soli 4 o 5 esperti (il numero ottimale è 8 persone) a causa della mancanza di nomine da parte dei paesi. Inoltre gli esperti non sempre avevano il profilo richiesto o un'esperienza sufficiente nei settori pertinenti. Si è registrato altresì un notevole squilibrio geografico. Nel corso dei cinque anni, cinque paesi hanno designato da soli un terzo degli esperti.

Le visite senza preavviso non si sono dimostrate efficaci come originariamente concepito. Attualmente il programma di valutazione annuale per le visite senza preavviso è fissato l'anno precedente lo svolgimento delle visite, sulla base di un'analisi dei rischi conclusa un anno prima della visita. Tale configurazione non ha consentito un adattamento rapido a nuove sfide. Inoltre l'invito a designare esperti due settimane prima della visita e l'obbligo di dare un preavviso di 24 ore allo Stato membro in questione, pur facilitando un'agevole organizzazione della valutazione, hanno indebolito la finalità intrinseca di tali visite senza preavviso.

Il follow-up e l'attuazione dei piani d'azione sono stati generalmente lenti e, in genere, il monitoraggio non è stato completo e coerente. Dal 2015 sono state effettuate circa 201 valutazioni e, nonostante i notevoli progressi, circa il 25 % dei piani d'azione è stato chiuso in media dopo 2,25 anni. In generale le valutazioni non si sono concentrate sull'attuazione efficace e coerente degli elementi fondamentali in ciascun settore specifico dell'*acquis* di Schengen in tutti gli Stati membri che sono fondamentali per garantire uno spazio Schengen ben funzionante. Di conseguenza le raccomandazioni si sono concentrate eccessivamente su dettagli molto specifici e numerosi piuttosto che sugli elementi fondamentali dell'*acquis* di Schengen e senza indicare una tempistica chiara per la loro attuazione. Inoltre **non è stato fatto un uso sufficiente delle valutazioni tematiche** che consentirebbero di valutare più Stati membri o tutti gli Stati membri contemporaneamente in relazione a un particolare aspetto pertinente per Schengen nonché di individuare tendenze e carenze comuni nonché migliori pratiche. In aggiunta **gli obblighi** attuali ai sensi del regolamento SCH-EVAL **in materia di relazioni generano un onere amministrativo notevole** tanto per la Commissione quanto per gli Stati membri. La combinazione di tutti questi elementi non ha consentito un monitoraggio completo e coerente dell'attuazione dei piani d'azione.

Le raccomandazioni non si sono dimostrate uno strumento sufficientemente efficace per garantire che gli Stati membri agiscano rapidamente. In generale i risultati della valutazione e le relative raccomandazioni proposte dalla Commissione sono stati oggetto di una discussione limitata in seno alla commissione Schengen, in parte a causa della natura troppo dettagliata e specifica delle valutazioni. In definitiva, il fatto che le raccomandazioni siano state adottate dal Consiglio non ha generato la prevista pressione tra pari per garantire un livello elevato nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen. **Il sistema non ha garantito altrimenti discussioni politiche adeguate sullo stato di Schengen** in altre sedi pertinenti e anche il coinvolgimento del Parlamento europeo non è stato molto regolare.

La valutazione del rispetto dei **diritti fondamentali** nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen non è stata sufficientemente integrata nel meccanismo di valutazione.

4.2. Misure operative potenziali per migliorare il funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen

4.2.1. Rendere le valutazioni più rapide, mirate e strategiche

Tutti gli attori devono dedicare risorse finanziarie e umane sufficienti e adottare misure adeguate per svolgere rapidamente i rispettivi compiti durante il processo di valutazione. La semplificazione dei **flussi di lavoro** interni associata a **parametri di riferimento** dovrebbe contribuire a ridurre il tempo necessario per effettuare le valutazioni.

Il completamento del primo programma di valutazione pluriennale ha fornito alla Commissione e al Consiglio una buona panoramica della situazione in tutti gli Stati membri. Senza compromettere la qualità dell'attuale procedura, le valutazioni potrebbero essere rese più pertinenti alle esigenze sulla base dei risultati delle valutazioni precedenti. Come sottolineato dagli Stati membri, permangono margini di miglioramento per quanto riguarda la **qualità delle relazioni e delle raccomandazioni**, nonché in merito a una maggiore coerenza delle valutazioni nei diversi settori. Si riscontrano carenze tanto tra paesi quanto all'interno dei settori. Le **liste di controllo** attualmente in uso per lo svolgimento delle valutazioni potrebbero essere riviste in maniera da fare in modo che si concentrino sugli elementi principali che possono incidere sullo spazio Schengen nel suo complesso.

