



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 25.10.2011
COM(2011) 680 definitivo

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

Frontiere intelligenti - opzioni e prospettive

1. INTRODUZIONE

La libera circolazione dei cittadini dell'Unione e l'abolizione delle verifiche alle frontiere interne dello spazio Schengen sono due dei risultati più concreti raggiunti dall'Unione. Di recente la Commissione ha presentato alcune proposte per rafforzare la governance globale dello spazio Schengen¹ e garantire il consolidamento e lo sviluppo di questo importante risultato in un effettivo quadro comune europeo.

Prerequisito dello spazio Schengen come lo conosciamo oggi, imprescindibile anche in futuro, è l'integrità delle frontiere esterne dell'Unione. Le misure per gestire le frontiere esterne devono rispondere al duplice obiettivo di rafforzare la sicurezza e facilitare gli spostamenti. La Commissione ha esaminato il potenziale offerto dalle nuove tecnologie nella comunicazione del 2008 "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea"², indicando i possibili elementi della cosiddetta iniziativa "frontiere intelligenti" e invitando il Parlamento europeo e il Consiglio a esprimersi.

Nel 2011 si sono svolte ulteriori consultazioni con gli Stati membri, a livello sia di esperti che di ministri, e con membri del Parlamento europeo. Il 7 luglio 2011 il garante europeo della protezione dei dati, nel suo parere³ sulla comunicazione della Commissione sulla migrazione⁴, ha sottolineato la necessità di valutare l'uso degli attuali sistemi e di dimostrare, in particolare, la necessità di un sistema di ingressi/uscite.

Tenuto conto di tali pareri, la Commissione sarebbe quasi pronta a presentare misure specifiche. Considerato però l'impegno a lungo termine e il significativo investimento che ne consegue, preferisce cominciare con la presente comunicazione che illustra le principali opzioni, sintetizza le implicazioni maggiori e indica la possibile via da seguire. Con questo approccio la Commissione intende inoltre promuovere una comprensione comune delle varie problematiche e delle decisioni da adottare. La presente comunicazione non ipotizza le future proposte specifiche, che saranno accompagnate da una valutazione d'impatto completa.

La presente comunicazione è inoltre una prima risposta all'invito del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011⁵ ad accelerare i lavori in materia di "frontiere intelligenti".

Da ultimo, come previsto anche dalla comunicazione del 2008 e richiesto dal Consiglio, la Commissione ha esaminato la fattibilità di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio. La presente comunicazione pertanto serve altresì ad esporre i risultati di tale esame e il follow-up previsto.

2. OBIETTIVI DI UN'INIZIATIVA SULLE FRONTIERE INTELLIGENTI

Ogni anno si registrano circa 700 milioni di attraversamenti delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree. Quasi un terzo è effettuato da cittadini di paesi terzi che vengono sottoposti

¹ COM(2011) 559 definitivo, COM (2011) 560 definitivo, COM (2011) 561 definitivo.

² COM(2008) 69 definitivo.

³ C(2011)-0445

⁴ COM(2011) 248 definitivo.

⁵ EUCO 23/11.

a verifiche approfondite ai valichi di frontiera⁶. Sveltire questi movimenti pur nel rispetto della sicurezza è un impegno comune dell'Unione e dei suoi Stati membri, ed è indubbio che gli attraversamenti alle frontiere esterne continueranno ad intensificarsi, soprattutto negli aeroporti. Nello scenario più probabile, Eurocontrol prevede che gli attraversamenti aerei passeranno da 400 milioni nel 2009 a 720 milioni nel 2030⁷. Ciò significa che nel 2030 i viaggiatori da sottoporre a verifiche negli aeroporti europei saranno 720 milioni. Un aumento di queste proporzioni non può essere affrontato soltanto dispiegando un numero maggiore di guardie di frontiera.

Occorre considerare anche lo sviluppo delle politiche dell'Unione in materia di visti e le relazioni con i paesi terzi. Negli ultimi anni l'Unione ha abolito l'obbligo del visto per i cittadini di un certo numero di paesi terzi, ha concluso vari accordi di facilitazione del visto e ha modernizzato l'acquis, prevedendo, tra l'altro, un ricorso maggiore ai visti per ingressi multipli. La liberalizzazione dei visti per i cittadini dei paesi dei Balcani occidentali è stata accompagnata da un sistema di monitoraggio, con il sostegno di FRONTEX ed Europol, per raccogliere dati statistici sul flusso degli spostamenti e valutare i rischi di abuso. Questi sforzi hanno contribuito notevolmente a migliorare l'accesso al territorio dell'Unione per grossi gruppi di viaggiatori, ma finora non sono stati affiancati da sforzi per semplificarne l'effettivo attraversamento delle frontiere. Si pongono quindi le seguenti domande:

- lo sviluppo della politica dell'Unione in materia di controllo di frontiera è attualmente in grado di sostenerne la politica dei visti?

- gli Stati membri sono in grado di gestire l'aumento del flusso degli spostamenti che deriverà da tali sforzi senza allungare i tempi di attesa alle frontiere?

- occorre che l'Unione migliori gli strumenti di cui dispone per raccogliere informazioni più dettagliate sul flusso degli spostamenti in ingresso e in uscita nello spazio Schengen?

Gli aspetti da considerare sono due in particolare: primo, come monitorare efficacemente il flusso degli spostamenti e i movimenti dei cittadini di paesi terzi attraverso le frontiere esterne di tutto lo spazio Schengen, nell'ambito di un approccio completo alla governance globale dello spazio Schengen; secondo, come garantire un attraversamento rapido e semplice delle frontiere per i sempre più numerosi viaggiatori regolari, quelli cioè che soddisfano tutte le condizioni di ingresso, che rappresentano la stragrande maggioranza degli attraversamenti.

