



Bruxelles, 21.12.2016
COM(2016) 880 final

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

**sulla valutazione del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ai
sensi dell'articolo 24, paragrafo 5, dell'articolo 43, paragrafo 3 e dell'articolo 50,
paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1987/2006 e ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 3 e
dell'articolo 66, paragrafo 5 della decisione 2007/533/GAI**

{SWD(2016) 450 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**sulla valutazione del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ai
sensi dell'articolo 24, paragrafo 5, dell'articolo 43, paragrafo 3 e dell'articolo 50,
paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1987/2006 e ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 3 e
dell'articolo 66, paragrafo 5 della decisione 2007/533/GAI**

1. INTRODUZIONE

1.1 IL SISTEMA D'INFORMAZIONE SCHENGEN E IL SUO RUOLO AI FINI DELL'AGEVOLAZIONE DEGLI SCAMBI DI DATI FRA GLI STATI MEMBRI

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è un sistema d'informazione centralizzato su larga scala che viene utilizzato come strumento d'ausilio per i controlli sulle persone e sugli oggetti (quali documenti di viaggio e veicoli) alle frontiere esterne dello spazio Schengen e che serve a rafforzare la cooperazione fra autorità di contrasto e autorità giudiziarie in 29 paesi in Europa.

Il SIS è stato istituito nel 1995 nei sei Stati membri firmatari dell'accordo di Schengen come la principale misura compensativa a seguito dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne, conformemente alla convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen¹. In assenza di tali controlli gli Stati membri si sono trovati a dover affrontare le questioni della criminalità transfrontaliera e della migrazione irregolare, e per mantenere un elevato livello di sicurezza Stati membri dovevano superare i tradizionali concetti di accordo bilaterale e di assistenza giudiziaria e trovare una soluzione su misura per individuare:

- i cittadini di paesi terzi non autorizzati a entrare nello spazio Schengen;
- le persone ricercate per l'arresto a fini di estradizione o di consegna;
- le persone scomparse, in particolare i minori;
- persone e oggetti a fini di controlli discreti o specifici (spostamenti di responsabili di reati gravi e minacce alla sicurezza nazionale);
- persone ricercate per comparire in un procedimento giudiziario;
- alcune categorie di oggetti smarriti o rubati a fini di sequestro o di prova.

È stato così creato il SIS, per memorizzare segnalazioni su persone e oggetti ricercati. Il SIS è direttamente accessibile alle autorità competenti (vedi parte 1.3) negli Stati membri per effettuare controlli e creare segnalazioni, e prevede istruzioni sulla specifica azione da intraprendere quando la persona o l'oggetto sono localizzati (ad es. arresto di una persona, protezione di una persona scomparsa vulnerabile, sequestro di un oggetto come un passaporto non valido o una macchina rubata). Il SIS è stato oggetto di vari sviluppi nel corso degli anni. I principali, cioè SIS 1 e SISone4all, hanno consentito il collegamento di nuovi paesi aderenti allo spazio Schengen così come un maggiore rendimento tecnico.

¹ Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, fra i Governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni – 19 giugno 1990.

1.2 IL SIS DI SECONDA GENERAZIONE

La seconda generazione del sistema (SIS II) è entrata in funzione il 9 aprile 2013². L'esercizio e l'uso del SIS sono disciplinati da due importanti strumenti giuridici: il regolamento (CE) n. 1987/2006³, relativo all'uso del SIS per i controlli di cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni per l'ingresso o il soggiorno nello spazio Schengen, e la decisione 2007/533/GAI del Consiglio⁴, relativa all'uso del SIS ai fini della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

Oltre alle caratteristiche originali, il SIS II prevede nuove funzioni e categorie di oggetti:

- nuove categorie di segnalazioni per oggetti rubati: aeromobili, natanti, motori per natanti, container, apparecchiature, valori mobiliari e mezzi di pagamento;
- la possibilità di effettuare interrogazioni nel sistema centrale, mentre col sistema precedente tutte le interrogazioni venivano effettuate su una copia nazionale dei dati;
- la possibilità di creare connessioni fra le segnalazioni relative alle persone e agli oggetti (ad es. segnalazioni su una persona ricercata e sul veicolo rubato che sta utilizzando);
- dati biometrici (impronte digitali e fotografie) per confermare l'identità di una persona;
- una copia del mandato d'arresto europeo allegato direttamente alle segnalazioni di persone ricercate per l'arresto a fini di consegna o estradizione;
- informazioni sui casi di usurpazione di identità allo scopo di evitare errori di identificazione della vittima della frode di identità.

Dal mese di maggio 2013 l'agenzia eu-LISA⁵ è divenuta responsabile della gestione operativa del SIS II centrale, mentre gli Stati membri sono responsabili della gestione operativa dei loro sistemi nazionali.

1.3 ACCESSO ALLE SEGNALAZIONI DEL SIS II

L'accesso alle segnalazioni del SIS II è limitato alle autorità responsabili dei controlli di frontiera e ai fini di altri controlli di polizia e doganali effettuati alle frontiere esterne dello spazio Schengen o all'interno dello Stato membro interessato. Possono avere accesso a tali dati anche le autorità giudiziarie nazionali e le relative autorità di coordinamento.

Le segnalazioni del SIS II ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno e relative a documenti di identità vergini o già emessi possono essere consultate dalle autorità competenti per il rilascio dei visti e per l'esame delle domande di visto e dalle autorità competenti per il rilascio dei permessi di soggiorno e per l'amministrazione della normativa sui cittadini di paesi terzi

² Nel 2001 il Consiglio ha deciso in merito alla seconda generazione del sistema di informazione Schengen, che è entrato in funzione solo il 9 aprile 2013 per i motivi esposti nella relazione della Corte dei conti del 19 maggio 2014 dal titolo "Insegnamenti da trarre dallo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ad opera della Commissione europea" - http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_IT.pdf.

³ 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).

⁴ 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).

⁵ Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

riguardante l'acquis dell'UE in materia di libera circolazione delle persone. L'accesso al SIS II a scopi amministrativi è concesso anche agli enti preposti all'immatricolazione dei veicoli⁶, che possono accedere solo alle segnalazioni riguardanti i furti di veicoli, targhe e documenti di immatricolazione.

Gli Stati membri devono giustificare l'accesso delle autorità ai dati del SIS, fornendo ogni anno a eu-LISA per pubblicazione, come previsto dagli strumenti giuridici, un elenco delle autorità e delle categorie di segnalazioni a cui hanno accesso. Stando alle stime, vi sono attualmente circa due milioni di utenti finali negli Stati membri associati al funzionamento del SIS II.

EUROPOL ed EUROJUST hanno accesso a determinate categorie di segnalazioni nel SIS II in funzione delle loro responsabilità.

