



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.2.2008
COM(2008) 69 definitivo

**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

{SEC(2008) 153}
{SEC(2008) 154}

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto politico

Ogni anno più di 300 milioni di persone, cittadini dell'UE e di paesi terzi, attraversano le frontiere esterne dell'Unione. L'Europa è e continuerà ad essere la principale destinazione turistica del mondo¹, un dato che rispecchia l'importanza del patrimonio culturale europeo e il successo del suo modello politico e socioeconomico. Per dividere con altri i suoi valori e sostenere la crescita economica, l'UE deve rimanere aperta e accessibile.

L'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'UE è uno dei principali risultati dell'integrazione europea. Uno spazio senza frontiere interne, estesosi dai 7 paesi del 1995 ai 24 della fine del 2007 – successo storico senza precedenti – non può funzionare però se non condivide con senso di responsabilità e solidarietà la gestione delle sue frontiere esterne.

L'ambizioso programma della Commissione e del Consiglio del 2002 per la gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE è ormai realizzato. Il quadro legislativo è consolidato e il codice frontiere Schengen² è entrato in vigore nel 2006. Sono state introdotte norme per il traffico frontaliero locale³ e con la creazione dell'agenzia FRONTEX è stata aggiunta una dimensione operativa⁴. I concetti di ripartizione degli oneri e di solidarietà hanno trovato attuazione concreta nel Fondo europeo per le frontiere esterne che per la prima volta stanziava ingenti risorse finanziarie per questi settori politici.

La pressione dei flussi migratori e la lotta contro l'ingresso irregolare nell'UE sono naturalmente sfide importanti per l'Unione e quindi anche per le sue politiche delle frontiere e dei visti. Le sfide fondamentali della gestione della migrazione vanno affrontate dal punto di vista di una politica globale dell'immigrazione (cfr. Approccio globale), in particolare dell'impegno dell'UE con i paesi terzi. C'è pertanto anche la necessità di guardare, dal punto di vista della politica dell'immigrazione in generale, ad una serie di questioni orizzontali che si ripercuotono sulla capacità dell'UE di gestire le sue frontiere esterne e di salvaguardare l'acquis di Schengen – la dimensione esterna, gli aspetti finanziari a medio e lungo termine relativi alla ripartizione degli oneri e alla solidarietà finanziaria e l'impatto del nuovo trattato. In questo contesto più ampio, la Commissione adotterà a giugno una comunicazione su una politica globale in materia di immigrazione.

Gli Stati membri rimangono competenti per il controllo delle loro frontiere, ma occorrerebbe sviluppare e rafforzare costantemente la politica comune dell'Unione a sostegno dei loro sforzi per rispondere a nuovi pericoli, ai cambiamenti di tendenza della pressione migratoria e a eventuali carenze, facendo ampio ricorso nelle giuste proporzioni alle nuove tecnologie. Le dimensioni sociali ed economiche dovrebbero avere lo stesso peso. I cittadini di paesi terzi che rispettano le condizioni di ingresso stabilite dalla Comunità e dalla normativa nazionale dovrebbero poter attraversare la frontiera esterna in modo rapido e semplice. I contatti diretti nelle regioni di frontiera e tra familiari andrebbero agevolati. La gestione delle frontiere dovrebbe sostenere, non ostacolare, la crescita economica nelle regioni frontaliere dei paesi

¹ Organizzazione mondiale del turismo: "Vision 2020", volume 4, pag. 48. La voce "turismo" include anche i viaggi per motivi di studio (miglioramento delle qualifiche professionali) e di salute.

² Regolamento (CE) n. 562/2006.

³ Regolamento (CE) n. 1931/2006.

⁴ Regolamento (CE) n. 2007/2004.

confinanti. Proprio per questo l'UE ha concluso di recente accordi per la facilitazione del visto con 8 paesi confinanti⁵ coinvolgendone alcuni in un dialogo per l'abolizione dell'obbligo del visto.