In base alle attuali disposizioni:

- tutti i cittadini di paesi terzi che entrano nello spazio Schengen sono soggetti alle stesse verifiche, indipendentemente dal livello di rischio (ad esempio, che il singolo viaggiatore si trattenga oltre il soggiorno autorizzato);
- non è possibile registrare i movimenti transfrontalieri dei viaggiatori. Il soggiorno autorizzato è calcolato in base a un timbro apposto manualmente sul passaporto o sui documenti di viaggio e le date di ingresso e di uscita non sono registrate a livello centrale.

⁶ Cifre basate sulle statistiche del Fondo per le frontiere esterne e sui dati raccolti tra il 31 agosto e il 6 settembre 2009 durante un'operazione di raccolta dati presso tutti i valichi di frontiera esterna.

⁷ Le previsioni a lungo termine di Eurocontrol per i prossimi 20 anni (fino al 2030) sono state pubblicate (in inglese) il 17.12.2010: <http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>

Di conseguenza i tempi di attesa ai valichi di frontiera possono essere lunghi e le informazioni sui soggiornanti fuori termine, coloro cioè che prolungano il soggiorno oltre il termine autorizzato, spesso non sono disponibili. Si tratta di un problema reale, in quanto i soggiornanti fuoritermine costituiscono per l'appunto la principale voce della migrazione irregolare nell'UE. Non sono disponibili dati affidabili sul numero di migranti in posizione irregolare nell'UE, ma secondo stime prudenti si aggirerebbe tra 1,9 e 3,8 milioni⁸. Nel 2010 gli Stati membri (UE27) hanno emesso 540 000 ordini di lasciare il territorio nazionale ma solo 226 000 sono stati effettivamente eseguiti⁹.

Sottoporre tutti i cittadini di paesi terzi alle stesse verifiche di frontiera, indipendentemente dal livello di rischio o della frequenza degli spostamenti, non significa fare un uso efficiente delle guardie di frontiera. Cercare di aumentare la sicurezza e rendere più rapidi il flusso degli spostamenti semplicemente aumentando il numero di guardie di frontiera non è un'opzione percorribile per molti Stati membri che stanno già facendo grandi sforzi per ridurre i deficit di bilancio.

Le lunghe file, soprattutto agli aeroporti, danno ai visitatori un'immagine poco lusinghiera dell'Unione europea; sia gli operatori aeroportuali che le compagnie aeree chiedono costantemente maggior rapidità e scorrevolezza dei flussi per ridurre ulteriormente i tempi di coincidenza.

Rafforzando le verifiche e rendendo nel contempo più rapidi gli attraversamenti di frontiera per i viaggiatori regolari, l'iniziativa sulle frontiere intelligenti migliorerebbe la gestione e il controllo del flusso degli spostamenti alle frontiere. Le guardie di frontiera potrebbero così far fronte al numero crescente di attraversamenti, senza un irrealistico aumento di risorse umane per il controllo di frontiera e senza compromettere la sicurezza. L'iniziativa prevede due componenti: un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati.

Un sistema di ingressi/uscite permetterebbe di calcolare in modo preciso e affidabile il soggiorno autorizzato e verificare i precedenti viaggi dei singoli viaggiatori, siano essi titolari di visto o esenti dall'obbligo di visto, quale parte essenziale della preliminare valutazione del rischio. Sostituirebbe infatti l'attuale sistema di apposizione di timbri sui passaporti con un registro elettronico delle date e dei luoghi in cui è stato autorizzato il soggiorno di breve durata del cittadino di paese terzo. L'obiettivo principale sarebbe controllare il rispetto del soggiorno autorizzato dei cittadini di paesi terzi, ma il sistema contribuirebbe anche ad ottimizzare le procedure di verifica di frontiera e a rafforzare la sicurezza al momento dell'attraversamento delle frontiere esterne.

Un programma per viaggiatori registrati faciliterebbe invece l'attraversamento delle frontiere ai cittadini di paesi terzi che viaggiano di frequente e sono stati sottoposti a un controllo preliminare o a un esame preventivo alle frontiere esterne Schengen. Ridurrebbe i tempi di attesa ai valichi di frontiera e faciliterebbe gli spostamenti e i contatti transfrontalieri. Nella misura del possibile si avvarrebbe delle nuove tecnologie, come i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere (usati anche per i cittadini dell'UE).

⁸ Risultati del progetto *Clandestino* sponsorizzato dall'UE e realizzato dal Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie. Le cifre corrispondono al totale cumulato all'epoca dello studio (2008, UE 27). <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEC (2011) 620, tabella 2; dati forniti da Eurostat e dalla rete europea sulle migrazioni. Il motivo della discrepanza delle cifre non dipende solo dalla carenza di informazioni sui soggiornanti fuoritermine ma anche da altri fattori, quali la mancanza di cooperazione di certi paesi terzi, ragioni umanitarie, ecc.

3. VERSO UN'UNIONE DALLE FRONTIERE INTELLIGENTI

Prima di esaminare i nuovi eventuali sistemi, e nell'ottica di limitare per quanto possibile i costi, occorre stabilire se l'obiettivo di creare frontiere intelligenti sia conseguibile con i sistemi e gli strumenti esistenti.

