COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne introdotto dal regolamento (UE) 2017/458 che modifica il regolamento (UE) 2016/399

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne introdotto dal regolamento (UE) 2017/458 che modifica il regolamento (UE) 2016/399

I. Introduzione

In risposta agli attentati terroristici di Copenaghen nel febbraio 2015, di Parigi nel gennaio e novembre 2015 e di Bruxelles nel marzo 2016, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2017/458[1], del 15 marzo 2017 (il regolamento), che modifica il regolamento (UE) 2016/399[2] (codice frontiere Schengen). La modifica riguardava l'articolo 8 "Verifiche di frontiera sulle persone" e rafforzava le verifiche su tutte le persone in ingresso o in uscita dallo spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne ("spazio Schengen").

A norma del regolamento, gli Stati membri e i paesi associati Schengen ("gli Stati membri") devono effettuare verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti su tutte le persone che attraversano le frontiere esterne dell'UE. Tale obbligo esisteva già per le verifiche sui cittadini di paesi terzi, ma non per le persone che beneficiano del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE. In base al regolamento modificato, anche i beneficiari del diritto alla libera circolazione sono soggetti: i) all'accertamento dell'identità e della cittadinanza nonché dell'autenticità e della validità dei documenti di viaggio; e ii) all'accertamento che essi non siano considerati una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno Stato membro. Le banche dati da interrogare comprendono il sistema d'informazione Schengen (SIS), la banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD) e altre banche dati nazionali pertinenti.

La modifica è stata apportata dopo che è emerso che molti combattenti terroristi erano anche cittadini dell'UE che, beneficiando della libertà di circolazione, in precedenza erano soggetti solo a verifiche di frontiera limitate alle frontiere esterne (una verifica visiva dell'identità che non consente la loro potenziale identificazione come minaccia alla sicurezza e verifiche nelle banche dati effettuate solo in modo non sistematico).

Il regolamento consente di ridurre temporaneamente le verifiche sistematiche delle banche dati, verificando le banche dati pertinenti solo su base mirata, qualora le verifiche sistematiche "possano avere un impatto sproporzionato sul flusso di traffico"[3]. Tali deroghe richiedono la notifica alla Commissione e all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera

[1] 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).

[2] Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

[3] Articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen.

europea, nonché la presentazione all'Agenzia di una valutazione dei rischi e dei successivi aggiornamenti, se del caso.

Per i valichi di frontiera aerei, questa possibilità è stata applicata solo durante un periodo transitorio di sei mesi dopo l'entrata in vigore del regolamento. In casi giustificati, gli Stati membri potevano prorogare tale periodo fino a 18 mesi[4] (arrivando a un periodo transitorio massimo complessivo di 24 mesi).

La presente relazione fornisce una panoramica dell'attuazione e dell'impatto dell'introduzione di tali verifiche sistematiche sulle persone con diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE, tenendo conto dei risultati dei controlli di sicurezza sistematici nello spazio Schengen, in particolare per quanto riguarda i combattenti terroristi. Prende inoltre in considerazione i costi complessivi per gli Stati membri e i passeggeri, individua le sfide e le carenze nell'attuazione del regolamento e analizza l'impatto delle nuove norme introdotte.

La relazione doveva essere presentata al Parlamento e al Consiglio entro l'8 aprile 2019[5]. Tuttavia, poiché il regolamento consentiva agli Stati membri di rimandare l'introduzione di tali verifiche sistematiche alle loro frontiere aeree per un periodo massimo di 24 mesi (ossia fino alla data prevista per la presentazione della relazione)[6] e poiché 13 Stati membri si sono avvalsi di tale possibilità, alla data prevista per la presentazione della relazione i dati disponibili avrebbero coperto un periodo in cui solo alcuni Stati membri applicavano già integralmente il regolamento.

La presente relazione si basa principalmente su uno studio condotto da un contraente esterno per la Commissione europea[7], riguardante i primi due anni di applicazione del regolamento, vale a dire dal 7 aprile 2017 al 7 aprile 2019. A causa di lacune significative nei dati disponibili o forniti dagli Stati membri al contraente, le cifre a disposizione per lo studio si basano in parte su stime e dovrebbero essere interpretate come indicative di tendenze generali. Oltre che dello studio, nel redigere la presente relazione la Commissione si è avvalsa di altre fonti che coprono un periodo di tempo più lungo, tra cui il primo programma di valutazione pluriennale (2015-2019) sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen[8] e le relazioni nazionali presentate alla Commissione dagli Stati membri che hanno applicato deroghe.

Inoltre, come osservato nelle valutazioni periodiche della Commissione e nei dati forniti da Frontex, i viaggi transfrontalieri sono diminuiti drasticamente nel 2020 e nel 2021 a causa della pandemia di COVID-19 (rispettivamente circa -69 % e -67 % rispetto al 2019). La riduzione del traffico passeggeri e l'inasprimento dei controlli per contenere la diffusione del

---

4 Articolo 8, paragrafo 2 quinquies, del codice frontiere Schengen.

5 Articolo 8, paragrafo 2 quater, del codice frontiere Schengen.

6 Articolo 8, paragrafo 2 quinquies, del codice frontiere Schengen.

7 Valutazione dell'attuazione del regolamento (UE) 2017/458 che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne, febbraio 2020.

8 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 (COM(2020) 779 final del 25.11.2020).

virus hanno fatto sì che gli Stati membri ritenessero meno necessario derogare alle verifiche sistematiche. Nessuno Stato membro ha pertanto notificato alla Commissione l'intenzione di avvalersi di deroghe durante tale periodo.

Grazie alla diffusione delle campagne di vaccinazione e al successo dell'adozione del certificato COVID digitale dell'UE[9], il traffico transfrontaliero di passeggeri è progressivamente aumentato a partire dall'inizio del secondo semestre del 2021. Il certificato COVID digitale dell'UE ha svolto un ruolo cruciale nel facilitare i viaggi nell'UE ed è stato fondamentale anche per il rilancio dei viaggi da e verso l'UE, sebbene disciplini legalmente solo i viaggi "in entrata" nell'UE. Questa tendenza crescente dovrebbe continuare, con il raggiungimento di un nuovo picco nella stagione delle vacanze estive 2022.

Alla luce di quanto precede, la presente relazione farà il punto della situazione, trarrà le necessarie conclusioni e raccomanderà eventuali misure appropriate per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 8 del codice frontiere Schengen.