1.2. Gestione integrata delle frontiere e strumenti esistenti

Il concetto di gestione integrata delle frontiere comporta l'uso combinato di meccanismi di controllo e di strumenti basati sul flusso di persone verso e nell'UE, e comprende le misure adottate dai consolati degli Stati membri nei paesi terzi, le misure prese in collaborazione con i paesi terzi confinanti, quelle alla frontiera stessa e quelle decise all'interno dello spazio Schengen. Gli elementi fondamentali di questo concetto comprendono attualmente le seguenti misure, che si applicano a tutti cittadini di paesi terzi che si recano in uno Stato membro che partecipa alla cooperazione Schengen o in un paese associato a quella cooperazione.

Ai sensi del diritto comunitario, i cittadini di determinati paesi terzi sono soggetti all'obbligo di visto⁶. Per questa categoria di persone, una prima verifica del rispetto delle condizioni per l'ingresso e il soggiorno avviene all'atto della domanda di visto nei consolati degli Stati membri nei paesi terzi.

I cittadini di paesi terzi per i quali vale l'obbligo del visto per soggiorni di breve durata saranno oggetto di una ricerca nel sistema di informazione visti (VIS), che diventerà pienamente operativo al più presto nel 2012 dopo essere stato introdotto nei consolati e ai valichi di frontiera. Nel 2007 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico sulle basi giuridiche del VIS, che dovrebbe essere adottato formalmente nella prima metà del 2008. L'obiettivo principale del VIS è verificare, all'ingresso, l'autenticità del visto e l'identità del suo titolare. Sin dall'inizio nel VIS saranno integrati i dati biometrici, cioè la foto del volto e le impronte digitali. La Commissione ha presentato una proposta di modifica del codice frontiere Schengen volta a rendere obbligatoria la verifica dell'identità del titolare del visto ad ogni ingresso.

Per quanto riguarda i passeggeri dei voli diretti nell'UE, i dati equivalenti a quelli che figurano nel passaporto sono trasmessi come dati API (*Advanced Passenger Information*), prima dell'imbarco o al momento dell'imbarco, allo Stato membro di destinazione che ne faccia richiesta per allertare le autorità di frontiera sui passeggeri a rischio⁷.

I dati API non possono essere usati per impedire ad una persona di giungere al valico di frontiera dello Stato membro di destinazione.

⁵ Russia, Ucraina, Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia-Erzegovina, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Repubblica di Moldavia.

⁶ Regolamento (CE) n. 539/2001.

⁷ Direttiva 2004/82/CE.

Conformemente al codice frontiere Schengen⁸, i cittadini di paesi terzi devono essere sottoposti, all'entrata, ad una "verifica approfondita" che oltre che ad esaminare il documento di viaggio serve anche a determinare lo scopo e la durata del soggiorno e ad accertare che dispongano di mezzi di sussistenza sufficienti, e ad una ricerca nel sistema d'informazione Schengen e nelle banche dati nazionali per verificare che gli interessati non siano una minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza interna, la salute pubblica o le relazioni internazionali degli Stati Schengen. Di conseguenza, i controlli servono a verificare il rispetto di una serie di condizioni attraverso le domande poste al viaggiatore dalla guardia di frontiera, che deve in ogni caso accertare anche la validità del documento di viaggio. I controlli sono gli stessi a prescindere che l'interessato sia soggetto o meno all'obbligo di visto.

Le guardie di frontiera sono tenute a timbrare manualmente i documenti di viaggio dei cittadini di paesi terzi che attraversano la frontiera esterna e ad indicare la data e il luogo di ingresso e di uscita.