3.1. Utilizzo dei sistemi e degli strumenti esistenti a livello europeo o nazionale

3.1.1. Politica dei visti e VIS

3.1.1.1. Politica dei visti

Un ricorso più sistematico alle possibilità offerte dal codice dei visti di rilasciare visti per ingressi multipli e, se del caso, dagli accordi di facilitazione del visto può contribuire a semplificare e facilitare gli spostamenti per un maggior numero di cittadini di paesi terzi. Tale facilitazione tuttavia riguarda solo la fase prima della partenza, in quanto evita al cittadino di paese terzo di doversi recare presso il consolato per ottenere un nuovo visto per ogni ingresso nell'UE. I visti per ingressi multipli non rendono più rapido l'attuale attraversamento delle frontiere.

3.1.1.2. Sistema d'informazione visti (VIS)

Il VIS non accelera di per sé le procedure d'ingresso né aiuta ad individuare i soggiornanti fuoritermine. Tuttavia, poiché i dati biometrici di tutti i titolari di visto saranno registrati nel VIS, sarà più facile individuare i titolari di visto privi di documenti che si trovano sul territorio, aumentando le possibilità di rimpatrio. Dopo un periodo di transizione i dati biometrici saranno usati anche ai fini della verifica di frontiera per accertare che l'interessato sia effettivamente la persona cui è stato rilasciato il visto.

Espandere il VIS per includervi un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati non è un'opzione auspicabile per tre motivi: primo, un sistema che include sia i titolari di visto che le persone esenti dall'obbligo di visto potrebbe avere implicazioni in materia di protezione dei dati e comportare il rischio di *function creep* (incrocio indebito dei dati); secondo, le attuali limitazioni di capacità del VIS potrebbero essere superate solo con ulteriori e ingenti investimenti; terzo, le restrizioni in base al principio della limitazione delle finalità non consentirebbero al VIS di conservare i dati dei cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto. Ciononostante, nell'elaborare i sistemi sulle frontiere intelligenti si potrebbe fare un uso sapiente delle possibili sinergie con le apparecchiature tecniche di cui si avvale il VIS.

3.1.2. Sistema d'informazione Schengen (SIS)

Il ricorso alle segnalazioni di soggiornanti fuoritermine contenute nel SIS avrà un valore aggiunto limitato, in quanto non aiuterà a individuare le persone che rimangono nello spazio Schengen oltre il periodo autorizzato. La principale fonte di informazione per segnalazioni di questo tipo sarebbero i controlli di uscita, in quanto le guardie di frontiera possono individuare i soggiornanti fuoritermine verificando i timbri sui passaporti dei singoli viaggiatori. Tuttavia, aver trovato un soggiornante fuoritermine di per sé non è un motivo sufficiente per emettere un divieto di ingresso per un determinato periodo nei confronti dell'interessato. Nel decidere se rilasciare un visto e concedere l'ingresso attraverso le frontiere esterne occorre tener conto di tutti i precedenti viaggi del richiedente e di tutti gli altri fattori rilevanti.

L'uso del SIS (e del futuro SIS II) non è pertanto un'alternativa a un sistema di ingressi/uscite.

3.1.3. Informazioni anticipate sui passeggeri (API) e codice di prenotazione (PNR)

I dati sui viaggiatori raccolti tramite le informazioni anticipate sui passeggeri e il codice di prenotazione non sono direttamente pertinenti per il sistema di ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati.

I vettori sono tenuti a comunicare i dati API su richiesta delle autorità preposte al controllo di frontiera degli Stati membri al fine di potenziare il controllo di frontiera e combattere la migrazione irregolare. I dati dei passeggeri sono trasmessi prima che si concludano le procedure di accettazione (*check-in*). I dati trasmessi sono però troppo limitati e spesso vengono inviati dopo la partenza, il che non lascia margine per un adeguato esame preventivo che dia diritto a procedure agevolate di controllo di frontiera. I dati sono raccolti dai vettori o inseriti dal viaggiatore, pertanto la loro qualità non soddisfa i requisiti del sistema di ingressi/uscite o del programma per viaggiatori registrati. Per giunta il sistema non è concepito per le frontiere terrestri.

I dati PNR sono raccolti e trasmessi dai vettori aerei alle autorità competenti degli Stati membri, in particolare le autorità di contrasto. I dati sono raccolti al momento della prenotazione del volo tramite i sistemi di prenotazione dei vettori aerei. Il sistema PNR è nato per combattere il terrorismo e altri reati gravi, non è uno strumento di controllo di frontiera. I dati sono inviati da 48 a 24 ore prima della partenza programmata del volo e immediatamente dopo la chiusura del volo. I dati PNR non sono pertinenti per il sistema di ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati per gli stessi motivi che per i dati API. I dati PNR non danno poi nessuna conferma dell'effettivo attraversamento della frontiera da parte dell'interessato.

3.1.4. Sistemi nazionali di ingressi/uscite e programmi nazionali per viaggiatori registrati

Undici Stati membri¹⁰ utilizzano sistemi nazionali di ingressi/uscite che permettono di registrare sistematicamente tutti gli ingressi e le uscite dei cittadini di paesi terzi che passano per le loro frontiere esterne. Tuttavia una registrazione di ingresso può essere confrontata con una registrazione di uscita solo se l'interessato esce legalmente dallo *stesso* Stato membro attraverso il quale è entrato. Questi sistemi nazionali non sono collegati con sistemi analoghi di altri Stati membri.

Alcuni Stati membri accelerano le verifiche di frontiera dei cittadini dell'UE attuando procedure automatizzate (come per i passaporti elettronici) o altri sistemi per viaggiatori preregistrati¹¹. Sette Stati membri hanno adottato un tipo di programma per viaggiatori registrati applicabile ai cittadini dell'UE¹².