II. Attuazione dell'articolo 8, paragrafo 2, del codice frontiere Schengen

II.1. Implicazioni pratiche del regolamento

Prima dell'entrata in vigore del regolamento, i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione erano sottoposte a verifiche mirate e non sistematiche nelle banche dati da parte degli Stati membri, in modo non uniforme. Secondo i dati raccolti nello studio esterno sui cui si basa la presente relazione, sette Stati membri verificavano già sistematicamente tali persone a tutte le frontiere prima dell'entrata in vigore del regolamento. Mentre altri Stati membri facevano ricorso a verifiche sistematiche sui beneficiari del diritto alla libera circolazione in modo limitato, ad esempio solo temporaneamente, a determinati valichi di frontiera o a determinate sezioni di frontiera/frontiere con taluni paesi terzi, cinque Stati membri hanno dichiarato di non aver mai fatto ricorso a verifiche sistematiche presso nessun valico di frontiera prima dell'entrata in vigore del regolamento (UE) 2017/458.

Per adempiere agli obblighi del regolamento, la maggior parte degli Stati membri ha aggiornato i propri orientamenti operativi per le guardie di frontiera. Poiché erano già effettuate verifiche sistematiche sui cittadini di paesi terzi, non è stato necessario apportare modifiche di rilievo alla struttura organizzativa, all'organizzazione del lavoro e ai processi. Circa dieci Stati membri hanno inoltre aggiornato i propri orientamenti sulla definizione del profilo di rischio dei passeggeri per gli agenti di frontiera in prima linea.

[9] Regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19 e regolamento (UE) 2021/954 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021, su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per i cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti o residenti nel territorio degli Stati membri durante la pandemia di COVID-19.

Dal 2017 al 2019, 18 Stati membri hanno assunto personale supplementare, di cui 11 per soddisfare i nuovi obblighi previsti dal regolamento. Alcuni Stati membri si sono avvalsi di questa opportunità per riassegnare e riqualificare il personale esistente. La maggior parte degli Stati membri ha modificato (e continua a modificare) l'infrastruttura esistente ai valichi di frontiera per consentire l'attuazione di verifiche sistematiche. Secondo le guardie di frontiera intervistate nel quadro dello studio esterno, gli ammodernamenti infrastrutturali rientravano generalmente in riforme più ampie volte a migliorare la capacità degli aeroporti, dei porti e dei valichi di frontiera di gestire l'aumento del volume di traffico registrato in molti Stati membri negli anni precedenti la pandemia. Tali modifiche avrebbero comunque facilitato l'attuazione di verifiche sistematiche.

Tabella 1: Modifiche alle infrastrutture dei valichi di frontiera (2017-2019)[10]

	Modifiche apportate per attuare il regolamento	**Modifiche apportate senza alcun rapporto con il regolamento**
Corsie supplementari per passeggeri	**Arei:** Cipro, Spagna **Terrestri:** Lituania (previste), Lettonia (previste)	**Aerei:** Bulgaria, Croazia, Cipro, Slovacchia **Terrestri:** Croazia, Grecia
Cabine di controllo supplementari	**Marittimi:** Ungheria, Italia, Spagna	**Aerei:** Slovacchia, Islanda **Tutte le tipologie:** Francia
Ampliamento complessivo dei valichi di frontiera	**Aerei:** Ungheria, Italia, Lituania **Marittimi:** Cipro	**Aerei:** Croazia, Finlandia, Germania, Ungheria, Islanda **Marittimi:** Germania **Terrestri:** Croazia, Bulgaria **Tutte le tipologie:** Ungheria
Nuove modalità di gestione delle file[11]	**Aerei:** Bulgaria, Danimarca, Ungheria, Lettonia **Terrestri:** Bulgaria **Tutte le tipologie:** Italia, Spagna	-
Separazione più rigorosa delle corsie con sistemi di controllo automatizzato alle frontiere UE/non UE	**Aerei:** Austria, Cipro[12], Cechia, Danimarca, Lettonia **Marittimi:** Cipro **Tutte le tipologie:** Croazia, Italia, Spagna	-

Fonte: tabella basata sull'indagine sulle guardie di frontiera e su interviste (comando e personale della guardia di frontiera)

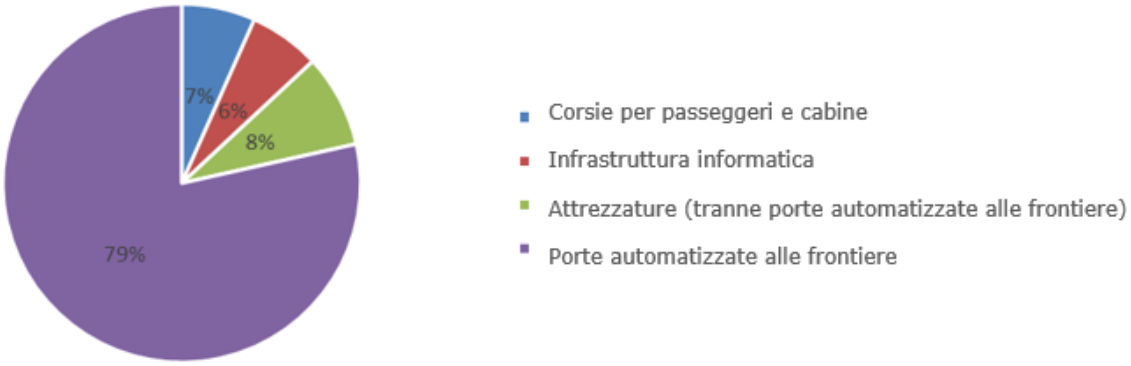
[10] Il periodo osservato copre i primi due anni di applicazione del regolamento, vale a dire dal 7 aprile 2017 al 7 aprile 2019, quando erano ancora consentite deroghe alle verifiche sistematiche alle frontiere aeree.

[11] Comprese quelle previste dall'articolo 10, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/399.

[12] Nel porto di Limassol non sono sempre applicate le nuove modalità di gestione delle file nei porti.

La maggior parte degli Stati membri ha inoltre investito in attrezzature supplementari, per lo più in seguito al regolamento, principalmente porte di controllo automatizzate supplementari alle frontiere, che rappresentano il modo più efficiente per ridurre i tempi di attesa aggiuntivi mantenendo al contempo bassi i costi del personale (una persona formata può sorvegliare fino a sei cancelli). Tra le altre acquisizioni figuravano dispositivi mobili per le verifiche di frontiera, dispositivi per la lettura dei passaporti e scanner per le impronte digitali. Diversi Stati membri hanno inoltre investito nei loro sistemi informatici per rispondere alle esigenze del regolamento. Vi sono stati altresì lievi adeguamenti dei processi e delle infrastrutture, ad esempio per quanto riguarda la gestione dei flussi di passeggeri, l'introduzione di ulteriori corsie per passeggeri e cabine di controllo, una separazione più rigorosa tra le corsie per l'UE e quelle per i paesi terzi.