1.4 CAMPO D'APPLICAZIONE TERRITORIALE DEL SIS II

Benché il SIS II sia attualmente in funzione in 29 paesi Schengen il suo campo d'applicazione territoriale varia, poiché non tutti gli Stati membri partecipanti al SIS applicano pienamente l'acquis di Schengen (il corpus legislativo Schengen). I paesi che applicano pienamente l'acquis di Schengen e che usano il SIS II per tutte le finalità indicate nel regolamento e nella decisione sono 26:

- 22 Stati membri dell'UE: Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia;
- 4 paesi associati a Schengen non appartenenti all'UE: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

La Bulgaria e la Romania attualmente non applicano pienamente l'acquis di Schengen ma utilizzano il SIS II ai fini della cooperazione nelle attività di contrasto. Useranno il SIS per i controlli alle frontiere esterne non appena entrata in vigore la decisione relativa all'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Cipro e la Croazia non applicano ancora pienamente l'acquis di Schengen e non è stato ancora verificato se soddisfano tutte le condizioni necessarie per l'applicazione di tutte le parti di tale acquis. Stanno attualmente realizzando attività preparatorie ai fini dell'integrazione nel SIS.

Data la sua partecipazione parziale all'acquis di Schengen, il *Regno Unito* utilizza il SIS II solo nell'ambito della cooperazione nelle attività di contrasto. L'*Irlanda* si sta preparando ai fini dell'integrazione nel SIS II anch'essa per la cooperazione nelle attività di contrasto.

1.5 MODALITÀ DI UTILIZZO DEL SIS II DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

Per consultare i dati gli Stati membri, in funzione dell'attuazione tecnica del SIS II a livello nazionale, possono effettuare interrogazioni nel SIS centrale, nella loro copia nazionale, o in entrambi. Il SIS II è generalmente disponibile agli utenti finali attraverso i sistemi nazionali. Le autorità di contrasto o le autorità di controllo di frontiera di uno Stato membro, ad esempio, cercheranno una persona ricercata o un oggetto nelle banche dati nazionali

⁶ Regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 1).

pertinenti e, parallelamente, anche nel SIS II. Nella maggior parte degli Stati membri ciò avviene tramite un'unica interfaccia di ricerca. Questa integrazione nella vita lavorativa quotidiana degli utenti finali sfocia in un utilizzo molto intenso del SIS II⁷, e questo ha a sua volta portato a un considerevole successo operativo nei territori degli Stati membri connessi al SIS II⁸, sulla semplice base del fatto di rendere le informazioni disponibili al di là delle frontiere nazionali.

I dati relativi alle persone memorizzati nel SIS II sono quelli necessari a individuare una persona e a confermarne l'identità (ora includono, ove disponibili, una foto e le impronte digitali), insieme ad altre informazioni rilevanti sulla segnalazione (compresa l'azione da intraprendere). Non appena diventa tecnicamente possibile, le impronte digitali possono anche essere usate per *stabilire* l'identità di una persona sulla base dell'identificatore biometrico (in primo luogo le stesse impronte digitali), invece di essere usate, come avviene attualmente, solo per *confermare* un'identità. Per facilitare ciò è in via d'elaborazione un progetto per introdurre un sistema automatizzato di identificazione delle impronte digitali (AFIS) nel SIS II centrale.

2. OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE

Conformemente al regolamento (CE) n. 1987/2006⁹ e alla decisione 2007/533/GAI del Consiglio¹⁰, tre anni dopo l'inizio delle attività del SIS II, avvenuto il 9 aprile 2013, la Commissione ha effettuato un'ampia valutazione globale in linea con i seguenti obiettivi per ogni settore.

2.1 ARTICOLO 50, PARAGRAFO 5, DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1987/2006 E ARTICOLO 66, PARAGRAFO 5, DELLA DECISIONE 2007/533/GAI DEL CONSIGLIO

La valutazione riguarda: il SIS II centrale, lo scambio bilaterale e multilaterale di informazioni supplementari fra Stati membri, un'analisi dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi, una valutazione circa la validità dei principi di base, la valutazione dell'applicazione della decisione/del regolamento in oggetto con riguardo al SIS II, la sicurezza del SIS II centrale e le implicazioni per attività future.

2.2 ARTICOLO 24, PARAGRAFO 5, DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1987/2006 (SEGNALAZIONI AI FINI DEL RIFIUTO DI INGRESSO O DI SOGGIORNO)

La valutazione verte sul riesame dell'applicazione di questo articolo, e sulla presentazione delle proposte necessarie per modificarne le disposizioni al fine di raggiungere un maggior livello di armonizzazione dei criteri di inserimento delle segnalazioni.

⁷ Parte 7.2 – Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁸ Parte 7.3 – Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

2.3 ARTICOLO 43 DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1987/2006 E ARTICOLO 59 DELLA DECISIONE 2007/533/GAI DEL CONSIGLIO (MEZZI DI IMPUGNAZIONE)

La valutazione verte sulla raccolta e il riesame delle disposizioni vigenti in ogni Stato membro riguardanti: (a) la possibilità, per le persone, di adire la giurisdizione o l'autorità competente in base alla legislazione di qualsiasi Stato membro, per accedere, rettificare, cancellare o ottenere informazioni o per ottenere un indennizzo relativamente ad una segnalazione che le riguarda, e (b) l'esecuzione reciproca delle decisioni in altri Stati membri.

3. PROCEDURA DI VALUTAZIONE

La DG HOME ha effettuato la valutazione internamente, servendosi di relazioni statistiche, studi, questionari, colloqui e appositi workshop e riunioni.

Oltre alle statistiche necessarie per le relazioni pubbliche, eu-LISA raccoglie altre statistiche relative all'uso del SIS II e all'efficacia del sistema. Gli Stati membri raccolgono statistiche riguardanti lo scambio di informazioni supplementari e le risposte positive (hit) alle segnalazioni. Il SIS II è stato concepito fin dall'inizio, in termini giuridici e tecnici, per fornire statistiche sul suo uso e sulla sua efficacia.

Per quanto attiene agli aspetti inerenti alla gestione tecnica e operativa del SIS II, nella valutazione globale è stata integrata la relazione di cui all'articolo 66, paragrafo 4, della decisione SIS II e fornita da eu-LISA¹¹. Tale relazione descrive il funzionamento tecnico del SIS II centrale e della rete, compreso l'aspetto della sicurezza, dall'entrata in funzione il 9 aprile 2013 fino al 31 dicembre 2014. Guardando al futuro, per individuare le soluzioni a una serie di questioni tecniche sollevate dagli Stati membri, la Commissione ha avviato uno studio¹² su possibili miglioramenti dell'architettura del SIS II per ottenere efficienza in termini di costi, migliorare la continuità operativa e gestire l'accresciuto uso del sistema e i vari tipi di operazioni che saranno necessari, soprattutto per quanto riguarda le impronte digitali.

La sicurezza del SIS II centrale è stata valutata integrando la relazione sul SIS II centrale di eu-LISA e le parti rilevanti del controllo del 2014 del SIS centrale da parte del garante europeo della protezione dei dati¹³.

La valutazione è continuata con domande aperte sugli aspetti tecnici e operativi del SIS II. Tali domande riguardavano questioni operative e giuridiche, ma le risposte erano valutate e presentate anche secondo cinque criteri principali di valutazione: efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza e valore aggiunto a livello UE.

Per raccogliere dati che contribuissero a valutare l'uso delle segnalazioni ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno e le procedure di consultazione, è stata inviata una serie di domande agli Stati membri attraverso la rete europea sulle migrazioni presieduta dalla Commissione.