Questi sistemi non possono essere usati per i cittadini di paesi terzi. L'attuale normativa dell'Unione fa obbligo alle guardie di frontiera di effettuare un colloquio con il viaggiatore e apporre manualmente un timbro sul documento di viaggio, processo che non può essere automatizzato.

¹⁰ Finlandia, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Cipro e Portogallo.

¹¹ Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Portogallo, Finlandia e Regno Unito.

¹² Ad esempio i Paesi Bassi hanno *Privium*, la Francia *PARAFES*, il Regno Unito *Iris* e la Germania *ABG*.

Pertanto le uniche iniziative esistenti per i cittadini di paesi terzi prevedono verifiche di frontiera semiautomatizzate, cioè porte automatiche in combinazione con un elemento manuale che comprende l'apposizione del timbro e la possibilità di porre domande nell'ambito della verifica di frontiera approfondita.

Un'ulteriore limitazione è data dal fatto che l'essere iscritto a un programma nazionale per viaggiatori registrati di uno Stato membro non consentirà al viaggiatore di beneficiare di un attraversamento agevolato delle frontiere di un altro Stato membro. Il cittadino di paese terzo che ogni anno viaggia frequentemente verso più Stati membri dovrebbe pertanto iscriversi al programma per viaggiatori registrati di ogni Stato membro interessato, procedura costosa e gravosa.

3.1.5. Sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (Electronic System for Travel Authorisation, ESTA)

In un sistema di questo tipo il viaggiatore dovrebbe chiedere, via Internet, un'autorizzazione di viaggio sulla base di determinati criteri. Nello studio realizzato per conto della Commissione sono state esaminate quattro opzioni:

- un sistema ESTA per i cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto;
- un sistema ESTA per determinati paesi i cui cittadini sono esenti dall'obbligo di visto;
- un sistema ESTA combinato con visti elettronici;
- la sostituzione dell'obbligo di visto con un sistema ESTA.

Sulla base dei risultati dello studio, la Commissione ritiene di dover scartare nella fase attuale la creazione di un sistema ESTA per i cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto; il potenziale contributo al rafforzamento della sicurezza degli Stati membri non giustificerebbe infatti né la raccolta di dati personali su tale scala, né il costo finanziario e l'impatto sulle relazioni internazionali. Per quanto riguarda la graduale sostituzione dell'obbligo di visto con un sistema ESTA dell'UE, questa opzione non sembra percorribile nel prossimo futuro, in considerazione della difficoltà di valutare il rischio migratorio e dei problemi connessi all'accesso a Internet e all'uso dell'identificazione elettronica. Inoltre, prerequisito per la creazione di un sistema ESTA sarebbe il pieno funzionamento di un sistema di ingressi/uscite.

È chiaro che un sistema ESTA dell'UE, qualunque esso sia, non sarebbe un'alternativa a un sistema di ingressi/uscite, in quanto non potrebbe monitorare l'effettivo attraversamento delle frontiere. Né servirebbe a facilitare l'attraversamento delle frontiere, dato che l'uso di elementi biometrici renderebbe impraticabile il sistema elettronico di presentazione della domanda. Inoltre, secondo la logica del programma per viaggiatori registrati, in linea di principio i viaggiatori registrati dovrebbero essere esentati dall'obbligo di un'autorizzazione di viaggio.

Quanto al contributo che un sistema ESTA dell'UE potrebbe apportare all'ulteriore sviluppo della politica comune dei visti, la Commissione intende ritornare sulla questione in una fase successiva, come previsto dal programma di Stoccolma. Pertanto nella fase attuale non si spingerà oltre nei preparativi per lo sviluppo di un sistema ESTA dell'UE.

3.2. Sviluppo di sistemi specifici: sistema di ingressi/uscite e programma per viaggiatori registrati

La precedente sezione ha spiegato i motivi per cui i sistemi e gli strumenti esistenti non sono idonei a raggiungere l'obiettivo delle frontiere intelligenti. La presente sezione esamina le

implicazioni, i costi, i benefici e le opzioni, se del caso, dello sviluppo di un sistema di ingressi/uscite e di un programma per viaggiatori registrati.

3.2.1. Aspetti giuridici

Entrambi i sistemi si fonderebbero su regolamenti basati sull'articolo 77 TFUE (che quindi dovrebbero essere adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria). Inoltre entrambi renderebbero necessario modificare le disposizioni del codice frontiere Schengen¹³ relative alle verifiche di frontiera.

3.2.2. Aspetti tecnici

Prerequisito di un sistema sulle frontiere intelligenti è un VIS pienamente operativo e sviluppato. Il sistema di ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati farebbero infatti massimo ricorso ai sistemi e agli strumenti esistenti, quali il sistema di confronto biometrico alla base del VIS e gli scanner per impronte digitali usati per tale sistema.

Da un punto di vista giuridico e tecnico, sarebbe possibile procedere con il sistema di ingressi/uscite già prima del programma per viaggiatori registrati. In tal modo però si avrebbe uno sviluppo asimmetrico della politica di gestione delle frontiere dell'UE, in quanto si rafforzerebbe la sicurezza senza però facilitare gli spostamenti dei cittadini di paesi terzi. Per quanto concerne il programma per viaggiatori registrati, la facilitazione è legata a un maggior uso del controllo di frontiera automatizzato. L'unico modo per controllare il soggiorno autorizzato dei viaggiatori registrati, ammettendo nel contempo il pieno ricorso al controllo di frontiera automatizzato, sarebbe registrare elettronicamente i dati di ingresso e di uscita. Tale registrazione andrebbe fatta a livello UE in modo da permettere di confrontare la registrazione di un'entrata da uno Stato membro con la registrazione di un'uscita da un altro Stato membro. Pertanto l'istituzione di un programma per viaggiatori registrati dipende effettivamente dalla creazione di un sistema di ingressi/uscite. La realizzazione simultanea dei due sistemi, ricorrendo alle stesse infrastrutture a livello centrale, consentirebbe inoltre notevoli risparmi sui costi di sviluppo totali (cfr. allegato 1).