Grafico 1. Investimenti effettuati dagli Stati membri a seguito dell'attuazione del regolamento (2017-2019)



Fonte: calcolo basato sull'indagine tra le autorità delle guardie di frontiera

Sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalla Commissione, in particolare durante le visite di valutazione Schengen, nonostante questi miglioramenti tangibili sono state tratte le seguenti conclusioni: "La qualità complessiva dei controlli alle frontiere esterne, pur essendo buona, 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"[13]. Tali sfide comprendevano anche limitazioni infrastrutturali (ad esempio la mancanza di cabine delle guardie di frontiera negli aeroporti) in metà degli Stati membri, in particolare durante i picchi stagionali estivi e delle vacanze. Inoltre alcuni Stati membri devono ancora far fronte a carenze di attrezzature adeguate, in particolare per verificare le impronte digitali dei viaggiatori rispetto ai dati contenuti nei loro documenti di viaggio, il che è fondamentale per accertare l'identità del viaggiatore.

[13] 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 (COM(2020) 779 final del 25.11.2020, pag. 8).

II.2. Eccezioni limitate nel tempo

Deroghe a norma dell'articolo 8 del codice frontiere Schengen

L'articolo 8, paragrafo 2 quinquies, del regolamento (UE) 2016/399 consente di derogare al principio delle verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti[14] riguardanti i beneficiari del diritto alla libera circolazione qualora siano soddisfatte due condizioni cumulative: i) le verifiche nelle banche dati pertinenti a specifici valichi di frontiera avrebbero un impatto sproporzionato sul flusso di traffico; e ii) lo Stato membro interessato predispone una valutazione dei rischi che dimostra che l'applicazione di verifiche su base mirata non comporterebbe un rischio per la sicurezza.

Mentre le deroghe alle verifiche sistematiche sono ancora possibili per le frontiere terrestri e marittime, le deroghe alle frontiere aeree sono state limitate a un periodo transitorio massimo di sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento[15]. Gli Stati membri potevano prorogare tale periodo di altri 18 mesi, fino al 7 aprile 2019, a motivo di difficoltà infrastrutturali eccezionali[16].

Sulla base delle notifiche inviate dagli Stati membri alla Commissione, 13 Stati membri hanno applicato la deroga temporanea di sei mesi tra aprile e ottobre 2017. Tra questi, sette Stati membri hanno prorogato la deroga di altri 18 mesi al massimo. Quattro Stati membri hanno inoltre comunicato alla Commissione che stavano applicando la deroga alle frontiere terrestri, tre dei quali in considerazione della stagione delle vacanze 2019-2020.

[14] Articolo 8, paragrafi 2 bis e 2 ter, del codice frontiere Schengen.
[15] Articolo 8, paragrafo 2 quinquies, del codice frontiere Schengen.
[16] Articolo 8, paragrafo 2 quinquies, secondo comma, del codice frontiere Schengen.

Tabella 2: Notifiche inviate dagli Stati membri in merito a deroghe al principio delle verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti

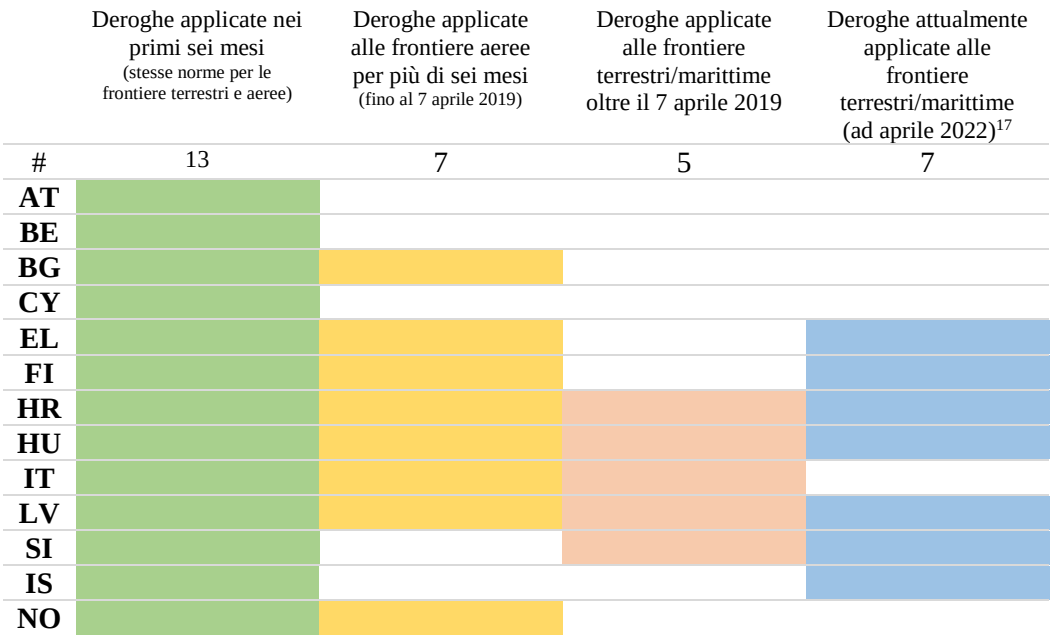


Tabella basata sulle notifiche degli Stati membri alla Commissione

Gli Stati membri che decidono di effettuare verifiche su base mirata a specifici valichi di frontiera sono tenuti a riferire ogni sei mesi alla Commissione e all'Agenzia della guardia di frontiera e costiera europea (l'Agenzia) in merito all'applicazione delle verifiche. Dalle relazioni presentate alla Commissione dai 13 Stati membri tra il 2017 e il 2020 sono state tratte le seguenti conclusioni:

- otto Stati membri hanno riferito che le verifiche mirate erano effettuate solo in caso di aumento dei flussi di passeggeri e per garantire un attraversamento tempestivo e agevole delle frontiere, garantendo nel contempo un adeguato livello di sicurezza;
- tre Stati membri hanno dichiarato che non vi era stata alcuna diminuzione significativa del numero di riscontri positivi nel SIS a causa delle verifiche mirate introdotte;
- cinque Stati membri hanno riferito che l'introduzione temporanea di verifiche mirate nelle banche dati non aveva aumentato i rischi connessi all'ordine pubblico, alla

[17] Dall'adozione del regolamento, Croazia, Finlandia, Grecia, Ungheria, Lettonia e Norvegia hanno inviato notifiche senza indicare fino a quando erano valide. Nel corso di una riunione del gruppo di esperti "Gestione delle frontiere esterne" tenutasi il 28 marzo 2022, la Commissione ha chiesto a questi Stati membri di confermare se le loro notifiche a scadenza aperta fossero ancora valide. La Finlandia ha risposto di non essersi avvalsa recentemente della possibilità di cui all'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen di effettuare solo verifiche mirate (e non sistematiche) a determinati valichi di frontiera, ma che la sua notifica a scadenza aperta rimane valida e può ancora essere utilizzata. Nell'aprile 2022 la Croazia e la Slovenia hanno notificato alla Commissione l'intenzione di avvalersi della possibilità offerta dall'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen per un periodo di cinque mesi. Gli altri Stati membri non avevano ancora risposto alla Commissione al momento della stesura della presente relazione.

sicurezza interna, alla salute pubblica o alle relazioni internazionali di nessuno Stato membro e non aveva inciso sulla protezione delle frontiere esterne dell'UE; e

- quattro Stati membri hanno dichiarato che la portata e la durata delle verifiche mirate nelle banche dati non avevano superato quanto strettamente necessario.