È necessario un uso maggiormente strategico e razionale degli strumenti analitici disponibili. Si potrebbero utilizzare in maniera sistematica le valutazioni tematiche al fine di valutare l'attuazione delle principali modifiche legislative man mano che entrano in vigore. È inoltre essenziale consentire la rapida organizzazione di visite senza preavviso, ove necessario. È fondamentale **migliorare le sinergie e la cooperazione** con altri attori e meccanismi di valutazione. In particolare occorre rafforzare il ruolo svolto dalle agenzie dell'UE (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), dal garante europeo della protezione dei dati e dai meccanismi nazionali di controllo della qualità. Tale obiettivo potrebbe essere conseguito tramite una partecipazione più ampia delle agenzie alle valutazioni nonché istituendo uno scambio di informazioni più regolare e sistematico tra queste ultime e la Commissione. È particolarmente importante aumentare le sinergie con le valutazioni delle vulnerabilità di Frontex nonché fare in modo che l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e l'Europol elaborino analisi dei rischi maggiormente mirate che contribuiscano a progettare valutazioni migliori.

Un altro aspetto importante consiste nel garantire che gli Stati membri **designino un numero sufficiente di esperti qualificati in maniera da coprire tutti i settori**. Si dovrebbe prendere in considerazione l'istituzione di un meccanismo per coordinare meglio la nomina di esperti per tutte le valutazioni Schengen. La Commissione aggiornerà i programmi di formazione esistenti e fornirà attività di formazione sulla politica dei visti. Si potrebbero inoltre mettere a disposizione corsi di aggiornamento periodici.

Infine, durante la valutazione e il follow-up, il rispetto dei **diritti fondamentali** nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen richiede un'attenzione particolare. È importante riflettere su come integrare meglio i diritti fondamentali nella valutazione. L'aggiornamento delle attuali liste di controllo per integrare meglio le questioni relative ai diritti fondamentali, una più ampia partecipazione dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali alle valutazioni nonché un uso più ampio dei suoi orientamenti potrebbero essere utili a tale riguardo.

4.2.2. Rendere l'attuazione delle raccomandazioni più rapida ed efficiente

La razionalizzazione delle raccomandazioni faciliterebbe lo sviluppo di piani d'azione efficaci nonché la loro rapida attuazione. **I cataloghi e i manuali Schengen** nei settori pertinenti rappresentano uno strumento importante che gli Stati membri dovrebbero tenere in considerazione nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche concernenti il regolamento SCH-EVAL. Tali strumenti dovranno essere regolarmente aggiornati e ulteriormente migliorati. **Le migliori pratiche** menzionate nelle relazioni di valutazione dovrebbero essere

condivise tra gli Stati membri e utilizzate nell'attuazione delle raccomandazioni. A seguito delle raccomandazioni della Corte dei conti⁵⁴, si potrebbe considerare la possibilità di fissare **termini per l'attuazione delle raccomandazioni**.

Un ulteriore modo importante per facilitare la rapida attuazione delle raccomandazioni consiste nel fornire il **necessario sostegno finanziario**. Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale proposto⁵⁵ e dello strumento per la gestione delle frontiere e i visti⁵⁶, è stato mantenuto il collegamento tra il meccanismo di valutazione e la definizione delle priorità nazionali. La *componente tematica* rafforzata proposta offre maggiore flessibilità nel rispondere alle carenze che devono essere affrontate con urgenza, in particolare azioni prioritarie per l'attuazione immediata. Al fine di agevolare ulteriormente la riprogrammazione e l'individuazione di eventuali esigenze di finanziamento supplementare, i paesi potrebbero specificare sistematicamente nei piani d'azione la loro valutazione dell'impatto finanziario delle misure correttive.

L'aumento della pressione tra pari richiede inoltre che le carenze individuate siano comunicate in maniera sufficiente a livello politico. Il regolamento attuale prevede **relazioni annuali** da parte della Commissione, che offrono l'opportunità di delineare lo stato dello spazio Schengen, diffondere le migliori pratiche e aumentare la consapevolezza politica consentendo la discussione su sfide comuni a livello politico.