Nel concepire i sistemi andranno fatte alcune scelte fondamentali.

3.2.2.1. Sistemi interoperabili centralizzati o decentrati

Un'architettura centralizzata prevede una banca dati centrale e interfacce nazionali degli Stati membri ad essa connessi; un'architettura decentrata presuppone invece 27+ sistemi nazionali e la loro interconnessione.

Nel caso di un sistema di ingressi/uscite, la registrazione elettronica a livello centrale dei dati di ingresso e uscita consentirebbe il calcolo automatico della durata autorizzata del soggiorno e darebbe a tutte le autorità degli Stati membri informazioni precise sul luogo da cui l'interessato è entrato nello spazio Schengen e da cui è uscito. La registrazione di tali dati a livello nazionale implicherebbe anzitutto la necessità di ricopiarli nei 27+ sistemi nazionali in modo da mantenerli tutti aggiornati con le registrazioni corrispondenti di ingresso e di uscita. Tale procedura potrebbe risultare gravosa e molto lunga nel caso di persone che entrano ed escono dallo spazio Schengen attraverso Stati membri diversi.

¹³ Regolamento (CE) n. 562/2006.

Analogamente, nel caso di un programma per viaggiatori registrati, con un'architettura decentrata il viaggiatore sarebbe registrato in un sistema nazionale e poi i dati sarebbero copiati nei 27+ sistemi nazionali in modo da tener conto del fatto che il viaggiatore può entrare nello spazio Schengen da un qualunque valico di frontiera Schengen.

In conclusione, un'architettura decentrata non sarebbe tecnicamente efficace.

3.2.2.2. Programma per viaggiatori registrati: conservazione dei dati centralizzata o decentrata?

I dati dei viaggiatori registrati devono essere disponibili in tutti i valichi di frontiera dello spazio Schengen in modo da consentire la verifica automatizzata dell'identità del viaggiatore. Le opzioni di base per la loro conservazione sono due: conservare i dati alfanumerici e biometrici in una banca dati centrale oppure su un *token* rilasciato al viaggiatore.

Entrambe le opzioni presentano vantaggi e svantaggi in termini di protezione e sicurezza dei dati. Un *token* eviterebbe la necessità di sviluppare una banca dati centrale a livello UE. Gli svantaggi tuttavia sarebbero significativi, basti pensare al rischio che il *token* si perda, venga rubato o clonato. L'opzione del *token* dovrebbe comunque essere accompagnata dalla conservazione di alcuni dati in una banca dati al fine di consentire la gestione globale delle domande e dei *token*. Secondo stime recenti, sebbene il costo totale per lo sviluppo dell'opzione del *token* sia inferiore (circa 30 milioni di euro in meno), nel medio e lungo periodo tale opzione si dimostrerebbe più costosa in termini di funzionamento, con maggiori costi operativi a carico degli Stati membri (dell'ordine di 20 milioni all'anno per l'insieme degli Stati membri)¹⁴.

Per evitare gli effetti negativi e unire i vantaggi delle due opzioni si potrebbe combinare l'opzione di una banca dati centrale con un *token* contenente solo un identificatore unico (numero della domanda) da rilasciare al viaggiatore registrato. I dati alfanumerici e biometrici sarebbero conservati sì a livello centrale ma in modo separato e con diritti di accesso separati e distinti per autorità competenti designate. I dati biometrici sarebbero collegati all'identificatore unico del *token* e sarebbero usati solo per verificare l'identità del viaggiatore al momento dell'attraversamento della frontiera.

Questa terza opzione limita gli inconvenienti delle altre opzioni quanto alla protezione e sicurezza dei dati, ma il suo costo di sviluppo è superiore a quello dell'opzione della registrazione centralizzata (circa 50 milioni di euro in più).

3.2.2.3. Sistema di ingressi/uscite: con o senza elementi biometrici e di quale tipo?

Il sistema potrebbe conservare solo dati alfanumerici (ad esempio, nome, cittadinanza e numero di passaporto) oppure includere anche identificatori biometrici.

Se includesse gli identificatori biometrici, il sistema potrebbe identificare più facilmente le persone prive di documenti non soggette a obbligo di visto (in quanto i titolari di visto possono essere identificati attraverso il VIS), e poi permetterebbe di confrontare in modo più preciso le registrazioni di entrata e di uscita (ad esempio di chi viaggia con due passaporti)

¹⁴ Per 28 paesi – i 22 Stati membri e 3 paesi associati che attualmente partecipano pienamente a Schengen, più Romania, Bulgaria e Liechtenstein.

collegando i precedenti viaggi a un determinato soggetto sulla base di un'unica caratteristica risultante dall'identificatore biometrico.

Un certo impatto negativo sui tempi di attraversamento delle frontiere potrebbe tuttavia derivare dalla necessità di raccogliere elementi biometrici di tutti i viaggiatori non soggetti all'obbligo del visto.

La soluzione migliore potrebbe pertanto essere quella di cominciare in una prima fase con i soli dati alfanumerici e di attivare eventualmente gli identificatori biometrici in una fase successiva, sulla base di una prima valutazione dei risultati in termini di impatto globale del sistema e di gestione delle frontiere. I costi di sviluppo per questo approccio transitorio sono in linea di massima comparabili a quelli per attivare gli elementi biometrici dall'inizio e leggermente più elevati dell'ipotesi che esclude gli elementi biometrici dall'inizio, una scelta che non può essere poi invertita.