Durante la pandemia di COVID-19 nessuno Stato membro ha notificato alla Commissione l'intenzione di avvalersi di deroghe. Al 15 maggio 2022 sette Stati membri avevano notificato alla Commissione la possibilità di una sospensione temporanea del rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti, in caso di necessità. Questi Stati membri potranno ricorrere a tale possibilità solo qualora le verifiche sistematiche abbiano un impatto sproporzionato sui tempi di attesa a un determinato valico di frontiera o sulla vita della popolazione locale lungo la frontiera. Inoltre questa deroga si applicava solo ai beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione.

Misure di snellimento (articolo 9 del codice frontiere Schengen)

La possibilità di applicare le deroghe sopra descritte non incide sull'applicazione dell'articolo 9 del codice frontiere Schengen, che consente di **snellire** le verifiche di frontiera se i tempi di attesa ai valichi di frontiera diventano eccessivi a causa di "circostanze eccezionali ed impreviste". In caso di misure di snellimento, i controlli sono effettuati su base a campione, non sistematica, e viene data priorità ai controlli sugli ingressi rispetto a quelli sulle uscite. Sebbene questo articolo non faccia parte del regolamento, alcuni Stati membri lo interpretano come strettamente connesso all'attuazione pratica delle verifiche sistematiche, anche se i due casi riguardano scenari molto diversi.

Durante i primi due anni dall'entrata in vigore del regolamento, è possibile che gli Stati membri non abbiano sempre operato una netta distinzione tra le deroghe di cui all'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen e le misure di snellimento di cui all'articolo 9 del codice frontiere Schengen. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che lo scenario di base per le deroghe alle verifiche sistematiche di cui all'articolo 8, paragrafo 2 bis ("impatto sproporzionato sul flusso di traffico") è simile a quello per le misure di snellimento delle verifiche di frontiera di cui all'articolo 9 ("intensità di traffico tale da rendere eccessivi i tempi di attesa ai valichi di frontiera") del codice frontiere Schengen.

Deroghe e misure di snellimento – tappe successive

Sebbene entrambe le disposizioni si concentrino sull'impatto pratico sul traffico, l'articolo 9 stabilisce inoltre che a) tale situazione deve essere causata da eventi *eccezionali e imprevedibili* e b) devono essere state sfruttate tutte le risorse in termini di personale, di organizzazione e di mezzi. Le misure di snellimento sono meno prescrittive delle deroghe e il loro uso è lasciato alla valutazione della guardia di frontiera responsabile dei rispettivi valichi di frontiera senza alcuna procedura formale. Occorre solo presentare alla Commissione una relazione annuale ex post sulle misure di snellimento applicate nel corso dell'anno.

Le deroghe di cui all'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen richiedono la presentazione all'Agenzia di una valutazione preventiva dei rischi, che deve essere anche aggiornata regolarmente se le deroghe continuano, la notifica immediata agli altri Stati

membri, alla Commissione e all'Agenzia, nonché relazioni semestrali alla Commissione e all'Agenzia.

Secondo le informazioni raccolte per la presente relazione, le deroghe e le misure di snellimento sono state utilizzate in modo incoerente tra gli Stati membri, e un numero considerevole di Stati membri si è avvalso di misure di snellimento delle verifiche di frontiera ai sensi dell'articolo 9 del codice frontiere Schengen in casi in cui l'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen, con i suoi requisiti formali più rigorosi, sarebbe stato lo strumento appropriato[18]. Per tre Stati membri il ricorso a misure di snellimento è stato una decisione deliberata, mentre in altri quattro sembra essere stato il risultato della mancanza di chiarezza sullo strumento appropriato da utilizzare. Al momento della realizzazione dello studio, le disposizioni nazionali di due Stati membri vietavano espressamente il ricorso a deroghe (articolo 8, paragrafo 2 bis) a causa dell'elevato onere amministrativo connesso.

Dopo aver ricevuto le prime notifiche sul ricorso all'articolo 8, paragrafo 2 bis, la Commissione ha inviato lettere agli Stati Schengen interessati, chiarendo ulteriormente: i) le condizioni per il ricorso alle deroghe; ii) i passaggi che doveva seguire lo Stato membro che intendesse avvalersi di tale strumento; iii) questioni specifiche che lo Stato membro doveva affrontare nelle notifiche[19]. Per quanto riguarda i requisiti per ricorrere a deroghe alle verifiche sistematiche, lo studio ha rilevato che nella maggior parte degli Stati membri le autorità antiterrorismo e di contrasto alla criminalità organizzata non erano coinvolte nella predisposizione della valutazione dei rischi, o lo erano solo indirettamente. Dato l'obiettivo di introdurre verifiche sistematiche, un maggiore coinvolgimento delle autorità antiterrorismo e di contrasto alla criminalità organizzata potrebbe migliorare la qualità delle valutazioni dei rischi.

Gli Stati membri hanno notevolmente insistito sulla necessità di ulteriori chiarimenti in merito alla distinzione di tali disposizioni per le autorità nazionali di guardia di frontiera degli Stati membri. La prevista revisione del *Manuale pratico per le guardie di frontiera*[20] chiarirà la differenza tra snellimenti e verifiche mirate, al fine di contrastare l'uso incoerente di entrambi gli strumenti da parte degli Stati membri ed evitare che gli Stati membri ricorrano erroneamente allo snellimento delle verifiche di frontiera anziché alle deroghe. Lo sviluppo, da parte di Frontex, di un modello per la valutazione dei rischi ha migliorato la qualità e il

[18] Poiché la proroga del periodo transitorio, che consentiva deroghe ai valichi di frontiera aerei ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2 quinquies, del codice frontiere Schengen, è scaduta nell'aprile 2019, ai valichi di frontiera aerei sono possibili solo misure di snellimento. Tuttavia questa possibile confusione riguarda ancora i valichi di frontiera terrestri e marittimi.

[19] Nell'aprile 2017 la Commissione ha inviato lettere a dodici degli Stati membri che si erano avvalsi delle deroghe. Cinque Stati membri hanno risposto in modo soddisfacente fornendo gli ulteriori chiarimenti richiesti. Successivamente, nel luglio 2017, sono state inviate lettere di follow-up ai sette Stati membri che non avevano risposto alle prime lettere. Tali scambi sono stati presi in considerazione nella preparazione del "Manuale pratico per le guardie di frontiera" riveduto.