Nei consolati e alle frontiere viene consultato il sistema di informazione Schengen (SIS) per verificare che l'interessato non sia segnalato ai fini della non ammissione da uno Stato membro. Per i cittadini di paesi terzi, il SIS e il futuro SIS II registrano le segnalazioni di persone cui va rifiutato l'ingresso nello spazio Schengen, di persone ricercate e di persone da mettere sotto protezione. Tutti i cittadini di paesi terzi che entrano nell'UE sono sottoposti ad un controllo sistematico nel SIS, che siano o meno soggetti a obbligo di visto.

Per i controlli all'interno del territorio Schengen le autorità di contrasto avranno accesso al VIS che consente di identificare le persone sprovviste di documenti a cui sia stato rilasciato un visto in precedenza.

Infine, per chi viaggia in aereo va fatto riferimento anche alla proposta della Commissione sull'uso dei dati del codice di prenotazione (dati PNR), grosso modo equivalenti a quelli contenuti nella prenotazione del volo⁹. Anche queste informazioni sono trasmesse alle attività di contrasto subito prima o al momento dell'imbarco. Il sistema sarà applicato a tutti gli Stati membri perché non è collegato alla cooperazione Schengen in quanto tale. La trasmissione dei dati PNR avviene nell'ambito della lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata e non nel quadro dei controlli di frontiera.

1.3. Nuovi possibili strumenti per lo sviluppo futuro di una strategia per la gestione integrata delle frontiere

Se l'UE vuole ottenere una gestione delle frontiere davvero integrata per realizzare il duplice obiettivo di migliorare la sicurezza e facilitare le procedure di viaggio per i cittadini di paesi terzi deve compiere ulteriori passi avanti.

A cominciare dalle misure prese nei consolati, e dal punto di vista della facilitazione del viaggio e dell'accesso al territorio dell'UE, l'attuale politica dei visti si basa su un approccio "tutto o niente" (*all-or-nothing*). Mentre con vari paesi terzi sono stati conclusi accordi di facilitazione del visto, la politica comune dei visti non prevede alternative all'obbligo o all'esenzione dall'obbligo di visto per i cittadini di un dato paese terzo.

⁸ GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

⁹ COM(2007) 654.

Dal punto di vista della sicurezza, i cittadini di paesi terzi che sono esenti dall'obbligo di visto non sono attualmente sottoposti a nessun controllo sistematico ai fini dei controlli di frontiera prima della frontiera stessa.

Per quanto riguarda le misure prese alle frontiere, e nell'ottica di facilitare gli spostamenti, il quadro giuridico vigente per i controlli di frontiera è un approccio di tipo universale, nel senso che il diritto comunitario non consente attualmente controlli semplificati per precise categorie di persone. L'unica eccezione sono i cittadini di paesi terzi residenti nelle regioni di frontiera dei paesi confinanti – di norma fino a 30 km dalla frontiera – che possono beneficiare di controlli semplificati e dell'esenzione dall'obbligo di visto nel quadro del regolamento sul traffico frontaliero locale. Altri cittadini di paesi terzi che viaggiano frequentemente da e verso lo spazio Schengen per ragioni legittime, per esempio per affari, e rispettano puntualmente le condizioni di durata del soggiorno sono sottoposti ad ogni ingresso agli stessi controlli approfonditi. Ciò vale anche per i titolari di visti per ingressi multipli soggetti a obbligo di visto. Imponendo una verifica approfondita a tutti l'attuale quadro giuridico ostacola la modernizzazione dei controlli di frontiera: le nuove tecnologie potrebbero infatti permettere di automatizzare, e quindi sostanzialmente di accelerare, i controlli per i viaggiatori in buona fede.

