



Bruxelles, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Consiglio

**sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e monitoraggio per
verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE)
n. 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto sulla revisione del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen

A. Necessità di intervenire

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

Schengen è uno dei risultati più significativi dell'integrazione europea. Si tratta di uno spazio in cui oltre 420 milioni di persone, nonché beni e servizi, possono circolare liberamente senza controlli di frontiera. Schengen contribuisce al funzionamento del mercato unico e la sua creazione ha apportato benefici sociali ed economici alla società europea¹.

Il buon funzionamento dello spazio senza controlli alle frontiere interne dipende dall'applicazione efficace ed efficiente del quadro giuridico Schengen da parte degli Stati membri². Occorre un impegno comune per mantenere un elevato livello di fiducia reciproca tra gli Stati membri. L'instabilità nei paesi vicini all'Europa e oltre, la crisi dei rifugiati del 2015 e le sue conseguenze, la pandemia di COVID-19 e la persistente minaccia terroristica hanno indotto alcuni Stati membri a ripristinare i controlli alle frontiere interne, in alcuni casi più volte dal 2015 in poi. Questi sviluppi hanno posto in evidenza la necessità di migliorare il funzionamento dello spazio Schengen e gli strumenti disponibili per mantenerlo operativo, compreso il meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen. Tale meccanismo verifica e monitora la corretta applicazione dell'*acquis* di Schengen da parte degli Stati membri, integrando gli altri due pilastri che formano la governance Schengen, ossia le misure alle frontiere esterne (gestione delle frontiere esterne) e le misure compensative (politica comune in materia di visti, cooperazione di polizia, politica di rimpatrio e sistema d'informazione Schengen). Pur essendo uno strumento tecnico, il meccanismo mira ad agevolare il dialogo politico sulla situazione nello spazio Schengen. Nel primo ciclo di valutazione quinquennale non ha tuttavia esercitato sugli Stati membri una pressione politica sufficiente per indurli ad affrontare le carenze e non ha condotto a discussioni politiche approfondite su Schengen.

Sebbene durante il primo ciclo di valutazione quinquennale (2015-2019) il meccanismo abbia dimostrato il suo valore aggiunto nel garantire il funzionamento di Schengen, **una serie di carenze ha impedito che funzionasse efficacemente come potrebbe e dovrebbe, e ha impedito che esprimesse il pieno potenziale**. In particolare, vi sono **tre problemi interconnessi** derivanti da carenze nella concezione e nell'attuazione del meccanismo:

- un'attenzione strategica limitata e una significativa frammentazione che impediscono una visione d'insieme del funzionamento di Schengen nel suo complesso, che faciliterebbe la discussione politica;
- un'insufficiente capacità di individuare nuove circostanze, sviluppi legislativi e tendenze e di adattarsi e reagire, in particolare alle violazioni dei diritti fondamentali nei paesi terzi; e
- la lentezza nell'adozione e nell'attuazione di misure correttive, dovuta al sistema paritetico che non esercita la pressione desiderata.

Questi problemi e i fattori connessi (indicati in dettaglio nella relazione sulla valutazione d'impatto) incidono sul funzionamento del meccanismo e, nel complesso, compromettono la resilienza dello spazio Schengen.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

In risposta alle recenti sfide, nel nuovo patto sulla migrazione e l'asilo la Commissione ha annunciato l'adozione di una strategia Schengen che combinerà iniziative legislative e operative volte a creare uno spazio Schengen più forte e più resiliente. Una di queste iniziative è la revisione del meccanismo. L'**obiettivo generale** dell'iniziativa è migliorare il funzionamento del meccanismo, aumentarne l'efficienza e rafforzare il pilastro del monitoraggio della governance Schengen. Il gruppo "Valutazione di Schengen" dovrebbe essere in grado di

¹ 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 del 4.3.2016, pag. 3).

² Oltre agli Stati membri dell'UE, Schengen comprende anche Islanda, Norvegia, Svizzera e Liechtenstein (i cosiddetti "paesi associati Schengen"). L'Irlanda non fa parte dello spazio senza controlli alle frontiere interne, ma applicherà in parte l'*acquis* di Schengen a partire dal 1° gennaio 2021. Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania sono vincolati dall'*acquis* di Schengen, ma per tali Stati membri i controlli alle frontiere interne non sono ancora stati revocati. La presente valutazione d'impatto si riferisce a tutti questi paesi come Stati membri.

individuare tempestivamente le carenze più significative e affrontarle prontamente, consentendo anche di trarre conclusioni sulla situazione di Schengen che alimentino la discussione politica. Di fronte ai problemi elencati sopra, l'iniziativa mira a conseguire gli **obiettivi specifici** seguenti:

- **obiettivo specifico 1:** colmare le lacune e aumentare la concentrazione strategica; il primo obiettivo specifico è legato principalmente al primo problema;
- **obiettivo specifico 2:** razionalizzare la ripartizione dei compiti e delle responsabilità e semplificare e accelerare il processo e le procedure; il secondo obiettivo specifico è legato principalmente al secondo e al terzo problema;
- **obiettivo specifico 3:** rafforzare l'attuazione delle garanzie in materia di diritti fondamentali previste dall'*acquis* di Schengen; il terzo obiettivo specifico è legato principalmente al secondo problema;
- **obiettivo specifico 4:** ottimizzare la partecipazione degli esperti degli Stati membri e il coinvolgimento degli organismi e delle agenzie dell'UE, nonché le sinergie con altri strumenti; il quarto obiettivo specifico è legato principalmente al primo e al secondo problema.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

Il **valore aggiunto dell'UE** che presenta l'iniziativa deriva dall'importanza di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri affinché tutte le disposizioni dell'*acquis* di Schengen siano attuate correttamente e adeguatamente. La valutazione coordinata a livello dell'UE facilita il confronto tra le pratiche di attuazione degli Stati membri e la valutazione degli effetti combinati dell'attuazione nei diversi Stati membri. Consente inoltre di individuare le carenze derivanti da asimmetrie e divergenze nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen che possono metterne a repentaglio l'integrità. La pressione reciproca derivante dal meccanismo può creare un ulteriore incentivo alla corretta attuazione delle norme Schengen.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

La Commissione ha elaborato una serie di opzioni strategiche legislative e di altro tipo sulla base delle raccomandazioni di tutti i portatori di interessi e del riesame quinquennale dell'attuazione dell'attuale regolamento. A seguito di una preselezione in cui alcune opzioni sono state scartate, sono state valutate in dettaglio le **opzioni strategiche** seguenti, in alternativa allo scenario di base:

- **opzione 1** — questa opzione consiste in **modifiche operative** che adeguano la portata delle valutazioni ma mantengono l'attuale frammentazione dei settori di intervento (per affrontare il problema 1 e conseguire l'obiettivo specifico 1), accelerano il processo di valutazione mantenendo nel contempo le attuali procedure decisionali e di follow-up (problemi 2 e 3 e obiettivo 2), coinvolgono meglio gli esperti degli Stati membri e gli organismi/le agenzie dell'UE (problemi 1 e 2 e obiettivo 4) e rafforzano la valutazione dei diritti fondamentali (problema 2 e obiettivo 3);
- **opzione 2** — sulla base delle modifiche operative (previste dall'opzione 1), questa opzione propone **modifiche legislative mirate** per aumentare la certezza del diritto; aumenta la flessibilità per quanto riguarda i settori e gli attori valutati e intensifica la programmazione (problema 1 e obiettivo 1); semplifica le procedure e gli obblighi e stabilisce un calendario chiaro per tutti gli attori coinvolti, mantenendo nel contempo lo stesso equilibrio istituzionale (problemi 2 e 3 e obiettivo 2); introduce flessibilità nelle dimensioni del gruppo di valutazione e migliora il coordinamento con gli organismi e le agenzie dell'UE (problemi 1 e 2 e obiettivo 4); aumenta inoltre la certezza del diritto sugli elementi pertinenti per la valutazione dei diritti fondamentali e ne sottolinea la rilevanza e l'importanza politica (problema 2 e obiettivo 3);
- **opzione 3** — questa opzione presenta **modifiche legislative ambiziose** per incorporare le misure proposte nell'ambito delle opzioni 1 e 2 e le combina con ulteriori modifiche alla concezione e al funzionamento del gruppo "Valutazione di Schengen"; allarga l'ambito di applicazione del meccanismo a settori specifici al di là dell'*acquis* di Schengen, stabilisce valutazioni globali articolate non per settore di intervento ma per Stato membro, sulla base della valutazione del rischio e della conoscenza situazionale, estende la durata del ciclo di valutazione a sette anni e crea ulteriori strumenti di valutazione e monitoraggio adeguati allo scopo (problemi 1 e 2 e obiettivo 1); propone modifiche all'equilibrio istituzionale nel processo decisionale (l'adozione combinata di relazioni di valutazione e raccomandazioni da parte della Commissione e del Consiglio concentra l'adozione di raccomandazioni sui casi di rilevanza politica, vale a dire le "carenze gravi", le "valutazioni iniziali" e le "valutazioni tematiche") e nelle procedure di follow-up e introduce una procedura accelerata per le carenze gravi (problema 3 e obiettivo 2); modifica il processo di

designazione degli esperti degli Stati membri, anche creando un gruppo di esperti, e massimizza il coordinamento con gli organismi e le agenzie dell'UE e con altri meccanismi di controllo della qualità (problemi 1 e 2 e obiettivo 4); introduce una valutazione specifica dei diritti fondamentali (problema 2 e obiettivo 3);