[20] Con la raccomandazione C(2019) 7131 della Commissione che istituisce un "Manuale pratico per le guardie di frontiera", la Commissione si è impegnata a garantire il regolare aggiornamento del manuale. Questo primo aggiornamento includerà una serie di modifiche al manuale, derivanti dalla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, dall'adozione di nuove norme e da altri eventi recenti pertinenti. Si baserà anche sulle riunioni del gruppo di esperti "Gestione delle frontiere esterne" svoltesi nel quarto trimestre del 2021 e nel primo trimestre del 2022.

valore di tale valutazione quale base per decisioni informate sulle deroghe da parte degli Stati membri interessati. L'Agenzia se ne serve attualmente come solida base per individuare eventuali problemi. Questi ulteriori orientamenti dovrebbero far sì che i dati forniti dagli Stati membri in futuro siano di migliore qualità e più completi.

Gli Stati membri hanno inoltre chiesto orientamenti sulla valutazione dei "tempi di attesa eccessivi". Per determinare cosa si intenda per tempi di attesa "eccessivi" occorre una valutazione basata su molteplici fattori, effettuata dalla guardia di frontiera al comando del valico di frontiera. Poiché le misure di snellimento costituiscono un'eccezione alle verifiche sistematiche e possono compromettere gli obiettivi del codice frontiere Schengen, mettendo a repentaglio la sicurezza nello spazio Schengen, tale valutazione dovrebbe essere guidata da criteri comuni. Nella prossima revisione del *Manuale pratico per le guardie di frontiera*, la Commissione raccomanderà approcci pratici per conformarsi alla norma prevista dal codice frontiere Schengen, secondo cui è possibile fare ricorso allo snellimento solo se tutte le risorse disponibili sono state sfruttate nella massima misura possibile e se le conseguenze di un evento imprevisto comportano (o possono comportare) tempi di attesa eccessivi.

Potrebbero essere utili anche salvaguardie preventive per garantire l'osservanza dei rispettivi obblighi giuridici. A tale riguardo, la percentuale di Stati membri che non comunicano alla Commissione le misure di snellimento (due terzi nel periodo oggetto dello studio) suggerisce che gli obblighi di comunicazione potrebbero non essere rispettati. Anche questo aspetto merita ulteriore attenzione e sarà affrontato nella prossima revisione del *Manuale pratico per le guardie di frontiera*.

III. Efficacia delle verifiche sistematiche

Poiché le minacce evitate non sempre possono essere quantificate e talvolta possono essere solo dedotte, è difficile calcolare con precisione l'effetto dell'introduzione di verifiche sistematiche su tutte le persone in ingresso e in uscita dallo spazio Schengen. L'efficacia del regolamento nel prevenire le minacce alla sicurezza interna dello spazio Schengen deve pertanto essere valutata sulla base di indicatori misurabili e di pareri di esperti. Secondo le guardie di frontiera consultate nel quadro dello studio esterno, i benefici derivanti dall'introduzione di verifiche sistematiche alle frontiere esterne di Schengen per quanto riguarda la prevenzione della criminalità comprendevano:

- la raccolta di informazioni migliori e più complete sulle persone coinvolte nella criminalità organizzata grazie all'aumento del numero di riscontri positivi ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 2, della decisione SIS II;
- una maggiore individuazione ed esecuzione delle segnalazioni del sistema d'informazione Schengen (SIS) per l'arresto, l'estradizione e la consegna ai valichi di frontiera;
- una maggiore individuazione delle persone soggette a divieti di ingresso connessi ad accuse penali nel SIS e/o nelle banche dati nazionali;

- una maggiore individuazione dell'uso fraudolento di documenti d'identità (smarriti, rubati o revocati) grazie all'aumento del numero di riscontri positivi nella banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD);
- un migliore scambio di informazioni tra gli Stati membri dell'UE sui casi di criminalità organizzata.

Per quanto riguarda le politiche antiterrorismo, i benefici comprendevano:

- la raccolta di informazioni migliori e più complete sui combattenti terroristi e sulle persone coinvolte in attività connesse al terrorismo, grazie all'aumento del numero di riscontri positivi connessi alle segnalazioni ai sensi degli articoli 24 e 26 e dell'articolo 36, paragrafi 2 e 3, della decisione SIS II;
- un migliore utilizzo del sistema d'informazione Schengen (SIS) per i casi di terrorismo;
- la capacità di ciascuno di questi effetti delle verifiche sistematiche di facilitare il lavoro delle autorità di contrasto sui casi di terrorismo e contribuire in tal modo alla prevenzione degli attacchi terroristici.

III.1. L'impatto del regolamento sulla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata

In via preliminare, occorre sottolineare che non sono disponibili al pubblico dati sulla percentuale di segnalazioni/riscontri positivi riguardanti i beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione rispetto ai cittadini di paesi terzi. I dati che seguono si riferiscono a tutte le persone che attraversano le frontiere esterne. Questa mancanza di separazione statistica[21] tra i beneficiari del diritto alla libera circolazione e i cittadini di paesi terzi rende ovviamente difficile trarre conclusioni affidabili.

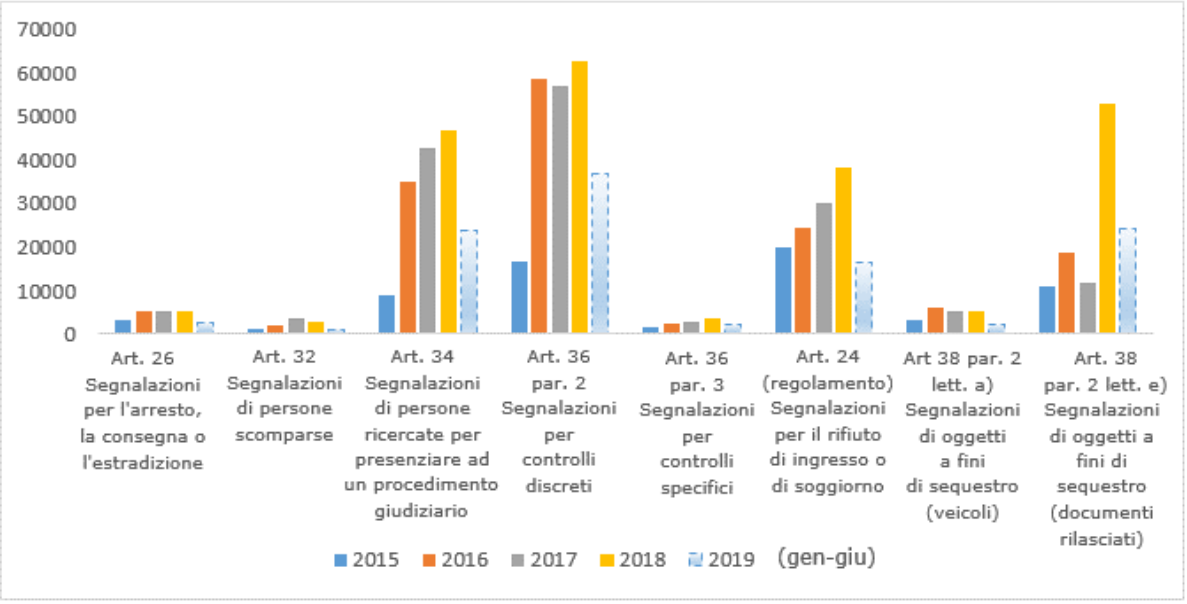
Secondo lo studio condotto dal contraente esterno, tra il 2016 e il 2018 il numero complessivo di segnalazioni riguardanti persone nel sistema d'informazione Schengen (SIS) è aumentato del 13 %. L'aumento più significativo (63 %) ha riguardato le segnalazioni relative a controlli discreti e specifici (articolo 36 della decisione SIS II[22]). Analogamente, il numero di riscontri positivi nel SIS è aumentato per i 12 Stati membri analizzati in modo approfondito[23] nello studio esterno.