Viste le misure che potrebbero essere prese all'interno del territorio Schengen, l'Unione potrebbe considerare di introdurre uno strumento efficace per identificare i soggiornanti “fuoritermine” (cosiddetti *overstayer*), non essendo attualmente registrate le date di attraversamento delle frontiere esterne da parte dei cittadini di paesi terzi. I fuoritermine rappresentano di gran lunga la principale categoria di immigrati irregolari nell'UE¹⁰. Anche se i singoli Stati membri raccogliessero i dati necessari, non ci sarebbero i mezzi per scambiarli con gli altri Stati membri. Le guardie di frontiera non sono in grado di calcolare la durata del soggiorno né quando sono usati documenti di viaggio diversi per entrare ed uscire dall'UE, né quando si trovano nella difficoltà pratica di controllare passaporti pieni di timbri, magari illeggibili. Alla luce di questa situazione la presente comunicazione formula proposte relative a nuovi strumenti che potrebbero diventare parte integrante della futura strategia europea di gestione delle frontiere, e propone iniziative per guardare al futuro e riflettere sulla prossima generazione di strumenti per la gestione delle frontiere, allo scopo di garantire l'integrità dello spazio Schengen facilitando al tempo stesso le procedure e l'attraversamento delle frontiere per quanti cercano di entrare legittimamente. Gli strumenti possibili sui quali riflettere, da applicarsi a tutti cittadini di paesi terzi che si recano in uno Stato membro che partecipa alla cooperazione Schengen o in un paese associato a quella cooperazione, potrebbero essere:

- la facilitazione dell'attraversamento delle frontiere per i viaggiatori in buona fede¹¹,
- l'eventuale introduzione di un sistema di registrazione degli ingressi/uscite e
- l'eventuale introduzione di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

¹⁰ Cfr. la valutazione di impatto sulle cifre stimate.

¹¹ Fra i possibili sviluppi la Commissione ha considerato la creazione di un sistema di ingresso-uscita e di un regime che agevoli l'attraversamento delle frontiere nella comunicazione concernente il miglioramento dell'efficienza e l'incremento dell'interoperabilità e delle sinergie tra le banche dati europee nel settore della giustizia e degli affari interni - COM(2005) 597, del 24.11.2005, e in quella riguardante le priorità politiche nella lotta contro l'immigrazione clandestina di cittadini di paesi terzi - COM(2006) 402 del 19.7.2006.

La presente comunicazione si basa su una valutazione di impatto realizzata con il sostegno di due studi di contraenti esterni. Un documento di lavoro dei servizi della Commissione, che sarà presentato in marzo, valuterà in maniera più particolareggiata gli aspetti relativi all'attuazione tecnica.

2. FACILITARE L'ATTRAVERSAMENTO DELLE FRONTIERE PER I VIAGGIATORI IN BUONA FEDE

- *Che siano o meno esentati dall'obbligo di visto, i viaggiatori a basso rischio originari di paesi terzi potrebbero avere la possibilità di sottoporsi a una procedura di preesame su base volontaria, per ottenere lo status di viaggiatore registrato.*
- *I viaggiatori registrati UE potrebbero essere sottoposti a controlli di frontiera semplificati e automatizzati.*

L'attuale quadro giuridico che disciplina i controlli a cui sottoporre i cittadini di paesi terzi alle frontiere esterne potrebbe essere modificato per alleggerire i controlli su alcune categorie di viaggiatori cui sarebbe riconosciuto lo status di "viaggiatore registrato". I richiedenti potrebbero essere sottoposti ad un preesame i cui criteri sarebbero definiti in modo da compensare la riduzione dei controlli di frontiera. I controlli da mantenere alla frontiera potrebbero essere organizzati in maniera da consentire l'uso di "porte automatiche".

Concretamente, la concessione dello status di "viaggiatore registrato" e l'automatizzazione dei controlli per gli interessati comporterebbero la soppressione della verifica di alcune condizioni di ingresso alla frontiera (scopo del soggiorno, mezzi di sussistenza, assenza di minaccia per l'ordine pubblico). Le persone potrebbero beneficiare dello status di "viaggiatore registrato" dopo aver superato un esame adeguato sulla base di criteri comuni di controllo. Criteri minimi potrebbero essere l'affidabilità dimostrata nei precedenti viaggi (l'interessato non dovrebbe avere mai superato i termini dei suoi precedenti soggiorni nell'UE), la prova di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti e il possesso di un passaporto biometrico. Si potrebbero prevedere altre condizioni e conformare i criteri per la concessione dello status di viaggiatore registrato alle persone con obbligo di visto, ai criteri applicabili per il rilascio dei visti per ingressi multipli.

