

Bruxelles, 6.4.2016
SWD(2016) 116 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di
uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le
frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea e che determina le condizioni
di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica il
regolamento (CE) n. 767/2008 e il regolamento (UE) n. 1077/2011**

**Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di
ingressi/uscite**

{COM(2016) 194 final}

{COM(2016) 196 final}

{SWD(2016) 115 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto relativa alla proposta modificata di regolamento che istituisce un sistema UE di ingressi/uscite e di regolamento che modifica il codice frontiere Schengen (regolamento (CE) n. 562/2006)

A. Necessità di agire

Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?

Ambito d'applicazione della valutazione d'impatto – Cittadini di paesi terzi (CPT) che hanno il diritto di entrare nel territorio dell'Unione per soggiorni di breve durata non superiori a novanta giorni nell'arco di centottanta giorni o sulla base di un visto di circolazione.

Problemi affrontati e principali aspetti chiave - (1) Il numero sempre più elevato di attraversamenti della frontiera per entrare e uscire dallo spazio Schengen (circa 300 milioni di attraversamenti della frontiera da parte di CPT previsti per il 2025), che porta a rallentamenti nelle verifiche di frontiera; (2) l'attuale controllo del termine del soggiorno autorizzato dei CPT è soggetto a errore, è lento e non viene sistematicamente attuato (complessità e lentezza dell'attuale procedura obbligatoria di apposizione del timbro sul documento di viaggio); (3) l'attuale procedura di controllo di frontiera non permette di identificare e di segnalare in maniera sistematica, facile e affidabile le persone che prolungano il soggiorno oltre il termine autorizzato, cosa che dà luogo a una mancanza di informazioni certe sull'immigrazione irregolare e a problemi di rimpatrio (mancanza di tecnologie e mezzi moderni); (4) la necessità di rafforzare maggiormente la lotta contro la criminalità internazionale, il terrorismo e altre minacce alla sicurezza.

Parti interessate – Principalmente CPT che attraversano le frontiere Schengen, guardie di frontiera, autorità competenti in materia di visti/immigrazione e vettori.

Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?

Gli obiettivi generali del sistema di ingressi/uscite (EES) sono i seguenti:

- (1) migliorare la gestione delle frontiere esterne;
- (2) ridurre l'immigrazione irregolare affrontando il problema delle persone che prolungano il soggiorno oltre il termine autorizzato;
- (3) contribuire alla lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità e garantire un livello elevato di sicurezza interna.

L'EES faciliterà l'attraversamento della frontiera ai viaggiatori *in regola* e al tempo stesso aumenterà le possibilità di identificare le persone che prolungano il soggiorno oltre il termine autorizzato e i migranti irregolari e agevolerà l'esecuzione delle decisioni di rimpatrio. Garantirà inoltre una migliore identificazione dei cittadini di paesi terzi e permetterà di intercettare le persone che utilizzano diverse identità.

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

L'assenza di frontiere interne nello spazio Schengen richiede una solida gestione delle frontiere esterne, che ciascun paese è tenuto a controllare anche per conto degli altri Stati Schengen. Di conseguenza, nessuno Stato membro (SM) può far fronte da solo al fenomeno della migrazione irregolare: una persona può ad esempio entrare nello spazio Schengen a un valico di frontiera di uno SM dotato di un registro nazionale di dati sugli ingressi / uscite, ma può uscire dal territorio attraverso un valico in cui tale sistema non è utilizzato. Il controllo dell'osservanza delle norme dell'UE relative ai soggiorni autorizzati non può quindi essere garantito da uno Stato membro che agisce individualmente. In uno spazio senza frontiere interne, l'azione contro la migrazione irregolare deve essere intrapresa in comune. Inoltre, la disponibilità di informazioni migliori sui movimenti transfrontalieri dei CPT a livello UE permetterebbe di stabilire una base fattuale per sviluppare e adattare la politica dell'UE in materia di migrazione. Considerando tutto ciò l'UE è maggiormente in grado, rispetto agli SM, di adottare le misure adeguate.

B. Soluzioni

Qual è l'opzione privilegiata? Perché?