[21] Oltre ai dati raccolti nel contesto dello studio esterno, eu-LISA raccoglie dati statistici sull'uso del SIS da parte degli Stati membri sulla base delle disposizioni dei regolamenti SIS e dei relativi atti di esecuzione. I dati sul numero di interrogazioni e segnalazioni nel SIS sono raccolti per Stato membro e non sono indicati per "tipo di interrogazione" o "contesto del riscontro positivo" (verifiche di frontiera, controlli di polizia ecc.). Al momento della redazione della presente relazione la maggior parte (ma non la totalità) degli Stati membri disponeva, in una certa misura, di statistiche nazionali con questo livello di dettaglio.

[22] Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63).

[23] Lo studio esterno ha riguardato tutti gli Stati membri, ma ha esaminato più approfonditamente la situazione in dodici di essi: Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia.

Grafico 2. Numero di riscontri positivi complessivi nel SIS II agli attraversamenti delle frontiere esterne (2015-2019)[24]



Fonte: cifre basate sulle indagini sulle guardie di frontiera (dati per Austria, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Lettonia, Lituania, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia); per i dati relativi alla Spagna sono stati utilizzati solo i dati sull'aeroporto di Madrid Barajas[25].

Secondo i funzionari delle autorità antiterrorismo consultati per lo studio esterno, sembra che il regolamento abbia avuto un impatto positivo sulla lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, principalmente grazie alla raccolta generale di informazioni agevolata dal maggior numero di riscontri positivi, che è direttamente collegato al maggior numero di verifiche nelle banche dati. Oltre al valore dell'aumento del numero di riscontri positivi, la maggiore efficacia delle verifiche di frontiera ha rafforzato la fiducia dei servizi di contrasto e di sicurezza nei sistemi, incoraggiandoli a inserire segnalazioni nel sistema d'informazione Schengen (SIS) o nella banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD).

Poiché il regolamento è stato adottato per affrontare la minaccia del terrorismo, in particolare dei combattenti terroristi, i cambiamenti nelle segnalazioni e nei riscontri positivi connessi al

[24] L'articolo 24 del regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) riguarda solo i cittadini di paesi terzi, per cui le segnalazioni ai sensi di tale articolo non sono mai pertinenti per i cittadini dell'Unione. Inoltre, poiché l'articolo 24 può riguardare segnalazioni non basate sulla sicurezza, tali riscontri positivi potrebbero non essere tutti pertinenti per valutare la prevenzione di minacce alla sicurezza interna dello spazio Schengen.

[25] Il gruppo di studio ha richiesto dati sui riscontri positivi sia nelle informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale (SIRENE) sia nell'indagine sulle guardie di frontiera. Nell'indagine sulle guardie di frontiera, i dati richiesti riguardavano solo gli articoli 26, 32 e 34 della decisione 2007/533 e l'articolo 24 del regolamento (CE) n. 1987/2006, nonché l'articolo 36, paragrafi 2 e 3, e l'articolo 38, paragrafo 2, lettere a) ed e), della decisione. Sono stati richiesti dati anche per gli specifici siti visitati. Le richieste di dati a SIRENE si spingevano oltre e includevano sottocategorie all'interno di articoli e paragrafi specifici. Tali categorie comprendevano i combattenti terroristi stranieri e i reati. Si partiva dal presupposto che SIRENE aggregasse e mantenesse una banca dati più dettagliata, visto l'obbligo di comunicare i dati a eu-LISA.

terrorismo sono particolarmente interessanti. Secondo i dati raccolti nell'ambito dello studio, il numero di segnalazioni (connesse al terrorismo) effettuate su richiesta delle autorità responsabili della sicurezza nazionale ai sensi dell'articolo 36, paragrafo 3, della decisione SIS II è aumentato del 46 % dal 2016 al 2018. Secondo i dati forniti da sette uffici nazionali SIRENE[26], il numero di riscontri positivi connessi al terrorismo ai sensi dello stesso articolo è più che raddoppiato nello stesso periodo. Oltre alle statistiche sulle segnalazioni e sui riscontri positivi, secondo i funzionari delle autorità antiterrorismo intervistati nello studio esterno, il regolamento ha avuto anche altri effetti positivi percepiti. Tra questi, i funzionari hanno menzionato miglioramenti per quanto riguarda: i) il monitoraggio degli spostamenti dei combattenti terroristi, incluso il rilevamento di tali spostamenti in cooperazione tra gli Stati membri; ii) le informazioni generali sul terrorismo, che facilitano lo svolgimento delle valutazioni dei rischi e l'elaborazione delle risposte; iii) l'agevolazione degli interventi sui combattenti terroristi; iv) l'efficacia della sorveglianza discreta; v) la capacità di individuazione.

Oltre alla lotta al terrorismo, lo studio condotto dal contraente esterno ha concluso che il regolamento ha contribuito anche alla lotta contro la criminalità organizzata, in particolare il traffico di migranti, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti, il trasferimento di beni attraverso le frontiere, la contraffazione e i reati patrimoniali, nonché la falsificazione di documenti. Analogamente alla lotta al terrorismo, il regolamento ha migliorato in particolare le informazioni generali e l'analisi dei rischi, aumentando la capacità delle autorità di contrasto di contrastare la criminalità organizzata. Il numero di riscontri positivi ai sensi degli articoli pertinenti è aumentato, in particolare a norma dell'articolo 36 ("Segnalazioni di controlli discreti o specifici"). Inoltre, secondo i dati raccolti nel contesto dello studio, il numero di riscontri positivi sulle segnalazioni per l'arresto e sulle segnalazioni di cittadini di paesi terzi ai fini del rifiuto di ingresso e di soggiorno (articolo 24 del regolamento SIS II[27]) è aumentato del 30 % tra aprile 2017 e aprile 2019 per i 12 Stati membri ulteriormente analizzati dallo studio esterno.