I cittadini di paesi terzi potrebbero richiedere lo status di viaggiatore registrato in qualsiasi Stato membro. L'iter procedurale potrebbe essere organizzato nei consolati o nei futuri centri comuni per la presentazione delle domande.

Per consentire l'uso della stessa infrastruttura e delle stesse attrezzature, si potrebbero usare gli stessi dati biometrici richiesti ai titolari di visto (foto del volto e impronte digitali). Le informazioni sui titolari dello status di viaggiatore registrato saranno scambiate tra Stati membri, perché gli interessati dovrebbero beneficiare del controllo semplificato alle frontiere esterne dello spazio Schengen a prescindere dal valico di frontiera dal quale scelgono di entrare nell'UE.

In aggiunta alle condizioni di ingresso oggetto di deroga per consentire il controllo semplificato dei viaggiatori registrati, l'introduzione di porte automatiche alla frontiera stessa potrebbe permettere la verifica automatica dell'identità dell'interessato senza l'intervento delle guardie di frontiera. Un apparecchio leggerebbe i dati biometrici dai documenti di viaggio o conservati in un sistema o in una banca dati confrontandoli con quelli del viaggiatore.

A parte gli altri aspetti positivi, come la soddisfazione dei viaggiatori e l'effetto simbolico di mostrare un'Unione europea aperta al mondo, i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere potrebbero migliorare notevolmente il rapporto costo-efficacia in quanto occorrerebbero meno guardie per un numero più elevato di viaggiatori, riducendo così i costi complessivi sostenuti dagli Stati membri per fare fronte al continuo aumento del flusso di viaggiatori. Una guardia di frontiera dovrebbe essere in grado di tenere sotto controllo fino a dieci porte automatiche in funzione. I controlli automatizzati di frontiera risulterebbero molto vantaggiosi in termini di risparmio di tempo per i viaggiatori in buona fede che attraversano la frontiera esterna e consentirebbero alle autorità di frontiera di concentrare le loro risorse su quei gruppi di cittadini di paesi terzi che richiedono maggiore attenzione, rafforzando così la sicurezza generale alle frontiere.

Dovrebbe spettare ai singoli Stati membri decidere, in funzione dei flussi di viaggiatori e delle condizioni del traffico, i valichi nei quali introdurre le misure di facilitazione. In pratica, si potrebbe predisporre, al valico di frontiera, una corsia supplementare da destinare alle porte automatiche.

L'uso di porte automatiche per i cittadini UE

Va notato inoltre che potrebbero passare per le porte automatiche anche i cittadini UE e altri beneficiari del diritto comunitario di libera circolazione¹² che attraversano la frontiera esterna. Questa categoria di persone è sottoposta a una "verifica minima", sia all'ingresso che all'uscita, dell'identità degli interessati sulla base dei documenti di viaggio. Pertanto, già oggi è possibile automatizzare, nell'ambito del contesto giuridico attuale, i controlli di frontiera dei cittadini UE in possesso di passaporto elettronico. Le porte automatiche previste per i cittadini di paesi terzi potrebbero essere usate anche da cittadini UE nell'attraversare le frontiere esterne, con le stesse funzioni ma tenendo presente che, conformemente al codice frontiere Schengen, possono essere effettuate solo verifiche a campione nel SIS e nelle banche dati nazionali¹³.

