



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2008
SEC(2008) 154

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 69 definitivo}
{SEC(2008) 153}

1. INTRODUZIONE

La valutazione di impatto relativa alla creazione di un sistema di ingresso/uscita alle frontiere esterne dell'Unione europea e alla facilitazione dell'attraversamento delle frontiere per i viaggiatori in buona fede si basa su dati raccolti durante colloqui o ricavati da studi, progetti pilota e ricerche. I colloqui, principalmente con esperti degli Stati membri, hanno esaminato i sistemi nazionali vigenti. La raccolta dei dati e gran parte delle consultazioni con le competenti autorità degli Stati membri si sono svolte nell'ambito di due studi esterni voluti dalla Commissione nel dicembre 2006 e nel giugno 2007. Gli studi esterni e la presente relazione sono frutto dei numerosi contatti tra la direzione generale Giustizia, libertà e sicurezza e i contraenti. Nel novembre 2007 si è tenuta una riunione interservizi con il Servizio giuridico (SJ) e altre direzioni generali, tra cui TAXUD (Fiscalità e unione doganale), FISH (Pesca e affari marittimi), ENTR (Imprese e industria) e RELEX (Relazioni esterne). La direzione generale TREN (Energia e trasporti) ha fatto parte del comitato direttivo per lo studio esterno ed è stata associata al processo fin dal principio.

La valutazione d'impatto è stata rivista alla luce del parere del comitato di valutazione d'impatto del 4 e 14 dicembre 2007.

2. SITUAZIONE E PROBLEMI

Il flusso di passeggeri alle frontiere esterne dell'Unione europea va aumentando e aumenterà ancora in futuro. Molti sono cosiddetti viaggiatori in buona fede e il loro ingresso nell'UE è disciplinato dai regolamenti e dalle leggi vigenti, ma alla circolazione transfrontaliera delle persone sono collegati anche reati gravi: falsificazione dei documenti di viaggio, furto di identità, traffico e tratta di esseri umani e terrorismo. L'immigrazione illegale nell'UE è un problema per tutti gli Stati membri.

Occorre pertanto raggiungere due obiettivi all'apparenza contraddittori: agevolare, da un lato, l'attraversamento delle frontiere per i passeggeri in buona fede e garantire, dall'altro, la sicurezza interna dello spazio Schengen.

Ogni anno, per i valichi designati delle frontiere esterne dell'UE27 transitano 300 milioni di persone¹. Secondo stime, 160 milioni di viaggiatori sono cittadini dell'Unione europea, 60 milioni cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto e 80 milioni cittadini di paesi terzi con obbligo di visto.

¹ Le cifre provengono dalla banca dati Eurostat sul turismo e si basano sulle stime dei pernottamenti in alberghi, strutture ricettive collettive o alloggi turistici privati. Nel calcolo non sono comprese le persone ospitate da amici e parenti. I pernottamenti sono registrati dal paese di residenza dei viaggiatori.

Sempre secondo stime, nel 2006 sono entrati nell'UE fino a 8 milioni di immigrati irregolari, oltre la metà dei quali è probabilmente entrata legalmente ma si è poi trattenuta illegalmente.

Il passaporto di ogni singolo cittadino di paesi terzi deve essere vistato manualmente all'ingresso e in uscita dallo spazio Schengen. Il periodo trascorso negli Stati membri è calcolato in base ai timbri apposti alla frontiera, che spesso però è difficile interpretare perché illeggibili o contraffatti. Calcolare esattamente il periodo trascorso nello spazio Schengen partendo dai timbri sui documenti di viaggio è quindi compito lungo e complesso. Inoltre, non c'è traccia registrata del tempo passato nello spazio Schengen dai cittadini di paesi terzi. Non esistono quindi, attualmente, metodi semplici e affidabili per determinare se un cittadino di paesi terzi si sia trattenuto illegalmente; non esiste nemmeno una registrazione coerente degli ingressi nello spazio Schengen e delle uscite, che possa migliorare la pianificazione, la sicurezza e la gestione delle frontiere, né la possibilità di raccogliere informazioni sui soggiornanti fuoritermine (cosiddetti *overstayer*).

Nel contesto attuale i problemi principali sono:

- (a) l'immigrazione irregolare,
- (b) il terrorismo e le forme gravi di criminalità,
- (c) la carenza di dati,
- (d) la pressione crescente dei flussi di passeggeri, e
- (e) le sfide della migrazione economica.

3. OBIETTIVI STRATEGICI

Gli obiettivi generali del sistema di ingresso/uscita sono, in ordine di priorità:

- ridurre l'immigrazione irregolare (e degli *overstayer* in particolare);
- contribuire alla lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità;
- migliorare la gestione efficace della migrazione economica (lavoratori stagionali).

Gli obiettivi generali del programma per viaggiatori registrati sono, in ordine di priorità:

- facilitare l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE per i viaggiatori in buona fede, assicurando la coerenza globale della politica UE relativa alle frontiere;
- migliorare la gestione efficace della migrazione economica (lavoratori stagionali).