¹¹ Relazione tecnica di eu-LISA sul funzionamento del SIS II centrale.

<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² Commissione europea – RELAZIONE FINALE – TIC – Valutazione d'impatto di possibili miglioramenti all'architettura del SIS II - 2016.

¹³ Relazione di ispezione ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 sul sistema di informazione Schengen II (SIS II), gestita dall'agenzia UE per i sistemi IT su larga scala (eu-LISA), riferimento 2014-0953.

Le parti riguardanti lo scambio bilaterale e multilaterale di informazioni, l'analisi dei risultati, le implicazioni per attività future e la valutazione circa la validità dei principi di base sono state completate usando analisi statistiche, questionari rivolti alle principali parti interessate e discussioni in occasione di incontri diretti con le autorità nazionali di polizia.

La parte sui mezzi di impugnazione contiene i punti principali della relazione fornita dal gruppo di coordinamento del controllo del SIS II e le informazioni raccolte attraverso un questionario mirato. Le domande dettagliate su settori specifici sono state trasmesse ai punti di contatto nazionali.

I dati dettagliati della valutazione sono stati sintetizzati in un documento di lavoro dei servizi della Commissione, cui la presente relazione rinvia per le informazioni più specifiche.

4. RISULTATI DELLA VALUTAZIONE

4.1 INTRODUZIONE AI RISULTATI PRINCIPALI

Il SIS II è un sistema operativo che non può rimanere statico e che ha dato prova di un chiaro successo in un contesto di questioni complesse e in evoluzione. La valutazione non ha quindi esaminato solo l'efficacia attuale, ma ha anche guardato al futuro per proporre sviluppi importanti nella tecnologia, nella gestione del carico di lavoro, nella protezione dei diritti delle persone e nella realizzazione di migliori esiti operativi.

Nonostante i considerevoli risultati positivi e il valore aggiunto a livello UE ottenuti con l'uso del SIS, e la sua continua importanza per le difficili sfide sul piano della sicurezza e della migrazione che l'Europa si trova a dover affrontare, la Commissione ha individuato dei punti che devono essere affrontati. Questi vari punti vanno dal dettaglio tecnico a potenziali cambiamenti da apportare agli strumenti giuridici, e il presente documento ne fornisce un'ampia panoramica.

4.2 HA IL SIS II RAGGIUNTO L'OBIETTIVO DI APPORTARE UN VALORE AGGIUNTO A LIVELLO DELL'UE?

4.2.1 Risultati relativi all'uso del SIS II

Il paragrafo in oggetto presenta una panoramica dei risultati raggiunti tramite l'uso del SIS II da parte degli Stati membri e la successiva cooperazione attraverso l'ufficio SIRENE dalla sua entrata in funzione. Questo grande numero di risultati positivi non avrebbe potuto nemmeno essere immaginato con la semplice cooperazione bilaterale. Solo nel 2015 le autorità competenti hanno controllato persone e oggetti in base ai dati contenuti nel SIS II in quasi 2,9 milioni di occasioni. Attualmente, il sistema contiene più di 69 milioni di segnalazioni. Altri 20,7 milioni di operazioni hanno avuto luogo nel 2015 per creare, aggiornare o cancellare le segnalazioni di persone od oggetti o per estendere la durata di una segnalazione.

Una "risposta positiva" nel SIS II significa che una persona o un oggetto sono stati trovati in un altro Stato membro e che è necessaria un'ulteriore azione, specificata nella segnalazione. Fra l'entrata in funzione del SIS II, avvenuta il 9 aprile 2013, e la fine del 2015, sono state registrate **più di 371 000 risposte positive** (una media di oltre 370 risposte positive al giorno).

Questo significa che:

- oltre 25 000 persone sono state arrestate per rispondere dinanzi alla giustizia in un altro Stato membro;
- a più di 79 000 persone è stato rifiutato l'ingresso o il soggiorno nello spazio Schengen (essendo già state oggetto di una decisione in tal senso);
- sono state individuate più di 12 000 persone scomparse, che avevano attraversato la frontiera verso un altro Stato membro;
- più di 83 000 persone sono state rintracciate per comparire in un procedimento giudiziario penale. Nei casi in cui la polizia ha creato la segnalazione per conto delle autorità giudiziarie, costituisce un problema il fatto che, dopo la risposta positiva, la segnalazione non sia cancellata entro i termini;
- sono stati individuati più di 72 000 responsabili di reati gravi che si spostano da un luogo all'altro e altre persone che costituiscono minacce alla sicurezza;
- sono stati risolti più di 97 000 casi riguardanti furti di veicoli a motore, usurpazione di identità o di documenti di viaggio, furti di armi da fuoco, furti di targhe di veicoli o beni rubati. Un basso livello di riuscita è stato tuttavia riscontrato per quanto riguarda le categorie delle banconote, dei valori mobiliari e dei mezzi di pagamento, e questo nonostante un alto numero di segnalazioni.

Inoltre, per tutte le categorie di segnalazioni sopra descritte si è riscontrato un costante aumento nel numero di risposte positive. Nel solo anno 2014-15 gli utenti finali del SIS hanno realizzato quanto segue:

- un aumento del 27% degli arresti a fini di estradizione o di consegna;
- un aumento del 18% nella localizzazione di persone ai fini di rifiuto di ingresso o di soggiorno nello spazio Schengen;
- un aumento del 44% nel ritrovamento di persone scomparse;
- un aumento del 10% nel rintracciare persone che devono comparire in un procedimento giudiziario penale;
- un aumento del 43% nel localizzare responsabili di reati gravi che si spostano da un luogo all'altro e persone che costituiscono minacce alla sicurezza;
- un aumento del 18% nella soluzione di casi riguardanti furti di veicoli a motore, usurpazione di identità o di documenti di viaggio, furti di armi da fuoco, furti di targhe di veicoli o beni rubati¹⁴.

4.2.2 Gli uffici SIRENE

Fra tutte le forme di cooperazione europea nelle attività di contrasto, la comunicazione legata alle segnalazioni del SIS II è di gran lunga la principale. Il SIS II memorizza dati sufficienti che permettono agli agenti di prima linea di identificare una persona o un oggetto quando si ottiene una "risposta positiva" ad una segnalazione. Gli Stati membri hanno tuttavia bisogno di consultarsi anche sulle circostanze di uno specifico caso, e questo tipo di comunicazione avviene tramite gli uffici SIRENE¹⁵. Ogni paese che utilizza il SIS II dispone di un ufficio SIRENE, creato come punto di contatto unico nazionale per la comunicazione relativa alle segnalazioni del SIS II. Tali uffici SIRENE forniscono ogni informazione supplementare necessaria sulle segnalazioni e coordinano le azioni che derivano dalle segnalazioni; generalmente attraverso l'uso di "formulari" elettronici strutturati, seguendo procedure rigorosamente disciplinate e un'apposita e sicura rete informatica.

¹⁴ Parte 7 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

¹⁵ L'acronimo "SIRENE" sta per *Supplementary Information Request at the National Entry* ("Informazioni supplementari richieste all'ingresso nazionale").