- **opzione 4** — questa opzione propone un **approccio combinato** delle misure proposte nell'ambito delle altre opzioni (che sono cumulative piuttosto che alternative), a seconda del settore di intervento e del livello di ambizione; propone di mantenere l'attuale ambito di applicazione, che copre tutti gli aspetti dell'*acquis* di Schengen, ma adattando le priorità (settori di intervento) alle nuove realtà e ai nuovi attori, con una programmazione più flessibile (come previsto dall'opzione 2; affrontare il problema 1 e conseguire l'obiettivo 1) ed estendendo il ciclo di valutazione a sette anni (come previsto dall'opzione 3; problema 1 e obiettivo 1); amplia la gamma di strumenti disponibili e chiarisce i criteri e le condizioni per il loro utilizzo (come previsto dall'opzione 3; problemi 1 e 2 e obiettivo 1); comprende misure volte ad accelerare e semplificare le procedure (come previsto dall'opzione 2; problema 3 e obiettivo 2) e modifica il processo decisionale e crea una procedura accelerata per le carenze gravi (come previsto dall'opzione 3; problemi 2 e 3 e obiettivo 2); combina tutte le misure proposte nell'ambito delle altre opzioni per ottimizzare la partecipazione degli esperti degli Stati membri e migliorare il coinvolgimento degli organismi e delle agenzie dell'UE (problemi 1 e 2 e obiettivo 4); introduce modifiche per aumentare la certezza del diritto sugli elementi pertinenti per i diritti fondamentali (come previsto dall'opzione 2; problema 2 e obiettivo 3).

A seguito di una valutazione dettagliata e di un raffronto dell'impatto di tutte le opzioni strategiche e tenendo conto delle raccomandazioni dei portatori di interessi consultati, l'**opzione strategica prescelta** è l'opzione 4. I fattori che hanno portato alla scelta dell'opzione 4 sono i seguenti: l'efficacia e l'efficienza delle misure; il potenziale in termini di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi; la valutazione realistica delle posizioni dei diversi portatori di interessi, tenendo conto della fattibilità pratica e giuridica delle misure proposte. Le altre opzioni strategiche sono escluse in quanto affrontano i problemi solo in una certa misura e/o sono difficili da adottare/attuare.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

La Commissione ha elaborato le opzioni strategiche tenendo conto delle raccomandazioni ricevute durante la consultazione, che ha coinvolto i portatori di interessi (Parlamento europeo, Stati membri, organismi e agenzie dell'UE, organizzazioni della società civile). Tutti i portatori di interessi hanno approvato le modifiche operative proposte dall'opzione 1. L'opzione 2 presenta misure legislative che hanno ottenuto un ampio sostegno da parte di tutti i portatori di interessi. Vari portatori di interessi hanno sostenuto una serie di misure proposte nell'ambito dell'opzione 3. Tuttavia gli Stati membri sono risultati particolarmente divisi sull'ampliamento dell'ambito di applicazione del meccanismo al di là dell'*acquis* di Schengen e sulla creazione di valutazioni globali basate sul rischio. I portatori di interessi non hanno sostenuto la proposta di creare una valutazione specifica per i diritti fondamentali. L'opzione 4 combina le misure previste dalle altre tre opzioni che hanno ottenuto il sostegno più ampio di tutti i portatori di interessi. Adotta un approccio più prudente per quanto riguarda l'introduzione di valutazioni globali, data la divisione degli Stati membri sull'argomento. Prevede inoltre che il Consiglio continui a partecipare all'adozione di raccomandazioni nei casi politicamente più rilevanti e ne rafforza notevolmente il ruolo nel dare seguito e monitorare l'attuazione delle raccomandazioni. L'opzione 4 consentirebbe altresì di integrare meglio nelle valutazioni le considerazioni relative ai diritti fondamentali senza aggiungere un settore separato, dato che quest'ultima soluzione non ha trovato sostegno durante la consultazione.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione strategica prescelta affronterebbe i problemi individuati e risponderebbe efficacemente agli obiettivi generali e specifici dell'iniziativa. Contribuendo al buon funzionamento di Schengen, avrebbe una gamma molto vasta di potenziali impatti diretti e indiretti, tra cui impatti economici e sociali positivi. Tuttavia la valutazione d'impatto non cerca di quantificare gli impatti economici indiretti; si concentra piuttosto sui principali vantaggi derivanti dalle quattro opzioni strategiche per gli Stati membri, la Commissione e gli organismi e le agenzie dell'UE nelle attività a maggiore intensità di risorse. L'opzione prescelta migliorerebbe la qualità delle valutazioni e consentirebbe agli Stati membri di disporre di informazioni migliori sulla situazione reale in altri Stati membri, contribuendo in tal modo a rafforzare i risultati delle valutazioni e a creare fiducia tra i membri. Grazie all'ottimizzazione della partecipazione degli esperti, gli Stati membri destinerebbero meno risorse finanziarie ai trasporti, al vitto e ai funzionari pubblici mobilitati per le valutazioni. Gli Stati membri potrebbero beneficiare di una valutazione imparziale delle rispettive amministrazioni e di raccomandazioni sui settori in cui potrebbero essere necessari miglioramenti. Un altro vantaggio consiste nel possibile trasferimento delle conoscenze e delle migliori pratiche. La Commissione trarrebbe vantaggio dal coordinamento e dalla partecipazione a un meccanismo migliorato, che le consentirebbe di monitorare meglio l'applicazione e