Quanto alla scelta degli identificatori biometrici, conformemente a quelli usati per EURODAC, il VIS, il SIS II, i passaporti e i permessi di soggiorno, i più comunemente usati e affidabili sono le impronte digitali e (anche nel caso di indisponibilità di un'impronta digitale) l'immagine digitale del volto. Questa scelta consentirebbe di fare pieno uso delle apparecchiature già installate, con considerevoli risparmi sui costi.

3.2.3. Costi

I costi di sviluppo dei sistemi dipenderanno dall'opzione prescelta e soprattutto dal fatto che i sistemi siano sviluppati assieme o separatamente. Nell'attesa della conclusione di una valutazione d'impatto e della presentazione di una scheda finanziaria di accompagnamento delle future proposte legislative concernenti il sistema di ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati, si può notare, in ogni caso, che i costi iniziali di investimento saranno significativi (cfr. allegato 1).

Per un sistema di ingressi/uscite, i costi totali di sviluppo (tre anni) potrebbero essere dell'ordine di 200 milioni di euro, oltre il 75% dei quali sarebbe legato allo sviluppo e alla realizzazione dell'infrastruttura necessaria in ogni Stato membro. I costi operativi annuali potrebbero ammontare fino a 100 milioni di euro, con un'analogia ripartizione dei costi da sostenere a livello nazionale.

Il calcolo è simile anche per il programma per viaggiatori registrati, sebbene per questo sistema i costi dipendano più dall'opzione prescelta; ciò vale tanto per i costi totali quanto, soprattutto, per la ripartizione dei costi legati agli investimenti e al funzionamento a livello nazionale ed europeo rispettivamente.

Questi calcoli non tengono conto dei costi per esaminare le domande di status di viaggiatore registrato: l'attuazione del programma per viaggiatori registrati prevedrebbe una tassa di domanda destinata a coprire il costo amministrativo a carico degli Stati membri per la gestione delle domande presentate nell'ambito di tale programma.

L'attuazione di un programma per viaggiatori registrati comporterebbe in pratica anche un aumento degli investimenti degli Stati membri per dotare le frontiere di porte automatiche. Poiché non sarebbe necessario decidere a livello europeo dove e quante porte installare, i costi totali potranno essere stimati solo una volta che gli Stati membri ne avranno deciso il numero totale. La Commissione, tuttavia, incoraggerà gli Stati membri a installare porte automatiche

ogniqualevolta possibile e ragionevole, in modo da massimizzare i benefici pratici del programma per viaggiatori registrati. Gli investimenti in tali porte potrebbero, a determinate condizioni, essere cofinanziati dal futuro Fondo per la sicurezza interna.

I notevoli costi previsti in questa fase devono essere valutati assieme ai benefici: ad esempio, automatizzando una porzione considerevole di tutti i valichi di frontiera, il programma per viaggiatori registrati potrebbe ridurre le risorse necessarie per il controllo di frontiera di circa il 40% (pari a 500 milioni di euro all'anno). Anche con un calcolo basato su un risparmio più modesto di 250 milioni di euro all'anno, gli Stati membri potrebbero registrare risparmi netti di costo già dopo il secondo anno di funzionamento¹⁵.

Lo stanziamento proposto per il periodo 2014-2020 nelle proposte della Commissione per il prossimo quadro finanziario pluriennale in relazione al Fondo per la sicurezza interna tiene inoltre conto della creazione, dello sviluppo e del funzionamento iniziale dei due sistemi. L'entità dei costi sostenuti a livello nazionale e la quota coperta dal bilancio dell'Unione per lo sviluppo e/o il funzionamento dei nuovi sistemi dovranno essere esaminate nel dettaglio e discusse con il Parlamento europeo e il Consiglio.

3.2.4. Realizzazione pratica: valutazione dell'efficacia e dell'impatto

La comunicazione dello scorso anno "Panorama generale della gestione delle informazioni nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia"¹⁶ fissa le condizioni che la Commissione applicherà ai nuovi sistemi di gestione delle informazioni. La comunicazione stabilisce che lo sviluppo di qualsiasi nuovo sistema non dovrebbe iniziare finché gli strumenti giuridici fondamentali non ne avranno definito l'obiettivo, l'ambito di applicazione, le funzioni e le caratteristiche tecniche. La comunicazione fissa inoltre i principi sostanziali e procedurali¹⁷ che presiedono questo settore.

Tra i principi più rilevanti da valutare per il sistema di ingressi/uscite figura, al primo posto, la necessità. Il fatto che un sistema di ingressi/uscite in quanto tale possa risolvere il problema del controllo del soggiorno autorizzato dei viaggiatori registrati non è di per sé sufficiente a giustificare la creazione: questo sistema implica infatti la conservazione dei dati di ingresso e di uscita di tutti i viaggiatori, con l'ulteriore conseguenza che la quantità di dati da conservare sarà significativa.

Un sistema di ingressi/uscite dovrebbe consentire un aumento del numero dei rimpatri condotti a buon fine di cittadini di paesi terzi in soggiorno irregolare, in quanto il sistema identificherà i soggiornanti fuoritermine, ma sarà difficile prevedere quante persone saranno effettivamente fermate grazie al sistema. L'impatto potenziale va comunque considerato tenendo conto della completa mancanza di dati sui soggiornanti fuoritermine attualmente a disposizione delle autorità nazionali competenti. Inoltre il sistema dovrebbe essere usato in combinazione con altre misure, in particolare verifiche di identità all'interno del territorio Schengen e la possibilità di identificare le persone prive di documenti mediante il VIS.