Nel 2015 gli uffici SIRENE hanno trasmesso o ricevuto poco più di 1,8 milioni di formulari¹⁶, il che rappresenta un aumento del 27% dal 2014. Gli uffici SIRENE sono anche responsabili della qualità dei dati e del coordinamento delle operazioni transfrontaliere.

Gli uffici SIRENE sono il fulcro delle operazioni del SIS e svolgono un ruolo centrale nello scambio efficace delle informazioni. La loro efficienza è accresciuta da programmi di formazione continua a livello nazionale ed europeo. Il funzionamento degli uffici SIRENE serve come modello per altri canali di comunicazione ai fini delle attività di contrasto.

Occorre che gli uffici SIRENE dispongano di un adeguato livello di organico e di sufficiente supporto tecnico perché possano svolgere efficacemente gli scambi bilaterali e multilaterali di informazioni supplementari fra gli Stati membri, perché possano comunicare informazioni sulle risposte positive e perché possano gestire le procedure necessarie entro i termini di legge prescritti (generalmente entro 12 ore, anche se devono intervenire immediatamente nel caso di segnalazioni ai fini di un controllo discreto e di un controllo specifico). La valutazione ha riscontrato un incremento significativo nello scambio di formulari, dovuto a un aumento delle risposte positive e all'ampio ricorso alle segnalazioni ai fini di un controllo discreto e di un controllo specifico, specialmente in relazione alle attività legate al terrorismo. Se il numero di formulari scambiati è sostanzialmente aumentato nel 2015, i livelli dell'organico negli uffici SIRENE sono rimasti invariati. Questo ha spinto alcuni Stati membri a fissare delle priorità di lavoro e a trascurare il termine obbligatorio di 12 ore per la risposta, cosa che ha portato diversi uffici SIRENE ai limiti del funzionamento efficiente¹⁷.

4.2.3 Conclusioni

Con riserva di un lavoro maggiormente dettagliato con gli Stati membri sul perfezionamento dell'uso di alcune segnalazioni di oggetti di scarso uso o di scarso esito, o sui casi in cui la cancellazione della segnalazione non avviene entro i tempi, la conclusione generale della Commissione è che i principi di base del SIS continuano ad essere validi. Vi sono prove evidenti del conseguimento di risultati (risposte positive) in relazione a obiettivi prefissati (segnalazioni).

Il SIS II rappresenta un significativo valore aggiunto a livello dell'UE, poiché senza questa banca dati sarebbe impossibile portare avanti una cooperazione transfrontaliera nelle attività di contrasto di questa entità. Nessun altro sistema di cooperazione nelle attività di contrasto produce una tale quantità di esiti positivi o può gestire un flusso così ingente di informazioni in tempo reale, con il risultato che, di anno in anno, in tutte le categorie di segnalazioni, le risposte positive sono aumentate.

4.3 IL SIS II HA RAGGIUNTO I SUOI OBIETTIVI IN MODO EFFICACE, E PUÒ FAR FRONTE A NUOVE SFIDE?

Il principio alla base del SIS II è mettere le informazioni a disposizione degli utenti finali, con chiare istruzioni su cosa fare e a chi rivolgersi per un supporto 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 (uffici SIRENE). A parere della Commissione si tratta di un concetto estremamente efficace.

Per mantenere questo livello di efficacia la Commissione ha individuato obiettivi strategici e dettagliati che richiedono attenzione e miglioramenti in ambito tecnico, organizzativo e

¹⁶ Le informazioni possono essere inviate in forma bilaterale o multilaterale. Poiché ogni "formulario" SIRENE rappresenta un compito sia per il mittente che per il destinatario, nel misurare il carico di lavoro vengono conteggiati i formulari sia inviati che ricevuti.

¹⁷ Parti 12.2 e 17.4 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

operativo. Ai fini della presente relazione e a scopo di concisione, questi obiettivi sono sintetizzati in tematiche generiche.

4.3.1 Il SIS II deve rimanere un sistema flessibile, in grado di affrontare rapidamente nuove circostanze operative

Gli strumenti giuridici del SIS II stabiliscono i requisiti quadro del sistema e i principi del suo funzionamento. Le procedure dettagliate figurano invece nelle disposizioni di attuazione¹⁸. Questo fornisce un quadro flessibile che ha già consentito efficaci interventi giuridici e tecnici per rafforzare lo scambio delle informazioni, in particolare su spostamenti di sospetti terroristi e autori di reati sessuali. La situazione si complica tuttavia nel processo di gestione dei cambiamenti, poiché le modifiche a livello tecnico devono spesso essere integrate nei sistemi nazionali che gestiscono le attività di contrasto o l'immigrazione.

In conclusione, benché la rapidissima attuazione dei cambiamenti riguardanti la lotta contro il terrorismo sia stata un considerevole successo, è chiaro che, per gestire in futuro il processo di cambiamento in modo più rapido ed efficiente, devono essere resi disponibili a livello centrale e nazionale mezzi tecnici, finanziari e contrattuali¹⁹.

4.3.2 La continuità operativa deve essere ulteriormente migliorata

L'architettura tecnica del SIS II dà flessibilità agli Stati membri consentendo loro di scegliere se avere la propria copia nazionale o se usare il SIS II centrale²⁰ per le interrogazioni. In caso di guasto alle connessioni della rete o di indisponibilità del SIS II centrale, i cinque Stati membri che non hanno copie nazionali corrono il grave rischio di non avere un'opzione di fall-back e di vedere così completamente interrotto l'accesso alle segnalazioni del SIS II. Gli Stati membri che hanno una copia nazionale dovrebbero comunque anch'essi garantire adeguate soluzioni di continuità operativa, o con un sistema di back-up o consentendo ai propri utenti finali di effettuare ricerche direttamente nel SIS II centrale.

In conclusione, occorre garantire continuità operativa a livello centrale e dovrebbero essere evitati tempi di inattività del SIS II centrale. Saranno studiate soluzioni tecniche per accorciare i tempi di commutazione fra il SIS II centrale e il suo sito di back-up, dato che le procedure e le possibilità tecniche attuali non sono ritenute soddisfare le norme previste in materia di disponibilità del sistema²¹.

4.3.3 Quando si consulta il sistema nazionale non scatta automaticamente l'interrogazione anche del SIS II, ma occorre un'operazione supplementare da parte dell'utente finale

Anche se nel 2015 le autorità competenti hanno consultato il SIS II 2,9 miliardi di volte (un miliardo di volte in più rispetto al 2014), l'uso del sistema è ripartito in modo disomogeneo. Dalle statistiche annuali emerge che alcuni Stati membri e alcune autorità nazionali non interrogano automaticamente il SIS II quando consultano le banche dati della polizia

¹⁸ Come la decisione di esecuzione (UE) 2016/1209 della Commissione, del 12 luglio 2016, che sostituisce l'allegato della decisione d'esecuzione 2013/115/UE riguardante il manuale SIRENE e altre disposizioni di attuazione per il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (notificata con il numero di documento C(2016) 4283) (GU L 201 del 28.7.2016, pag. 35), e la documentazione tecnica (Specifiche tecniche dettagliate e Documento di controllo dell'interfaccia).