l'attuazione del diritto dell'UE negli Stati membri e di venire a conoscenza dei problemi e delle sfide emergenti, che potrebbe affrontare attraverso nuove iniziative legislative. Grazie a valutazioni più efficaci, gli esperti della Commissione acquisirebbero ulteriori competenze utili per la loro funzione. L'opzione prescelta andrebbe a vantaggio degli organismi e delle agenzie dell'UE. Grazie a una maggiore partecipazione e a maggiori sinergie, gli organismi/le agenzie dell'UE raccoglierebbero informazioni supplementari durante le valutazioni, il che consentirebbe anche lo scambio delle migliori pratiche e la creazione di reti con i colleghi delle amministrazioni degli Stati membri. L'opzione prescelta comprende una serie di misure che permetterebbero di semplificare e ridurre gli oneri amministrativi per la Commissione, gli Stati membri e il Consiglio.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta mira a ottimizzare l'uso delle risorse disponibili. Ridurrebbe l'onere complessivo a carico degli Stati membri e della Commissione, in quanto comprende diverse misure che semplificano le procedure e riducono i costi amministrativi rendendo più efficace l'uso di tutti gli strumenti di valutazione. Gli organi e le agenzie dell'UE sarebbero soggetti a obblighi supplementari, ma ciò genererebbe costi aggiuntivi limitati rispetto al significativo impatto positivo dell'iniziativa.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

Si prevede che l'iniziativa abbia un effetto economico positivo in quanto contribuisce a rafforzare lo spazio Schengen, il che a sua volta apporta benefici al mercato unico in generale e alle imprese, comprese le PMI. Pertanto le opzioni strategiche non dovrebbero avere impatti diretti sulle imprese.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

I risparmi realizzati potrebbero essere significativi per alcune amministrazioni pubbliche più piccole e per gli Stati membri che attualmente sostengono un onere sproporzionato (per il contributo sbilanciato degli esperti degli Stati membri) per il funzionamento del meccanismo.

Sono previsti altri impatti significativi?

Il meccanismo dovrebbe garantire l'osservanza dei pertinenti obblighi in materia di diritti fondamentali nell'attuazione dell'*acquis* di Schengen e il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tutte le opzioni strategiche hanno un impatto positivo sulla protezione dei diritti fondamentali in quanto rafforzano le valutazioni in tutti i settori, compresa la protezione dei dati. Misure mirate consentirebbero inoltre di colmare le lacune nell'integrazione della protezione dei diritti fondamentali in relazione a determinate pratiche che oggi potrebbero non essere sufficientemente coperte dal meccanismo. Non si prevede alcun impatto significativo sul settore dell'ambiente.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

In linea con le norme per legiferare meglio, la valutazione del funzionamento del meccanismo si baserà su un programma dettagliato per il monitoraggio delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti. Al termine del primo ciclo di valutazione previsto dalle nuove disposizioni, quando tutti gli Stati membri saranno stati sottoposti ad almeno una valutazione, la Commissione valuterà il successo complessivo dell'iniziativa e presenterà una relazione al Consiglio e al Parlamento europeo.