¹⁵ Calcolo dei servizi della Commissione basato sull'esperienza e sui dati forniti dagli Stati membri che usano già programmi pilota per viaggiatori registrati.

¹⁶ COM(2010) 385 definitivo.

¹⁷ 1) Salvaguardia dei diritti fondamentali, in particolare del diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati; 2) necessità; 3) sussidiarietà; 4) attenta gestione del rischio; 5) efficacia economica; 6) elaborazione delle politiche "dal basso"; 7) ripartizione chiara delle responsabilità; 8) clausole di revisione e caducità.

Il sistema di ingressi/uscite è vantaggioso poiché consente di elaborare politiche maggiormente fondate su dati comprovati, ad esempio per quanto riguarda la politica dei visti e la facilitazione dei visti, nonché nel quadro del partenariato per l'immigrazione, la mobilità e la sicurezza con alcuni paesi confinanti. Ad esempio, si può ritenere che spetti all'UE giustificare il mantenimento dell'obbligo del visto per i cittadini di un determinato paese terzo mostrando che sussiste un problema di soggiorno fuoritermine e/o ripristinare l'obbligo del visto in caso di abuso di un regime di esenzione dall'obbligo del visto.

Tra i principi più rilevanti da valutare per un programma per viaggiatori registrati, figura, al primo posto, l'attenta gestione del rischio. L'esame preventivo dovrà essere sufficientemente approfondito per compensare l'alleggerimento del processo di verifica di frontiera. Il secondo principio fondamentale per questo programma sarebbe l'efficacia economica. L'obiettivo dovrebbe essere facilitare gli spostamenti per il maggior numero di persone; i criteri di ammissibilità dovrebbero pertanto essere ampi, mentre i criteri per l'esame preventivo devono garantire un livello elevato di sicurezza.

3.2.5. Protezione dei dati

La legislazione dell'Unione in materia di dati personali deve osservare i principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7 e 8. Un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati devono rispettare i diritti fondamentali di tutti i viaggiatori, compreso il diritto alla protezione dei dati. Pertanto la legislazione sulle frontiere intelligenti deve conformarsi alla legislazione e ai principi sulla protezione dei dati personali. L'utilità non è sufficiente per giustificare la realizzazione di sistemi quali un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati. I sistemi che incidono sui diritti fondamentali, compresi il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali, devono essere necessari in una società democratica e osservare il principio di proporzionalità. Inoltre il trattamento dei dati dovrebbe essere limitato a quanto necessario per conseguire gli obiettivi del sistema. L'elaborazione di un sistema di ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati dovrebbe seguire il principio della "*privacy by design*". L'opzione proposta di combinare un *token* con dati conservati a livello centrale, quale descritta nella sezione 3.2.2.2 per il programma per viaggiatori registrati, potrebbe fungere da esempio di attuazione pratica di questo principio.

Sia per un sistema di ingressi/uscite che per un programma per viaggiatori registrati a raccogliere e trattare i dati sarebbero le autorità competenti in materia di visti e frontiera presso le rappresentanze consolari e i valichi di frontiera nella misura necessaria per eseguire i loro compiti. L'accesso ai dati sarebbe rigorosamente definito e limitato conformemente alla legislazione vigente a livello dell'Unione e nazionale in materia di vita privata e protezione dei dati. Le registrazioni di tutte le operazioni di trattamento dei dati sarebbero conservate e rese disponibili ai fini del controllo della protezione dei dati. Sarebbero predisposte misure di riparazione volte a garantire che i viaggiatori possano controllare e, se necessario, rettificare i dati contenuti nella loro domanda di viaggiatore registrato o nelle registrazioni di ingressi/uscite che li riguardano. Sarebbero inoltre prese misure per assicurare che i dati siano conservati in modo sicuro e che non si verificino abusi. Spetterebbe al garante europeo della protezione dei dati controllare il trattamento dei dati qualora siano coinvolte istituzioni e organismi dell'UE, e alle autorità nazionali per la protezione dei dati qualora siano coinvolte le autorità degli Stati membri. Le autorità di contrasto potrebbero accedere al sistema di ingressi/uscite solo in casi chiaramente definiti dalla futura legislazione UE e secondo le stesse norme rigorose.

4. PROSSIME TAPPE

L'Unione deve continuare a migliorare la gestione delle frontiere esterne. È in questa prospettiva che si inserisce il concetto di frontiere intelligenti esposto nella presente comunicazione.

Grazie a un sistema di ingressi/uscite l'Unione potrebbe disporre di dati accurati sul flusso degli spostamenti verso e dallo spazio Schengen in tutte le sezioni delle sue frontiere esterne e sui soggiornanti fuoritermine. Sarebbe quindi possibile procedere a una valutazione basata su prove delle misure di liberalizzazione dei visti, degli accordi di facilitazione del visto e delle tabelle di marcia per iniziative future di questo tipo. In combinazione con il VIS, tale sistema renderebbe più efficaci gli sforzi dell'Unione per far fronte alla migrazione irregolare e aumentare il numero di rimpatri condotti a buon fine.