Per ciascuno degli obiettivi summenzionati sono stati elaborati obiettivi politici specifici e operativi.

4. OPZIONI

Sono state individuate cinque possibili opzioni:

Opzione 1: Status Quo

L'opzione di status quo deve prendere in considerazione una serie di importanti sviluppi già in corso, come l'uso del documento di viaggio elettronico e la piena attuazione del VIS. È previsto inoltre un miglioramento sostanziale dell'infrastruttura di gestione dei flussi transfrontalieri.

Opzione 2: Sistema di ingresso/uscita

Comporterebbe la registrazione della data e del luogo di ingresso e di uscita del cittadino di paesi terzi all'attraversamento della frontiera esterna dell'UE. Ne risulterebbero informazioni più precise sui flussi transfrontalieri dei cittadini di paesi terzi utilizzabili per individuare eventuali soggiornanti fuoritermine e monitorarne la situazione. I dati sarebbero utili anche per pianificare l'uso delle risorse destinate ai controlli di frontiera e alla gestione della migrazione. L'opzione comporta due sub-opzioni: un sistema di ingresso/uscita per i cittadini di paesi terzi con obbligo di visto (2a) e un sistema di ingresso/uscita per i cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto (2b).

Opzione 3: Misure per agevolare i flussi transfrontalieri

Potrebbe prendere varie forme e applicarsi a categorie diverse di viaggiatori. Sono state scelte tre sub-opzioni in modo da esaminare le implicazioni delle principali differenze nel processo di valutazione di impatto. La sub-opzione relativa a un programma per viaggiatori registrati per i cittadini di paesi terzi (3a) sarebbe una risposta parziale ai vincoli e alle implicazioni supplementari che un sistema di ingresso/uscita potrebbe imporre ai viaggi transfrontalieri. Il cittadino di paesi terzi avente status di viaggiatore registrato beneficerebbe di controlli automatizzati più rapidi. La valutazione delle due sub-opzioni relative ai cittadini dell'UE illustra le differenze di approccio tra la creazione di un unico sistema su scala UE (3b) e l'istituzione di norme minime per lo sviluppo di una serie di sistemi (3c) adeguati alle esigenze di determinati valichi e gruppi di viaggiatori UE (combinando per esempio i sistemi per viaggiatori registrati e di controllo automatizzato alle frontiere).

Sono state prese in considerazione e poi scartate altre due opzioni che imponevano vari obblighi ai migranti diretti a confermare il ritorno nel paese di origine, eventualmente associati a un sistema di garanzia. Queste opzioni sono risultate troppo ampie e complesse – sia in termini politici che di attuazione pratica – per essere realizzabili a medio termine. Non è escluso che in futuro le si riesamini nel contesto più vasto di una riflessione politica globale sulla gestione della migrazione economica e dello sviluppo internazionale.

Sono state poi prese in esame varie opzioni tecniche per il sistema di ingresso/uscita per i cittadini di paesi terzi ma la valutazione ha privilegiato un sistema che sfrutti gli sviluppi attuali dello status quo e in particolare il VIS.

5. CONFRONTO TRA LE OPZIONI

Le varie opzioni sono state esaminate a fronte di obiettivi generali, specifici e operativi e di altri criteri pertinenti, quali la resistenza a cambiamenti di ordine politico e sostanziale, e dell'impatto sui diritti fondamentali, in particolare quelli alla privacy e alla protezione dei dati.

Le tabelle 1 e 2 qui sotto riportano la valutazione dello status quo e una valutazione comparativa di altre opzioni e sub-opzioni rispetto agli obiettivi generali del sistema di ingresso/uscita e del programma per viaggiatori registrati.

Tabella 1 - Valutazione dello status quo

<i>Opzione (impatto previsto valutato da – (contributo negativo all'obiettivo) a √√√√ (conseguimento pieno dell'obiettivo)</i>	
Obiettivo ricercato/problema affrontato	Opzione 1 (status quo)
Obiettivo politico: ridurre l'immigrazione irregolare (e degli overstayer in particolare);	√√
Obiettivo politico: facilitare l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE per i viaggiatori in buona fede, assicurando la coerenza globale della politica UE relativa alle frontiere;	-
Obiettivo politico: contribuire alla lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità	√
Obiettivo politico: migliorare la gestione efficace della migrazione economica (lavoratori stagionali).	√
Costi relativi	NA

Nota: lo status quo è valutato sulla base della situazione attuale.