Le opzioni privilegiate per l'attuazione dell'EES presentano le seguenti caratteristiche:

- (1) vi sarà un solo sistema: l'EES. L'interoperabilità fra l'EES e l'attuale sistema di informazione visti (VIS) è stabilita a livello centrale. Le comunicazioni con gli SM avvengono tramite un'interfaccia uniforme nazionale che è la stessa per tutti gli SM.
- (2) Gli identificatori biometrici per l'EES sono 4 impronte digitali usate in combinazione con l'immagine del volto. Questa opzione risponde sia all'obiettivo di un'identificazione sufficientemente accurata che a quello della facilitazione dell'attraversamento delle frontiere.
- (3) L'approccio della facilitazione è basato sulla predisposizione di sistemi self-service usati dai CPT per iniziare le procedure di verifica e di attraversamento della frontiera, che si completeranno fornendo informazioni supplementari su richiesta delle guardie di frontiera. Su base volontaria potrebbero essere stabiliti programmi nazionali per i viaggiatori registrati. Questa è l'opzione privilegiata poiché combina molti effetti positivi, riguarda un gruppo più vasto di viaggiatori e presenta il miglior rapporto costi-benefici.
- (4) Il periodo di conservazione di 5 anni dei dati memorizzati riduce la frequenza delle nuove registrazioni e gioverà a tutti i viaggiatori, permettendo al tempo stesso alle guardie di frontiera di espletare la necessaria

analisi dei rischi richiesta dal codice frontiere Schengen.

- (5) Le autorità di contrasto degli SM ed Europol avranno accesso all'EES dal momento della sua entrata in funzione, a condizioni strettamente definite e conformemente alle rilevanti norme in materia di protezione dei dati. Il fatto di consentire alle autorità di contrasto l'accesso ai dati fin dall'inizio è coerente con il regolamento VIS.

Quali sono i sostenitori delle varie opzioni?

Gli SM sostengono in generale le opzioni della soluzione privilegiata. Esistono divergenze fra i servizi per l'immigrazione, che sono a favore di un uso limitato degli identificatori biometrici (come proposto), e i servizi di contrasto, che ne sostengono invece un ampio uso. Alcuni SM potrebbero ancora avanzare l'argomento che l'EES dovrebbe registrare gli ingressi e le uscite dei titolari di un permesso o di una carta di soggiorno.

Il Parlamento europeo (PE) accoglie favorevolmente l'interoperabilità fra l'EES e il VIS, l'uso limitato dei dati biometrici, il budget ridotto rispetto alla proposta del 2013 e il fatto che il meccanismo di facilitazione non richieda un budget così elevato come quello del sistema tradizionale. Una parte del PE e il GEPD contesteranno il periodo di conservazione dei dati e l'accesso all'EES da parte delle autorità di contrasto.

C. Impatto dell'opzione privilegiata

Quali sono i vantaggi dell'opzione privilegiata?

Impatto sociale – Effetti positivi sui tempi di attraversamento della frontiera in ingresso per i viaggiatori che usano i dispositivi self-service. Benefici per le guardie di frontiera in termini di carico di lavoro risparmiato. Effetti positivi per le autorità di contrasto.

Costo economico – Per alcune categorie di viaggiatori la registrazione nell'EES causerà del lavoro in più, mentre il ricorso a soluzioni self-service lo ridurrà. Questo spiega perché all'inizio i vantaggi saranno limitati, dato che tutti i cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo del visto dovranno registrarsi con l'immagine del volto e 4 impronte digitali. L'EES aumenterà inoltre le possibilità di individuare le persone che prolungano il soggiorno oltre il termine autorizzato e i migranti irregolari, e contribuirà all'esecuzione delle decisioni di rimpatrio.

Tenuto conto dei vantaggi calcolabili, il valore attuale netto dell'EES diventerà positivo 4 anni dopo l'entrata in funzione e i benefici cumulati su 10 anni saranno 2,5 volte superiori ai costi cumulati nello stesso periodo.

Quali sono i costi dell'opzione privilegiata?