¹⁹ Parte 6.2.1 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁰ Il CS-SIS è l'unità di supporto tecnico che contiene la banca dati del SIS II centrale.

²¹ Parte 6.2.1 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

nazionale o le banche dati relative all'immigrazione. Questo significa che devono effettuare ricerche separate nel SIS con un'operazione supplementare, cosa che non sempre avviene.

In conclusione, tenuto conto del fatto che la criminalità ha assunto sempre di più una dimensione europea, gli Stati membri devono garantire che ogni verifica effettuata nelle loro banche dati nazionali includa anche automaticamente una verifica parallela nel SIS II²². La Commissione farà in modo che il meccanismo di valutazione Schengen si concentri su tale aspetto.

4.3.4 Consultazione del SIS II alle frontiere esterne

Il codice frontiere Schengen²³ impone l'obbligo di verificare, in particolare consultando il SIS II, che i cittadini di paesi terzi che entrano nello spazio Schengen area *“non costituiscano un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali di uno degli Stati membri”*²⁴. In alcuni Stati membri le guardie di frontiera degli aeroporti non verificano i documenti di viaggio di tutti i cittadini di paesi terzi consultando le banche dati. In alcuni Stati membri è stato inoltre osservato che le guardie di frontiera non controllano sistematicamente tutti i cittadini di paesi terzi ma applicano sistemi di valutazione del rischio – anche se tali sistemi di valutazione del rischio dovrebbero essere applicati solo per le verifiche, nel SIS II, dei cittadini dell'UE che entrano nell'Unione europea^{25 26 27}. In altri casi, carenze tecniche nelle applicazioni usate dalle guardie di frontiera possono portare a verifiche insufficienti nel SIS II.

In conclusione, gli Stati membri devono effettuare consultazioni adeguate del SIS II alle frontiere esterne conformemente agli obblighi giuridici. La Commissione farà in modo che il meccanismo di valutazione Schengen si concentri su tale aspetto.

4.3.5 Le nuove categorie di segnalazione o le nuove funzionalità (impronte digitali, fotografie, mandato d'arresto europeo, connessioni, estensione “identità usurpata”) non vengono pienamente attuate e proposte agli utenti finali, contrariamente a quanto previsto dagli strumenti giuridici del SIS II²⁸

Questa carenza diminuisce l'efficacia del sistema, poiché gli utenti finali non sono in grado di stabilire tutte le circostanze del caso e possono addirittura lasciarsi sfuggire informazioni fondamentali. I funzionari perdono tempo dovendo contattare l'ufficio SIRENE per le informazioni mancanti. In molti casi non hanno il diritto di trattenere la persona oggetto della segnalazione e non possono identificarla adeguatamente. Alcuni Stati membri non possono corredare le loro segnalazioni di fotografie e impronte digitali²⁹.

²² Parte 6.2 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²³ 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).

²⁴ Articolo 8, paragrafo 3, lettera a), punto vi) del regolamento (UE) 2016/399.

²⁵ Ai sensi delle disposizioni attualmente vigenti del codice frontiere Schengen [articolo 8, paragrafo 2].

²⁶ Il 15 dicembre 2015 la Commissione ha tuttavia adottato una proposta relativa al rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne. Tale proposta prevede in particolare lo svolgimento di verifiche sistematiche, nel SIS II, sui beneficiari del diritto alla libera circolazione (COM(2015) 670 final).

²⁷ Parti 15.1 e 16.1 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

²⁸ Articoli paralleli 3, paragrafo a) e 3, paragrafo c) in combinato disposto con l'articolo 20, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1987/2006 e della decisione 2007/533/GAI del Consiglio.

²⁹ Parte 16.1 – Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Inoltre, visto l'aumento dell'utilizzo di false identità, occorrerebbe aggiungere al più presto al SIS II la prevista funzionalità di identificazione automatizzata delle impronte digitali. Questo consentirebbe di passare dalla situazione attuale in cui le impronte digitali sono usate solo per confermare l'identità di una persona, ad una situazione in cui invece è l'identità della persona a poter essere stabilita solo in base alle sue impronte digitali³⁰.

In conclusione, la Commissione presenterà una proposta per garantire che tutte le funzionalità appropriate siano rese disponibili agli utenti finali.

4.3.6 La scarsa qualità dei dati è un grave problema per l'uso del SIS II

Nel creare le segnalazioni, gli Stati membri inseriscono talvolta dati errati o incompleti (ad esempio un nome incompleto o un nome al posto di un numero di documento). La conseguenza dell'inserimento di dati di scarsa qualità è che le interrogazioni effettuate nel sistema possono non riuscire a localizzare la persona o l'oggetto, oppure che in base a tali dati la persona non possa essere adeguatamente identificata. Conformemente agli strumenti giuridici del SIS II, gli Stati membri sono responsabili della qualità dei dati³¹. Sono quindi tenuti a predisporre a livello nazionale un efficace meccanismo di controllo delle qualità dei dati, ma finora non tutti l'hanno fatto.

La Commissione cercherà anche di formalizzare il ruolo di eu-LISA nel rilevamento dei problemi comuni relativi alla qualità dei dati.

4.3.7 Molti Stati membri non hanno attuato tutte le combinazioni di ricerca del SIS II centrale

Molti Stati membri effettuano interrogazioni con il sistema della "corrispondenza esatta" (non interrogazioni *fuzzy* o parziali). A volte ciò è dovuto alla normativa in materia di protezione dei dati, che, per le interrogazioni relative a una persona, impone di inserire sempre il nome, il cognome e la data di nascita (è il caso di due Stati membri). Certi Stati membri non riescono quindi a trovare segnalazioni quando il nome o la data di nascita mancano o sono incompleti. Un problema analogo sorge per alcune interrogazioni relative agli oggetti. In uno Stato membro, gli utenti finali possono solo effettuare interrogazioni relative ad oggetti utilizzando parametri esatti. Ciò significa che perderanno le segnalazioni nei casi in cui il numero di identificazione dell'oggetto recuperato non è chiaro, o nei casi in cui sono stati fatti dei tentativi di cancellazione³².

La Commissione presenterà anche una proposta per garantire che a livello nazionale esista la stessa, totale, capacità di interrogazione dello strumento del SIS II centrale.

4.3.8 In alcuni Stati membri gli utenti finali non possono utilizzare la piena capacità del SIS II

Questa situazione si verifica quando mancano uno o più dei seguenti elementi:

³⁰ Parti 6.1; 6.2.1; 6.2.2; 13.1; 14.1 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

³¹ Articolo 34, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1987/2006 e articolo 49, paragrafo 1, della decisione 2007/533/GAI del Consiglio.

³² Parte 16 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

- chiare istruzioni sullo schermo degli utenti finali relative all'azione da intraprendere;
- procedure obbligatorie a seguito di risposte positive, compresa la comunicazione delle stesse, e
- formazione sufficiente sull'uso del sistema³³.

In conclusione, la Commissione garantirà che il meccanismo di valutazione Schengen si concentri sull'attuazione delle adeguate istruzioni, procedure e attività di formazione.