Tabella 2 – Valutazione comparativa delle altre opzioni e sub-opzioni (2a – 3c)

Valutazione comparativa delle opzioni e sub-opzioni					
<i>Opzioni (impatto previsto valutato da – (contributo negativo all'obiettivo) a √√√√√ (conseguimento pieno dell'obiettivo)</i>					
Obiettivo ricercato/problema affrontato	Opzione 2a	Opzione 2b	Opzione 3a	Opzione 3b	Opzione 3c
Obiettivo politico: ridurre l'immigrazione irregolare (e degli overstayer in particolare);	√√	√√√	√	√	√
Obiettivo politico: facilitare l'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE per i viaggiatori in buona fede, assicurando la coerenza globale della politica UE relativa alle frontiere;	√	-/0	√√√	√√	√
Obiettivo politico: contribuire alla lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità	0/√	√	-	-	-
Obiettivo politico: migliorare la gestione efficace della migrazione economica (lavoratori stagionali).	√√	√	√	0/√	0/√
Costi relativi ²	Basso	Medio	Medio basso	Medio	Basso
Opzione prescelta	√	√	√		√

Nota: La situazione di partenza rispetto alla quale sono effettuate le valutazioni presuppone la buona attuazione dello status quo (tabella 1). Le altre opzioni (2a-3c) sono state valutate sulla base di questa opzione. Per esempio, l'opzione 2a è due volte (√√= impatto medio) più efficace dell'opzione di base "nel ridurre l'immigrazione irregolare (e degli overstayer in particolare)".

Nota: Opzione 2a= Ingresso/ uscita per i cittadini di paesi terzi con obbligo di visto; 2b= Ingresso/ uscita per i cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto; 3a= Programma per viaggiatori registrati per cittadini di paesi terzi; 3b= Programma armonizzato per viaggiatori registrati per cittadini dell'UE; 3c= Sono previste norme minime per i sistemi per viaggiatori registrati e i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere per cittadini UE.

Opzione prescelta

Sulla base delle valutazioni, sono state prescelte le opzioni che consentono di realizzare gli obiettivi e che si pensa possano essere attuate a breve e medio termine, nel rispetto dei diritti fondamentali e della protezione dei dati.

L'opzione prescelta è quindi la combinazione di un sistema di ingresso/uscita per tutti i cittadini di paesi terzi (sub-opzioni 2a e 2b), di un programma per viaggiatori registrati per cittadini di paesi terzi (sub-opzione 3a) e di norme minime per i sistemi per viaggiatori registrati e i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere per cittadini dell'Unione europea (sub-opzione politica 3c).

² I costi dell'attuazione tecnica saranno illustrati in un altro documento di lavoro della Commissione sulle opzioni tecniche all'inizio del 2008.

L'opzione prescelta presenta vantaggi e contribuisce alla realizzazione degli obiettivi, nonostante il limitato potenziale rispetto alla riduzione del terrorismo e delle forme gravi di criminalità. Comunque, l'opzione prescelta dipende notevolmente dal buon esito dell'attuazione dello status quo.

Per quanto riguarda l'aspetto tecnico del sistema di ingresso/uscita, il VIS e il SIS II perseguono obiettivi diversi, quindi in questo contesto non si possono applicare con efficacia sinergie globali, ma si possono trovare sinergie tecniche. Il VIS potrebbe essere impiegato ai fini del sistema di ingresso/uscita per registrare i dati di ingresso e di uscita dei cittadini di paesi terzi con obbligo di visto, e per verificare gli identificatori biometrici. Per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto, sarebbero necessari sistemi almeno parzialmente distinti ma che potrebbero avvalersi della stessa piattaforma tecnica del VIS e usare lo stesso sistema di confronto biometrico (BMS). Ciò consentirebbe di sfruttare le sinergie con i sistemi biometrici esistenti, di contenere i costi e garantire l'interoperabilità.

Per il programma per viaggiatori registrati, sarà necessario un archivio dati distinto. Essendo possibile allestire un'unica banca dati centralizzata per il sistema di ingresso/uscita e per il programma per viaggiatori registrati, ci sarà bisogno di una sola nuova banca dati. La Commissione presenterà un documento di lavoro separato sulle opzioni tecniche del sistema di ingresso/uscita e del programma per viaggiatori registrati a inizi 2008.

Secondo il progetto di relazione finale dello studio tecnico di fattibilità sul sistema di ingresso/uscita i costi previsti per la realizzazione del sistema centralizzato di ingresso/uscita e del programma per viaggiatori registrati si aggirano sui 20 milioni di euro, ripartiti su 2-3 anni, e i costi di mantenimento e di funzionamento sui 6 milioni di euro. I costi per tutti gli Stati membri ammonterebbero a circa 35 milioni di euro, ma potrebbero variare notevolmente in funzione del numero di "porte automatiche" in funzione. Una "porta automatica" costa circa 35 000 euro. Il Fondo per le frontiere esterne potrebbe sostenere gli Stati membri nell'acquisto delle attrezzature necessarie. Non sono previsti costi a carico dei paesi terzi.

6. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione di impatto propone indicatori potenziali per monitorare in quale misura sono stati raggiunti gli obiettivi strategici, specifici ed operativi. Le principali fonti di informazione sono le banche dati del sistema di ingresso/uscita e i "programmi viaggiatori registrati".