Un follow-up efficace e tempestivo destinato a porre rimedio alle carenze individuate dal meccanismo è fondamentale per la credibilità dell'intero processo di valutazione e monitoraggio nonché per la realizzazione del suo pieno potenziale. Ciò è fondamentale, in ultima analisi, per garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen. La pratica ha dimostrato che in taluni casi alcuni Stati membri hanno persistentemente omesso di attuare le raccomandazioni del Consiglio e di porre rimedio alle carenze individuate. In tali casi sarà preso in considerazione un monitoraggio più sistematico da parte della Commissione, anche attraverso **procedure di infrazione**.

Misure operative potenziali per migliorare il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen:

- semplificare i flussi di lavoro interni e fissare parametri di riferimento per ridurre la durata;
- sviluppare nuove attività di formazione nel settore della politica in materia di visti nonché rafforzare quelle esistenti al fine di promuovere e rafforzare la partecipazione;
- aggiornare le liste di controllo affinché si concentrino sugli elementi principali suscettibili di incidere sullo spazio Schengen nel suo complesso;
- attuare un uso maggiormente strategico delle valutazioni senza preavviso e di quelle tematiche;
- migliorare le sinergie e la cooperazione con le agenzie dell'UE e i meccanismi nazionali di controllo della qualità;
- semplificare ulteriormente le relazioni e ridefinire l'attenzione delle raccomandazioni;

⁵⁴ *I sistemi di informazione dell'UE a supporto delle verifiche di frontiera costituiscono uno strumento potente, ma occorre maggiore attenzione alla completezza e attualità dei dati*, Relazione speciale, n. 20, 2019.

⁵⁵ COM(2018) 472 final.

⁵⁶ COM(2018) 473 final.

- elaborare e aggiornare cataloghi con migliori pratiche; e
- adottare la relazione annuale per facilitare la discussione politica.

Infine è diventato altresì evidente che affinché il meccanismo funzioni pienamente in futuro è essenziale integrare i miglioramenti operativi con le modifiche legislative necessarie per apportare chiarezza e rafforzare le norme e le procedure esistenti. Tali elementi saranno parte del processo di riflessione che inizierà con il primo forum Schengen il 30 novembre e sfocerà nella proposta di revisione del meccanismo che la Commissione intende presentare l'anno prossimo.

5. CONCLUSIONI

Lo sviluppo dello spazio Schengen è uno dei mezzi fondamentali che ha rafforzato le libertà dei cittadini e grazie al quale il mercato interno prospera e si sviluppa. Dal 2015 lo spazio Schengen è stato soggetto a pressione. Diversi attentati terroristici, l'arrivo di un numero elevato di migranti irregolari alle frontiere esterne dell'UE come conseguenza della crisi dei rifugiati del 2015 e, più recentemente, la pandemia di COVID-19 hanno portato alla reintroduzione dei controlli alle frontiere interne, alcuni dei quali sono tuttora in vigore. Dal 2016 la Commissione ha costantemente ribadito che i controlli alle frontiere interne non risolveranno le sfide attuali, comportando invece costi economici, politici e sociali notevoli per l'UE e i singoli Stati membri.

L'*acquis* di Schengen comprende un insieme significativo di misure che compensano l'assenza di controlli alle frontiere interne e garantiscono efficacemente un grado elevato di sicurezza. I tre pilastri essenziali di Schengen sono la gestione delle frontiere esterne, le misure compensative (quali una cooperazione efficiente tra le autorità di contrasto, politiche efficaci in materia di visti e di rimpatrio e un sistema d'informazione Schengen esaustivo), nonché un solido meccanismo di monitoraggio. La stabilità di questa architettura complessa dipende dalla forza di ogni singolo pilastro e dalla sua coerenza e coesione.

Le sfide affrontate dal 2015 hanno messo in evidenza la fragile fiducia degli Stati membri nel sistema Schengen e hanno confermato l'importanza di un coordinamento forte all'interno dello spazio Schengen nonché la necessità di rafforzarne la governance per affrontare efficacemente tali sfide.