4.3.9 Limitazioni dell'efficacia del SIS II nella lotta contro l'immigrazione illegale

Le segnalazioni ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno sono emesse nei confronti dei cittadini di paesi terzi cui non è consentito entrare o soggiornare nello spazio Schengen in virtù di una decisione di un organo giurisdizionale o di un'autorità competente nazionale. Dalla valutazione emerge che vi sono situazioni in cui uno Stato membro può decidere di concedere a una persona il diritto di entrare o soggiornare sul proprio territorio nonostante l'esistenza di una segnalazione ai fini del rifiuto di ingresso emessa da un altro Stato membro, e anche quando non si applica alcuna deroga di legge. Di conseguenza, le segnalazioni non ottengono sistematicamente effetto su scala dell'UE. Gli Stati membri hanno inoltre riferito che vi sono carenze nei procedimenti e nella qualità degli scambi di informazioni relative alle segnalazioni, specialmente nel contesto della connessa procedura di consultazione³⁴.

È chiaro che sia la mancanza di armonizzazione nella procedura di consultazione che le risposte tardive causano al personale operativo e alla persona interessata considerevoli problemi.

Dalla valutazione è emerso che, per questa categoria di segnalazioni, il numero complessivo di casi in cui l'azione prescritta non può essere intrapresa – cioè il rifiuto di ingresso o di soggiorno – è il più alto fra tutte le categorie di segnalazione nel SIS II³⁵. Il SIS II può effettivamente “identificare e trovare” le persone oggetto della segnalazione, ma le diverse e spesso confuse interpretazioni delle disposizioni giuridiche sui divieti di ingresso e sui permessi di soggiorno ne minano l'efficienza e l'efficacia a livello dell'UE e provocano incoerenze.

In conclusione, la Commissione presenterà proposte sull'armonizzazione delle procedure relative alle segnalazioni ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno.

4.3.10 Le norme sulle protezione dei dati nella base giuridica devono essere riviste per rispecchiare la recente riforma dell'UE in materia³⁶

A livello di attuazione, la valutazione mostra che negli Stati membri esistono efficaci meccanismi con cui gli interessati possono accedere ai loro dati personali nel SIS II, possono rettificarli o cancellarli, oppure ottenere un risarcimento per dati inesatti. Vi è tuttavia una mancanza di informazioni standardizzate riguardanti le possibilità di ricorso a livello

³³ Parte 17.3 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

³⁴ Ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1987/2006, in caso di risposta positiva riguardo a una segnalazione ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno relativa a un cittadino di paesi terzo beneficiario del diritto alla libera circolazione, occorre che lo Stato membro di esecuzione consulti immediatamente lo Stato membro che ha effettuato la segnalazione tramite il suo ufficio SIRENE al fine di decidere l'azione da intraprendere.

³⁵ Parte 7.2 del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

³⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, e direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016).

nazionale. Benché le procedure relative ai ricorsi possano rientrare nelle attività del titolare del trattamento e dell'autorità di controllo, esse interessano principalmente gli organi giurisdizionali, da cui è difficile ottenere informazioni sul numero di istanze di ricorso.

Altri ambiti da migliorare includono le procedure e la documentazione relative alla sicurezza dei dati - in linea con le raccomandazioni derivanti dai controlli effettuati dal garante europeo della protezione dei dati - e alla qualità dei dati, comprese misure a livello del SIS II centrale e l'armonizzazione delle prassi nazionali³⁷.

La formulazione degli strumenti giuridici verrà inoltre rivista per rispecchiare il nuovo quadro legislativo dell'UE relativo alla protezione dei dati³⁸. La Commissione proporrà modifiche allo strumento giuridico per esigere l'elaborazione di un pacchetto di statistiche annuale standardizzato. Questo consentirà di disporre di informazioni coerenti sulle attività relative ai ricorsi a livello nazionale, incluse le attività del titolare del trattamento, dell'autorità di controllo e degli organi giurisdizionali. La Commissione esaminerà inoltre la risposta di eu-LISA al suo controllo sulla sicurezza.

4.3.11 Efficace sicurezza del SIS II centrale³⁹

La Commissione ha chiesto a eu-LISA di fornire un'analisi dettagliata dei più gravi incidenti di rete che hanno colpito la disponibilità del SIS II dalla sua entrata in funzione. È emerso che non vi sono stati incidenti che hanno rischiato di compromettere i dati a livello centrale.

Con riserva di risultati più dettagliati a livello procedurale del controllo di sicurezza, la conclusione generale è che la sicurezza del SIS II centrale sia altamente efficace.

4.4 IL SIS II È COERENTE CON GLI ALTRI ATTI LEGISLATIVI PERTINENTI DELL'UE?

Il SIS II può essere efficace solo se opera in sinergia con tutti gli strumenti a sostegno della cooperazione fra autorità di contrasto e autorità giudiziarie in materia penale. In questo ambito sono emerse tre questioni principali:

4.4.1 Decisione quadro relativa al mandato d'arresto europeo (MAE)⁴⁰

Quando il luogo di soggiorno di una persona ricercata per estradizione è individuato, la decisione quadro relativa al mandato di arresto europeo (MAE) permette la trasmissione diretta del mandato fra le autorità giudiziarie competenti. Alcune autorità giudiziarie insistono tuttavia sulla creazione di una segnalazione nel SIS II, che comporta una procedura di verifica e convalida da parte di tutti gli uffici SIRENE. Si tratta di un lavoro da considerarsi superfluo e non efficiente.

³⁷ Allegato 1, numero 108 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

³⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1), e direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

³⁹ Parte 6.3 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴⁰ Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GU L 190 del 18.7.2002, pagg. 1-20.

Gli uffici SIRENE sono anche coinvolti nella procedura di consegna o di estradizione. Nel corso di tutta la procedura è necessaria una stretta cooperazione fra le autorità giudiziarie e gli uffici SIRENE per allineare gli aspetti giuridici e operativi dell'emissione e dell'esecuzione del MAE. Occorre inoltre armonizzare ulteriormente i motivi di non riconoscimento obbligatorio e facoltativo di un MAE e la procedura di apposizione di un flag riguardante le segnalazioni⁴¹.

In conclusione, insieme ad altre questioni relative al MAE, la Commissione solleva con gli Stati membri i problemi riguardanti:

- la creazione di segnalazioni nel SIS II quando il luogo di soggiorno della persona oggetto della segnalazione è già noto e confermato, e
- i trasferimenti, cercando di trovare - insieme alle autorità giudiziarie e alle autorità di contrasto – ambiti in cui possano essere stabilite prassi comuni e in cui le procedure possano essere armonizzate.