Il programma per viaggiatori registrati velocizzerebbe gli attraversamenti di frontiera per 4-5 milioni di viaggiatori all'anno¹⁸ e porrebbe le basi per maggiori investimenti in tecnologie di controllo di frontiera automatizzato ai principali valichi di frontiera. Stando all'esperienza degli Stati membri che hanno testato il controllo di frontiera automatizzato per i cittadini dell'UE, la durata media di attraversamento della frontiera può passare dagli attuali 1-2 minuti a meno di 30 secondi. Sebbene molti paesi terzi stiano investendo in tecnologie di controllo di frontiera automatizzato, nessuno si sta muovendo nella direzione del programma per viaggiatori registrati dell'UE illustrato nella presente comunicazione: di un sistema cioè che permetta a qualunque cittadino di paese terzo che soddisfa i criteri definiti per l'esame preventivo di beneficiare di una procedura semplificata e automatizzata per l'attraversamento delle frontiere, e che sia la conferma tangibile dell'apertura dell'UE al mondo e del suo impegno a facilitare gli spostamenti e i contatti transfrontalieri, anche tra imprese.

In base alla valutazione iniziale delle opzioni esposta nella presente comunicazione, e fatta salva la valutazione d'impatto completa che accompagnerà le proposte specifiche, si può concludere che la migliore strategia sia sviluppare nel contempo il sistema di ingressi/uscite e il programma per viaggiatori registrati, attivare l'uso degli elementi biometrici nel sistema di ingressi/uscite dopo un periodo transitorio e, per il programma per viaggiatori registrati, combinare un *token* con una banca dati centrale. Gli identificatori biometrici da preferire per entrambi i sistemi saranno le impronte digitali e l'immagine digitale del volto, conformemente alle scelte già fatte nella legislazione UE pertinente adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio per EURODAC, il VIS, il SIS II, i passaporti e i permessi di soggiorno.

Va tuttavia sottolineato che i lavori per lo sviluppo del sistema di ingressi/uscite e del programma per viaggiatori registrati non inizieranno finché il Parlamento europeo e il Consiglio non avranno adottato la base giuridica dei sistemi che ne definirà chiaramente le specifiche. Inoltre, per garantire la massima qualità e limitare i rischi possibili, quali quelli verificatisi durante lo sviluppo del SIS II e del VIS, l'agenzia IT recentemente istituita sarà responsabile dello sviluppo e della gestione operativa dei due sistemi.

La portata dei nuovi sistemi richiederà investimenti ingenti all'UE e agli Stati membri in termini di sviluppo tecnologico e spesa pubblica, e renderà necessari notevoli sforzi per garantire il massimo livello di protezione dei dati personali. Nel futuro sviluppo dei sistemi

¹⁸ Supponendo che almeno il 20% delle persone cui è rilasciato un visto per ingressi multipli – circa 10 milioni all'anno – facciano domanda per ottenere lo status di viaggiatore registrato, e che analoga domanda sia presentata da un numero equivalente di persone non soggette a obbligo di visto.

dovrà altresì tenersi conto dell'esperienza maturata nello sviluppo di altri progetti IT su larga scala, quali il SIS II e il VIS. Nel contempo i nuovi sistemi offriranno importanti opportunità per contribuire al raggiungimento del duplice obiettivo di rafforzare la sicurezza e facilitare l'attraversamento delle frontiere. Inoltre, in previsione dell'aumento del numero di cittadini di paesi terzi, compresi quelli non soggetti all'obbligo di visto, gli Stati membri riusciranno a garantire un attraversamento fluido delle proprie frontiere senza dover irrealisticamente aumentare, con altissimi costi, il personale.

L'UE deve prepararsi a rispondere alle sfide poste dal crescente numero di viaggiatori in un mondo sempre più globale, e in questo senso le nuove tecnologie potrebbero offrire nuove opportunità. La Commissione si augura di poter discutere al riguardo con il Parlamento europeo, il Consiglio e il garante europeo della protezione dei dati, e intende presentare proposte per l'istituzione di un sistema di ingressi/uscite e di un programma per viaggiatori registrati nel primo semestre del 2012.

Allegato – Stima dei costi dei sistemi

La valutazione completa dei costi per un certo numero di opzioni figurerà nella valutazione d'impatto che accompagnerà le proposte specifiche. La tabella seguente, basata su uno studio realizzato per conto della Commissione nel 2010, indica i costi di sviluppo una tantum per una delle opzioni, i costi annuali di funzionamento e i costi totali cumulati per i tre anni di sviluppo seguiti da cinque anni di funzionamento. Si basa sull'opzione che prevede di realizzare un programma per viaggiatori registrati con dati alfanumerici conservati in un *token* e dati biometrici conservati in una banca dati centrale, e un sistema di ingressi/uscite sotto forma di sistema centralizzato con dati biometrici aggiunti in una fase successiva.

La Commissione potrebbe presentare apposite proposte legislative nel 2012; se i colegislatori le approveranno entro il 2014, lo sviluppo dei sistemi potrebbe iniziare nel 2015. Queste stime sono meramente indicative. Le decisioni che i colegislatori dovranno prendere sulla natura dei sistemi potranno aumentare o diminuire i costi.

	Costi di sviluppo una tantum a livello centrale e nazionale (3 anni di sviluppo) (in milioni di euro)	Costi annuali di funzionamento a livello centrale e nazionale (5 anni di funzionamento) (in milioni di euro)	Costi totali a livello centrale e nazionale (in milioni di euro)
Programma per viaggiatori registrati: Opzione – Dati (numero unico) conservati in un <i>token</i> e (elementi biometrici e dati delle domande) in una banca dati	207 (Stati membri- 164 – Centrale- 43)	101 (Stati membri- 81 – Centrale- 20)	712
Sistema di ingressi/uscite: Opzione – Sistema centralizzato con elementi biometrici aggiunti successivamente	183 (Stati membri- 146 – Centrale- 37)	88 (Stati membri- 74 – Centrale- 14)	623

I costi totali potrebbero ridursi del 30% se i due sistemi fossero realizzati assieme (ossia utilizzando la stessa piattaforma tecnica).