Un meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen efficiente è fondamentale per riconquistare la fiducia e garantire un'attuazione migliore e coerente dell'*acquis* di Schengen e, di conseguenza, uno spazio Schengen ben funzionante. Il valore aggiunto e la necessità di disporre di un meccanismo di valutazione e monitoraggio dell'*acquis* di Schengen sono riconosciuti dal Consiglio, il quale ha affermato che *assolvendo il suo ruolo fondamentale di monitoraggio della corretta applicazione dell'acquis di Schengen, il processo di valutazione ha apportato ulteriori vantaggi nella maggior parte degli Stati membri, anche rafforzando il coordinamento nazionale, aumentando le competenze e gli scambi tramite gli esperti che partecipano alle valutazioni nonché alimentando raccomandazioni nei piani e nelle strategie nazionali*⁵⁷. Il Parlamento europeo ha inoltre sottolineato *"la grande utilità del rinnovato meccanismo di valutazione Schengen, in quanto promuove la trasparenza, la fiducia*

⁵⁷ Documento del Consiglio 13244/2019, punto 1.7.

reciproca e la responsabilità tra gli Stati membri, esaminando il modo in cui essi applicano i diversi ambiti dell'acquis di Schengen"⁵⁸.

Il meccanismo ha già apportato miglioramenti tangibili. Sulla base dei risultati delle valutazioni svolte nella pratica negli ultimi cinque anni dagli esperti della Commissione e degli Stati membri, si può concludere che le carenze gravi sono state prontamente affrontate. Nel complesso gli Stati membri stanno attuando adeguatamente l'*acquis* di Schengen. Tuttavia si registrano ancora carenze negli Stati membri e numerose pratiche divergenti che potrebbero in ultima analisi incidere sull'integrità e sul funzionamento dello spazio Schengen. Garantire un livello più elevato di armonizzazione nei prossimi anni sarà fondamentale per il corretto funzionamento dello spazio Schengen.

Il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen continuerà a svolgere un ruolo importante a tale proposito. Tuttavia l'esperienza acquisita con il primo programma di valutazione pluriennale ha messo in luce una serie di carenze che impediscono al meccanismo di funzionare con l'efficacia che potrebbe e dovrebbe avere. Alla luce dell'importanza del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen nell'architettura della governance di Schengen, è fondamentale intervenire per ovviare alle carenze sopra individuate e rafforzare l'efficacia del meccanismo. Talune carenze potrebbero già essere affrontate a livello operativo, altre richiederanno anche modifiche legislative.

È altresì essenziale un dialogo politico più regolare e strutturato tra gli attori coinvolti nel funzionamento dello spazio Schengen. La Commissione ha istituito il forum Schengen per stimolare una cooperazione più concreta sulle modalità per rendere lo spazio Schengen più forte e più resiliente attraverso un dialogo politico più intenso sulle risposte necessarie alle sfide attuali. Aumentare la diffusione delle informazioni sui risultati delle valutazioni e sull'attuazione delle raccomandazioni faciliterebbe tale dibattito politico.

Come sottolineato nella dichiarazione congiunta dei ministri degli Affari interni dell'UE del 13 novembre 2020, il buon funzionamento dello spazio Schengen richiede una gestione moderna ed efficiente delle sue frontiere esterne nonché solide misure compensative per garantire un livello elevato di sicurezza. Di conseguenza è fondamentale che la discussione politica tratti in maniera esaustiva tutti gli elementi della complessa architettura a sostegno del funzionamento corretto dello spazio Schengen. Le carenze non dovrebbero essere considerate isolatamente, bensì nella loro interazione con altri settori contemplati dal meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen e nel loro potenziale di danneggiare lo spazio Schengen nel suo complesso.

La presente relazione illustra le possibili misure operative per affrontare le carenze individuate e sottolinea la necessità di valutare parimenti le modifiche legislative necessarie per rendere il meccanismo di valutazione pienamente adatto alla sua finalità. Le discussioni del forum Schengen del 30 novembre 2020 dovrebbero confluire in una strategia Schengen che la Commissione intende adottare nel 2021. La strategia riesaminerà inoltre il meccanismo di valutazione Schengen per garantire che esso possa realizzare appieno il suo potenziale in quanto strumento per valutare il funzionamento di Schengen e per garantire che i miglioramenti siano attuati in maniera efficace.

⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione annuale sul funzionamento dello spazio Schengen (2017/2256(INI), punto 7.