4.4.2 Direttiva “Rimpatri”⁴²

La valutazione ha indicato l'esistenza di collegamenti, ma anche di incoerenze, fra le disposizioni sui divieti di ingresso di cui alla direttiva “Rimpatri” e le segnalazioni ai fini del rifiuto di ingresso o di soggiorno di cui al regolamento (CE) n. 1987/2006, anche per quanto riguarda il termine di validità dei divieti di ingresso nel SIS II. Questo non solo causa limitazioni dell'auspicato effetto su scala UE dei divieti di ingresso, ma porta anche a una mancanza di armonizzazione nei criteri per la creazione di segnalazioni. Si potrebbe ottenere una maggiore armonizzazione rendendo obbligatorio l'inserimento nel SIS di tutti i divieti di ingresso dal momento in cui sono esecutivi; l'efficacia dei cambiamenti previsti per il SIS II potrebbe del resto essere aumentata con un livello minimo di armonizzazione fra gli Stati membri nel trattamento delle persone che sono oggetto di una decisione di rimpatrio o di un divieto di ingresso emesso da un altro Stato membro⁴³.

In conclusione, la Commissione presenterà una serie di proposte sullo scambio di informazioni e l'armonizzazione delle procedure.

4.4.3 Codice frontiere Schengen

Il SIS II apporta un significativo valore aggiunto se viene consultato più frequentemente. Occorre spingere gli Stati membri ad applicare pienamente le disposizioni del codice frontiere Schengen, che prevedono l'obbligo di interrogare direttamente il SIS II come parte delle verifiche di frontiera relative ai cittadini di paesi terzi. Gli Stati membri dovrebbero quindi interrogare sistematicamente il SIS II, cioè eseguire un controllo al 100%.

Questa conclusione si riflette anche nel paragrafo 4.3.4.

⁴¹ Parte 9.1 - Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴² Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pagg. 98-107.

⁴³ Parte 8 – Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

4.5 IL SIS II È STATO RILEVANTE TENUTO CONTO DEI SUOI OBIETTIVI?

Come sottolineato dall'agenda europea sulla sicurezza⁴⁴, il SIS II è, ad oggi, lo strumento di scambio di informazioni più importante e più usato in Europa. Nel solo 2015, gli Stati membri si sono scambiati 1,8 milioni di formulari attraverso gli uffici SIRENE, incluse informazioni legate al SIS II⁴⁵. Questo dimostra chiaramente l'ingente volume di scambi di informazioni che ha luogo in base alle segnalazioni del SIS II, cosa che fa di tale sistema la piattaforma di sicurezza più importante in Europa.

Il Consiglio europeo e il Consiglio "Giustizia e Affari interni" hanno ripetutamente indicato la grande importanza del SIS II per lo scambio di dati su sospetti terroristi e combattenti stranieri e la loro individuazione, affermando che tutte le possibilità offerte dal SIS II per la lotta contro il terrorismo devono essere sfruttate.

Nel giugno 2014, il Consiglio ha effettivamente invitato gli Stati membri a fare pieno uso del SIS II a fini di lotta contro il terrorismo. Il 30 gennaio 2015, a seguito dell'attentato perpetrato contro il periodico francese *Charlie Hebdo* a Parigi, i ministri della Giustizia e degli Affari interni hanno inoltre dichiarato che il potenziale del SIS II dovrebbe essere usato in modo migliore⁴⁶. Nelle conclusioni del 20 novembre 2015, a seguito degli attentati terroristici di Parigi, il Consiglio ha attirato l'attenzione sull'importanza della consultazione sistematica del SIS II nell'ambito dei controlli di sicurezza riguardanti i cittadini di paesi terzi che entrano illegalmente nello spazio Schengen, e nell'ambito dello svolgimento delle verifiche di frontiera sui cittadini dell'UE. È stato inoltre sottolineato il ruolo del SIS II come fonte di intelligence e di investigazione.

Il Consiglio ha altresì messo più volte in evidenza il SIS II come uno strumento di rafforzamento della politica europea in materia di rimpatrio. Il Consiglio europeo ha indicato⁴⁷ che il campo d'applicazione del SIS II dovrebbe essere ampliato anche per includere le decisioni di rimpatrio⁴⁸. Il 14 settembre 2015 il Consiglio ha adottato delle conclusioni su un uso più efficace del SIS II ai fini del rifiuto di ingresso e di soggiorno per i migranti irregolari. L'8 ottobre 2015 ha sollecitato la Commissione a presentare proposte, in base a uno studio di fattibilità, sull'obbligo di inserire nel SIS II tutti i divieti di ingresso e tutte le decisioni di rimpatrio, in particolare per consentirne il reciproco riconoscimento e la reciproca esecuzione, e questo il prima possibile. A sua volta, nella risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche⁴⁹, anche il Parlamento europeo ha affermato di considerare il SIS II come uno strumento chiave nello scambio di informazioni sulla radicalizzazione dei terroristi, per impedirne le partenze e anticiparne i ritorni.

In conclusione, alla luce delle questioni in materia di sicurezza e di migrazione che devono essere affrontate, e il conseguente aumento e ampliamento dell'uso del SIS II con risultati significativi, la Commissione ritiene che il principio alla base del SIS II continui ad essere

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Parte 16.4 – Documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁴⁶ Dichiarazione comune di Riga rilasciata a seguito della riunione informale dei ministri della Giustizia e degli Affari interni tenutasi a Riga il 29 e 30 gennaio.

⁴⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015 (ST 22 2015 INIT).

⁴⁸ Conclusioni del Consiglio sulle segnalazioni nel SIS ai fini del rifiuto di ingresso e di soggiorno ai sensi dell'articolo 24 del regolamento SIS II nell'ambito di una decisione di rimpatrio (ST11648/15).

⁴⁹ Risoluzione del 25 novembre 2015 (2015/2063(P8_TA(2015)0410).

valido. Come sottolineato al paragrafo 4.3.1, per ottenere risultati il SIS deve rimanere un sistema flessibile, in grado di affrontare rapidamente nuove circostanze operative.

4.6 IL SIS HA RAGGIUNTO I SUOI OBIETTIVI IN MODO EFFICACE? I COSTI DEL “NON SCHENGEN”⁵⁰

Nonostante diversi risultati che mirerebbero a un miglioramento dell'efficienza delle operazioni tecniche e delle prassi lavorative, il SIS II è in primo luogo un sistema operativo, e quindi da una valutazione ci si aspetta soprattutto conclusioni in termini di efficacia, pertinenza, valore aggiunto a livello dell'UE e coerenza con altre iniziative dell'UE. Tuttavia, in un tale ambiente, l'efficienza deve essere studiata anche a livello strategico. Poiché tale sistema è la principale misura compensativa a fronte dell'eliminazione delle frontiere interne nello spazio Schengen, occorre affrontare la domanda *“Potremmo continuare senza il SIS”?*

I costi di sviluppo e i costi operativi sostenuti dall'Unione europea e dagli Stati membri per il SIS II devono essere calcolati tenendo conto dell'architettura tecnica del sistema, principalmente del fatto che esso consta di tre componenti principali: il sistema centrale, il sistema nazionale e un'infrastruttura di comunicazione.

L'importo totale speso dal bilancio dell'UE per la costruzione del SIS II centrale nel periodo 2002 – 2013 è stato pari a 152 961 319 euro, benché inizialmente fosse stato stanziato un ammontare ancora più elevato, pari a più di 175 352 417 euro.

Il SIS II centrale, inoltre, comporta costi di manutenzione annuali, che sono ammontati a 7 794 732,35 euro nel 2014 e a 5 631 826,58 euro nel 2015.