Impatto sociale – Effetti leggermente negativi sui tempi di attraversamento della frontiera in ingresso per i viaggiatori esenti dall'obbligo del visto che si devono registrare per la prima volta (si stimano cioè 40 secondi in più per il tempo necessario all'attraversamento della frontiera), attenuati però dal ricorso a strumenti acceleratori della procedura quali i dispositivi self-service (vedi sopra).

Costo economico – Il costo dello sviluppo dell'EES a carico del bilancio dell'UE ammonta a 394,77 milioni di euro sui 3 anni necessari per costruire il sistema. Durante il primo anno di funzionamento dell'EES, sarà a carico del bilancio dell'UE un costo operativo totale di 45,47 milioni di euro. Le modifiche da apportare al VIS e al SIS sono state stimate a 40 milioni di euro in termini di costi di sviluppo, senza costi operativi supplementari. L'importo a carico del bilancio dell'UE ammonta quindi a 480,2 milioni di euro su 4 anni (3 anni di sviluppo e 1 anno di funzionamento).

Il costo d'attuazione a carico degli SM consisterebbe, da un lato, in 57 milioni di euro di costi forfettari di predisposizione dei nuovi procedimenti e di miglioramento delle infrastrutture e, dall'altro, in 109,5 milioni di euro di attrezzature. Entrambi gli importi dovrebbero essere spesi nei 3 anni del periodo di sviluppo. I costi annuali di manutenzione degli investimenti saranno di 11 milioni di euro.

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

L'EES avrà effetti positivi sui vettori poiché facilita l'adempimento del loro obbligo legale di verificare che i CPT che essi portano alle frontiere Schengen siano in possesso dei documenti di viaggio necessari per l'ingresso.

Il sistema ridurrà l'offerta di lavoro informale nell'UE affrontando il fenomeno dei soggiorni oltre il termine autorizzato.

L'impatto dell'EES sul turismo e sulle PMI è considerato trascurabile.

L'incidenza sui bilanci nazionali e sulle amministrazioni sarà significativa?

L'EES avrà un considerevole impatto positivo sul modo in cui le guardie di frontiera procederanno alle verifiche (saranno ad esempio dispensate dalla lettura manuale dei timbri d'ingresso e di uscita e dal calcolo della durata di soggiorno autorizzata).

L'EES non genera alcun onere amministrativo supplementare per gli organi privati o pubblici, poiché tutti gli obblighi legali di informazione saranno espletati per mezzo delle relazioni prodotte dal sistema.

Sono previsti altri impatti significativi?

(1) Diritti fondamentali - (Si veda il punto 6.1.4 della valutazione d'impatto per quanto riguarda le ripercussioni sulla protezione dei dati personali, e il punto 6.1.5 per gli effetti su altri diritti fondamentali). L'EES conterrà una piccola quantità di dati personali, ma includerà gli identificatori biometrici di un grande numero di persone. Un insieme minimo di dati sarà comunque conservato per un periodo minimo, che gioverà anche ai viaggiatori. Avranno inoltre accesso ai dati solo specifiche autorità.

(2) Autorità di contrasto - (Si veda il punto 6.4.3 della valutazione d'impatto). Le autorità di contrasto avranno accesso ai dati dell'EES a condizioni rigorose che garantiscono che tale consultazione sia legata a un caso

e sia utile.

- (3) Relazioni internazionali - (Si veda il punto 6.5 della valutazione d'impatto). Alcuni paesi esenti dall'obbligo di visto potrebbero sollevare obiezioni sul fatto che al primo ingresso nello spazio Schengen i loro cittadini siano soggetti al rilevamento delle impronte digitali.

D. Follow up

Come saranno effettuati i controlli e la valutazione?

La Commissione provvederà a predisporre dei sistemi di controllo del funzionamento del sistema di ingressi/uscite e li valuterà raffrontandoli ai principali obiettivi perseguiti. Due anni dopo l'entrata in funzione dell'EES e successivamente ogni 2 anni, euLISA dovrebbe presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul funzionamento tecnico del sistema. Inoltre, due anni dopo l'entrata in funzione dell'EES e successivamente ogni 4 anni, la Commissione dovrebbe procedere a una valutazione complessiva del sistema.