Inoltre il numero complessivo di riscontri positivi nella banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (SLTD) è più che raddoppiato tra il 2016 e il 2018, anche se l'aumento varia notevolmente da uno Stato membro all'altro.

III.2. L'impatto economico del regolamento

I benefici del regolamento devono essere considerati insieme ai costi sostenuti dai diversi portatori di interessi per la sua attuazione.

[26] Informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale (SIRENE). Ogni paese dell'UE che utilizza il SIS ha istituito un ufficio nazionale SIRENE, operativo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, competente per qualsiasi scambio di informazioni supplementari e per il coordinamento di attività connesse alle segnalazioni SIS.

[27] Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4).

Lo studio esterno comprende un'analisi dei costi economici sostenuti dai portatori di interessi nell'attuazione del regolamento nel 2018, l'anno con i dati più completi sui principali fattori economici. Tuttavia le limitazioni dei dati hanno inciso in modo significativo sulla capacità di giungere a conclusioni chiare. In particolare:

- l'analisi dei tempi di attesa aggiuntivi per i passeggeri ha dovuto basarsi in parte su stime a causa delle limitazioni dei dati;
- nel valutare i costi calcolati dallo studio, è inoltre emerso che i viaggiatori subiscono ritardi per un'ampia gamma di motivi, quali ricorrenti ingorghi del traffico o ritardi nei trasporti pubblici. Questi non sono valutati secondo lo stesso approccio e molto probabilmente tali viaggiatori non sono in grado di ripartire i ritardi subiti in funzione delle diverse cause (ad esempio verifiche, traffico, lavori stradali, condizioni meteorologiche);
- a causa dell'indisponibilità dei dati, i costi per i soggetti privati, ad esempio i costi di investimento, i costi causati dai ritardi e i risarcimenti dei passeggeri, non sono presi in considerazione;
- è possibile che siano stati realizzati risparmi indiretti grazie all'impatto del regolamento sul terrorismo e sulle attività della criminalità organizzata, obiettivo stesso del regolamento. Tuttavia stime precise su tali guadagni sono disponibili solo in misura molto limitata. Inoltre i benefici derivanti da un attentato terroristico sventato sono estremamente difficili, se non impossibili, da quantificare e non possono essere misurati solo in termini economici.

Per tali motivi non è possibile trovare un chiaro equilibrio che determini l'efficienza del regolamento in termini di costi. In ogni caso, i passeggeri sostengono di gran lunga la maggior parte dei costi in termini di aumento dei tempi di attesa, che tuttavia sembra molto limitato per ciascun passeggero[28].

Inoltre lo svolgimento di tali verifiche fa anche sentire i passeggeri più sicuri[29] e, di conseguenza, disposti ad accettare tempi di attesa più lunghi se ciò riduce il rischio di attacchi terroristici. Anche questo aumento della sicurezza percepita dovrebbe essere considerato un effetto complessivamente positivo, nonché un moltiplicatore positivo per l'economia. Inoltre, se ben organizzate, le verifiche alle frontiere possono essere effettuate in modo agevole e i tempi di attesa possono quindi essere trascurabili.

Sebbene aumenti molto più elevati dei tempi di attesa possano effettivamente cambiare l'accettazione dei passeggeri, la possibilità di snellire le verifiche di frontiera ai sensi

[28] Secondo lo studio condotto dal contraente esterno, solo quattro Stati membri hanno fornito stime dell'aumento dei tempi di attesa in minuti. Sulla base dei dati limitati raccolti dalle autorità delle guardie di frontiera, il contraente esterno ha definito due scenari estremi: lo scenario ottimistico in cui i tempi di attesa per passeggero aumentano di un minuto a causa dell'introduzione delle verifiche sistematiche e lo scenario pessimistico in cui i tempi di attesa per passeggero aumentano di tredici minuti a causa dell'introduzione delle verifiche sistematiche. Sulla base dei dati forniti al contraente esterno, i costi per passeggero sembrano essere compresi tra 0,08 e 0,16 EUR.

[29] Dichiarazione rilasciata dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) durante i colloqui condotti dal contraente esterno nel quadro dello studio.

dell'articolo 9 offre al codice frontiere Schengen un meccanismo per rispondere a tempi di attesa eccessivi imprevisti.

Su tale base, e visti i benefici complessivi delle verifiche sistematiche per la sicurezza interna dello spazio Schengen, in particolare l'acquisizione di informazioni complete sul terrorismo e sulla criminalità organizzata attraverso l'aumento del numero di segnalazioni e riscontri positivi nel SIS, i costi sostenuti per l'attuazione del regolamento appaiono proporzionati e giustificati.

IV. Fattori esterni che incidono sull'efficienza delle verifiche sistematiche

Carenze significative nella capacità tecnica degli Stati membri di verificare le impronte digitali di una persona rispetto ai dati contenuti nei documenti di viaggio compromettono l'efficienza delle verifiche sistematiche. Occorrono quindi maggiore attenzione e azioni da parte sia della Commissione che delle autorità degli Stati membri.

In caso di dubbi sull'autenticità del documento di viaggio o sull'identità del titolare, gli Stati membri sono tenuti ad accertare almeno uno degli identificatori biometrici nel supporto di memorizzazione dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati a norma del regolamento (CE) n. 2252/2004[30], vale a dire un'immagine del volto o le impronte digitali. "Ove [tale accertamento sia] possibile", tale obbligo si applica anche ai documenti di viaggio non rilasciati a norma di tale regolamento. L'identificatore biometrico più efficiente, affidabile e a prezzi accessibili per individuare le persone che viaggiano con un'identità fittizia sono le impronte digitali, ad esempio se l'impostore somiglia molto al legittimo titolare del documento presentato. La verifica delle impronte digitali è dunque ancora più importante, in quanto la frode documentale sta diventando sempre più sofisticata e difficile da individuare, ad esempio attraverso il "morphing"[31].

Per contrastare queste tecniche di falsificazione sempre più diffuse, la Commissione ha deciso di finanziare il progetto di ricerca iMARS (soluzioni di rilevamento di attacchi di manipolazione delle immagini), che mira a sviluppare strumenti per individuare le immagini del volto manipolate, in particolare quelle trasformate durante il ciclo di vita dei documenti d'identità, e per accertare l'autenticità dei documenti d'identità, nonché a garantire che all'interno dell'Unione europea non possano più essere rilasciati passaporti europei con immagini trasformate o altrimenti manipolate[32].

---

[30] Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, relativo alle norme sulle caratteristiche di sicurezza e sugli elementi biometrici dei passaporti e dei documenti di viaggio rilasciati dagli Stati membri (GU L 385 del 29.12.2004, pag. 1).