Poiché gli Stati membri sono responsabili della creazione, del funzionamento e della manutenzione dei loro sistemi nazionali, sono tenuti anche a coprire i costi fissi dello sviluppo del loro N.SIS II⁵¹ e i costi annuali di manutenzione. Conformemente al modello di costo sviluppato in uno studio sui possibili miglioramenti dell'architettura del SIS, il costo medio totale della titolarità delle applicazioni a livello nazionale del SIS II di seconda generazione, inclusi i costi fissi e i costi correnti in un campione rappresentativo di dieci Stati membri, è stato di 16,628 milioni di euro per Stato membro⁵².

I costi, tuttavia, devono essere analizzati tenendo conto del fatto che il SIS II è la principale misura compensativa per l'abolizione dei controlli alle frontiere interne nello spazio Schengen. Senza il SIS II uno spazio senza frontiere interne sarebbe difficilmente realizzabile. Nella comunicazione *“Ritorno a Schengen — Tabella di marcia”*⁵³, la Commissione ha affermato che ripristinare su base continuativa i controlli alle frontiere interne dell'UE non solo ostacolerebbe la libera circolazione delle persone, ma comporterebbe anche ingenti costi economici.

La Commissione ha stimato che:

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio - Ritorno a Schengen — Tabella di marcia, 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

⁵¹ L'N.SIS II è il termine tecnico e giuridico per l'attuazione tecnica del SIS nazionale.

⁵² Studio effettuato per la Commissione europea: TIC – Valutazione d'impatto di possibili miglioramenti all'architettura del SIS II.

⁵³ COM(2016) 120 final.

- il ripristino totale dei controlli di frontiera nello spazio Schengen comporterebbe costi diretti immediati fra i 5 e i 18 miliardi di euro all'anno;
- Stati membri come la Polonia, i Paesi Bassi o la Germania dovrebbero sostenere più di 500 milioni di euro di costi aggiuntivi per il trasporto stradale di merci, mentre in altri, come la Spagna o la Repubblica ceca, le imprese dovrebbero sostenere più di 200 milioni di euro di costi supplementari;
- i controlli di frontiera costerebbero fra 1,3 e 5,2 miliardi di euro in termini di tempo perso per i lavoratori transfrontalieri (1,7 milioni di lavoratori nell'UE) e altri pendolari;
- si potrebbero perdere almeno 13 milioni di pernottamenti turistici, per un impatto totale di 1,2 miliardi di euro per il settore turistico;
- i governi dovrebbero sostenere costi amministrativi stimati tra 0,6 e 5,8 miliardi di euro per l'esigenza di aumentare il personale addetto ai controlli di frontiera.

A medio termine, il ripristino dei controlli di frontiera nell'UE comporterebbe costi indiretti che potrebbero essere considerevolmente superiori, dato l'effetto senza precedenti sugli scambi intracomunitari, sugli investimenti e sulla mobilità.

In conclusione, i costi dello sviluppo e della manutenzione del SIS II, che permette di disporre di uno spazio senza frontiere interne ben funzionante, sono notevolmente inferiori ai costi da sostenere se il SIS II non esistesse e i controlli di frontiera dovessero essere reintrodotti.

5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Il SIS II opera in un contesto di gravissime preoccupazioni in materia di sicurezza, criminalità transfrontaliera e migrazione irregolare – che sono alcune delle maggiori sfide a livello mondiale. La valutazione globale conferma il notevole successo operativo e tecnico del sistema. È chiaro che nessun sistema operativo, né la relativa base giuridica, saranno perfetti, ed è in questo spirito di continuo miglioramento che la Commissione, con le osservazioni e il sostegno degli Stati membri e di eu-LISA, ha individuato opportunità di rafforzamento dell'efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto UE del SIS II, sia a livello centrale che in alcuni Stati membri in cui l'attuazione tecnica e operativa potrebbe essere migliorata. Ciò comporta un ulteriore sviluppo del quadro giuridico per rispecchiare meglio le sfide operative nel settore della sicurezza, una maggiore armonizzazione delle regole d'uso del sistema per trattare la migrazione irregolare così come un maggior controllo dell'osservanza delle norme in materia di protezione dei dati attraverso relazioni statistiche.

Il SIS II ottiene efficaci risultati operativi che possono essere raggiunti solo con una cooperazione europea a livello sia strategico che operativo. Avvalendosi di tutti gli strumenti disponibili dei trattati e dei pertinenti strumenti giuridici, la Commissione adotta un duplice approccio nei confronti degli Stati membri, sostenendo con forza la loro capacità di sfruttare al meglio l'uso del SIS II. La motivazione e la cooperazione pratica dimostrata da tutte le parti interessate ha portato a un uso maggiore e più armonizzato del sistema. In caso di gravi carenze nell'attuazione del SIS II, la Commissione sta inoltre perseguendo le violazioni del diritto dell'UE attraverso la procedura "EU-Pilot", con l'ulteriore opzione del procedimento di infrazione.

Vi sono altri modi in cui la Commissione lavora insieme agli Stati membri sul corretto uso del SIS:

- il meccanismo di valutazione Schengen è una grossa opportunità per verificare il funzionamento e l'uso effettivo del sistema in loco, cosa che contribuisce anche a migliorare la situazione negli Stati membri valutati. Nei casi in cui nello Stato membro valutato siano state riscontrate gravi carenze, uno degli strumenti a disposizione è una nuova visita di valutazione in loco;
- le riunioni regolari del comitato SISVIS (sette volte all'anno). Le delegazioni includono un esperto tecnico e un esperto operativo per Stato membro. Questo comitato assiste la Commissione nell'attuazione degli strumenti giuridici del SIS e costituisce la migliore occasione per affrontare tutte le questioni che suscitano preoccupazione. Le riunioni apportano trasparenza ed esercitano una certa pressione sugli Stati membri che devono rimediare a eventuali carenze;
- la partecipazione attiva della Commissione in ogni attività di formazione e nelle conferenze organizzate sul SIS II (almeno cinque volte all'anno);
- l'adozione, il 16 dicembre 2015, della raccomandazione che istituisce un catalogo di raccomandazioni e migliori pratiche relative all'uso del SIS II⁵⁴, che contribuisce all'armonizzazione delle procedure ed è usata come principale documento di riferimento da parte di tutti gli interessati.

Inoltre, per affrontare gli aspetti evidenziati dalla valutazione che richiedono cambiamenti legislativi la Commissione, avvalendosi del diritto di iniziativa conformemente al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, intende presentare una proposta per modificare la base giuridica del SIS entro la fine di dicembre 2016. La Commissione terrà anche conto dell'esito delle deliberazioni del gruppo di esperti ad alto livello istituito dalla *comunicazione "Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza"*⁵⁵, che potrebbe dar luogo a una seconda proposta nel giugno 2017.

⁵⁴ Raccomandazione della Commissione che istituisce un catalogo di raccomandazioni e migliori pratiche per la corretta applicazione del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e lo scambio di informazioni supplementari da parte delle autorità competenti degli Stati membri che applicano e usano il SIS II [C(2015)9169/1].

⁵⁵ COM(2016) 205 final.