[31] Questa tecnica consiste nel creare una nuova immagine del volto unendo digitalmente le rappresentazioni del volto di due immagini diverse. Esistono diverse tecniche di morphing, dal morphing automatico che utilizza applicazioni e software al morphing manuale ottenuto utilizzando software di editing fotografico ampiamente accessibili.

[32] iMARS è un progetto di ricerca finanziato dalla Commissione europea, avviato nel settembre 2020 per 48 mesi. https://imars-project.eu/.

In attesa dei risultati del progetto iMARS, i dubbi sull'identità di una persona possono essere chiariti solo verificando le impronte digitali rispetto agli identificatori biometrici integrati nel supporto di memorizzazione dei passaporti e dei documenti di viaggio. Attualmente[33] tale verifica è effettuata alle frontiere esterne solo da 13 Stati membri e può interessare solo i titolari di passaporti rilasciati da 15 Stati membri che utilizzano già la tecnologia necessaria. Si tratta di una lacuna in materia di sicurezza che dovrebbe essere colmata rapidamente. Questo notevole sottoutilizzo delle impronte digitali compromette direttamente l'obiettivo delle verifiche sistematiche. Poiché, in ultima analisi, sono il documento di viaggio e i dati personali ivi contenuti a essere verificati nelle banche dati e non la persona che entra nello spazio Schengen, in mancanza di un accertamento affidabile del legame tra la persona e il documento di viaggio presentato, i combattenti terroristi di ritorno potrebbero entrare nello spazio Schengen senza essere individuati, pur essendo sottoposti alle verifiche sistematiche.

V. Conclusioni

Il terrorismo, compresa la minaccia dei combattenti terroristi di ritorno, rimane una delle principali preoccupazioni dell'Unione europea in materia di sicurezza. Sebbene non sia possibile accertare esattamente l'impatto diretto che il regolamento ha avuto sulla prevenzione degli attacchi terroristici o delle attività della criminalità organizzata, i portatori di interessi consultati e le statistiche disponibili indicano che esso ha avuto un impatto complessivamente positivo sulla sicurezza interna nello spazio Schengen, in particolare grazie alle informazioni generali messe a disposizione delle autorità di contrasto.

Il regolamento ha avuto un impatto importante sui beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto dell'UE, garantendo che i controlli di sicurezza siano effettuati sistematicamente su tutte le persone. Si può pertanto ritenere che il regolamento colmi un'importante lacuna nell'uso delle banche dati sulle persone con libertà di circolazione, riconoscendo la possibilità che alcuni combattenti terroristi beneficino del diritto di viaggiare all'interno dello spazio Schengen.

Malgrado **i costi per l'attuazione di verifiche sistematiche su tutte le persone in ingresso e in uscita dallo spazio Schengen**, sostenuti in particolare dai passeggeri sotto forma di un aumento dei tempi di attesa, siano non trascurabili, essi **appaiono proporzionati all'impatto del regolamento sulla sicurezza interna**, anche senza considerare i potenziali risparmi in termini di costi connessi alla prevenzione degli attacchi terroristici e della criminalità organizzata. Nel valutare l'impatto globale del regolamento, le autorità delle guardie di frontiera consultate nel quadro dello studio sono quasi unanimi nel ritenerlo una risposta adeguata alle attuali esigenze di sicurezza.

Tuttavia **nei primi anni di attuazione sono state individuate sfide** significative, che riguardano la distinzione tra le deroghe di cui all'articolo 8, paragrafo 2 bis, del codice frontiere Schengen e le misure di snellimento di cui all'articolo 9 del codice frontiere

[33] Al momento della redazione della presente relazione.

Schengen, l'interpretazione dei requisiti di entrambe le disposizioni e, di conseguenza, la loro applicazione pratica, la qualità della valutazione dei rischi richiesta per le deroghe e le relazioni richieste per le misure di snellimento. Poiché entrambe le disposizioni rimangono applicabili ai valichi di frontiera terrestri e marittimi, occorre chiarire ulteriormente le procedure per il ritorno temporaneo a verifiche mirate e applicare più rigorosamente le norme per garantire un livello di sicurezza costantemente elevato a tutte le frontiere esterne. Il ricorso a misure di snellimento deve rimanere limitato a circostanze eccezionali ed impreviste.

Nell'applicare una deroga al principio delle verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti, gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a coinvolgere anche le autorità antiterrorismo e di contrasto alla criminalità organizzata nella predisposizione della valutazione dei rischi. Il modello elaborato da Frontex a tal fine mira ad affrontare la mancanza di armonizzazione nella raccolta dei dati e a migliorarne la qualità, ma non raggiungerà i suoi obiettivi se non saranno coinvolte attivamente tutte le autorità competenti.

Un **approccio più proattivo che impedisca tempi di attesa eccessivi dovuti a eventi prevedibili** costituirebbe un passo importante per porre rimedio alla situazione ai valichi di frontiera senza ostacolare l'obiettivo stesso del regolamento. Molti Stati membri hanno notificato l'intenzione di derogare al principio delle verifiche sistematiche nelle banche dati pertinenti in vista della pausa estiva e delle festività natalizie. Sebbene sia ancora prerogativa degli Stati membri ricorrere alle deroghe alle frontiere terrestri e marittime, essi dovrebbero piuttosto prepararsi ad aumentare il personale e a riorganizzare le infrastrutture in questi noti periodi di punta.

Analogamente, un **approccio uniforme alla valutazione degli "eventi imprevedibili" e dei tempi di attesa "eccessivi"** garantirebbe la coerenza in una questione critica che potrebbe incidere sulla sicurezza di tutti gli Stati Schengen. La relazione sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen[34] ha confermato nel complesso le sfide di cui sopra, ma ha anche riconosciuto che nella maggior parte dei casi le autorità nazionali le avevano già affrontate o lo stavano facendo durante le seconde visite di valutazione effettuate nell'ambito del meccanismo di valutazione Schengen.

Per i motivi di cui sopra, quando ha elaborato la strategia sul futuro di Schengen[35] nel giugno 2021, che ha portato alla proposta di modifica del codice frontiere Schengen[36] nel dicembre 2021, la Commissione ha concluso che non era necessario modificare l'attuale articolo 8 per ovviare alle carenze individuate. La Commissione intende piuttosto affrontare tali questioni mediante strumenti normativi non vincolanti, in particolare la prossima

[34] 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 (COM(2020) 779 final del 25.11.2020).

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

[36] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (UE) 2016/399 che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (COM(2021) 891 final).

revisione del *Manuale pratico per le guardie di frontiera*[37] che le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare per effettuare il controllo alle frontiere delle persone.

In futuro la Commissione continuerà a monitorare l'applicazione dell'articolo 8 nell'ambito del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen.

[37] C(2019) 7131 final dell'8.10.2019.