Gli Stati membri hanno iniziato a rilasciare passaporti biometrici¹⁴ contenenti la foto digitale del volto del titolare nell'agosto 2006 e a partire dal 28 giugno 2009 rilasceranno passaporti contenenti anche le impronte digitali¹⁵. L'introduzione delle biometrie nei passaporti potrebbe essere portata a termine entro il 2016 per un identificatore biometrico ed entro il 2019 per due identificatori biometrici (supponendo una durata massima di validità del passaporto di 10 anni). Tutti i cittadini UE beneficerebbero a quel punto di controlli automatizzati alle frontiere, a condizione che gli Stati membri li adottino su vasta scala. Per il passaggio automatizzato della frontiera basato sul passaporto biometrico, i cittadini UE si servirebbero

¹² Familiari di cittadini UE; altri cittadini SEE e svizzeri, inclusi i familiari.

¹³ Il RAPID portoghese è un esempio di questo tipo di sistema già in funzione.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 2252/2004 del Consiglio, del 13 dicembre 2004, sugli elementi biometrici dei passaporti.

¹⁵ Decisione C(2006) 2909 della Commissione del 28 giugno 2006.

delle stesse porte automatiche previste per i cittadini di paesi terzi cui sia stato riconosciuto lo status di viaggiatori registrati.

In attesa dell'introduzione generale dei passaporti biometrici, il quadro giuridico vigente autorizza gli Stati membri a attuare sistemi di adesione volontaria, purché i criteri di adesione corrispondano a quelli stabiliti per le verifiche minime alla frontiera e tali sistemi siano accessibili a tutti i beneficiari del diritto comunitario di libera circolazione. I sistemi dovrebbero essere interoperabili all'interno dell'UE e basarsi su standard tecnici comuni, che andrebbero definiti per favorire un ricorso ampio e coerente ai sistemi di controllo automatizzato alle frontiere. Gli Stati membri potrebbero essere incentivati ad adottare sistemi interoperabili grazie al sostegno finanziario del Fondo per le frontiere esterne.

3. SISTEMA DI REGISTRAZIONE INGRESSI/USCITE DEI CITTADINI DI PAESI TERZI

- *Per identificare i soggiornanti fuoritermine, si potrebbe introdurre alle frontiere la registrazione automatica della data e del luogo d'ingresso e di uscita dei cittadini di paesi terzi con o senza obbligo di visto.*
- *Si potrebbe effettuare una segnalazione accessibile alle autorità nazionali quando, scaduto il soggiorno autorizzato nell'UE del cittadino di paesi terzi, non ne sia stata segnalata l'uscita.*

Il sistema di ingresso/uscita potrebbe applicarsi ai cittadini di paesi terzi con o senza obbligo di visto ammessi per un soggiorno di breve durata (fino a tre mesi). Il sistema potrebbe prevedere la registrazione della data e del luogo di ingresso, della durata del soggiorno autorizzato e, ove l'interessato risulti essersi trattenuto illegalmente, la segnalazione automatica direttamente alle autorità competenti sia quando scade il soggiorno, sia quando il cittadino lascia l'UE. In casi eccezionali (viene concesso un visto nazionale per cancellazione del volo, malattia o altro giustificato motivo) o di cambiamento di status dell'interessato (viene prorogato il diritto di soggiorno), le autorità incaricate della decisione dovrebbero avere cura di aggiornare il sistema d'informazione.

La segnalazione permetterebbe:

- alle autorità nazionali di identificare i fuoritermine e prendere le opportune misure;
- di dissuadere i cittadini di paesi terzi dal trattenersi illegalmente;
- di fornire informazioni, a fini operativi, sulle caratteristiche del soggiorno fuoritermine (ad es. itinerari, garanti fraudolenti, paese di origine e motivi del viaggio) e dati sui flussi migratori e sui soggiornanti fuoritermine per la politica dei visti.

Tutti i cittadini di paesi terzi con obbligo di visto potrebbero fornire i dati biometrici destinati al VIS quando chiedono il visto presso la sede consolare di uno Stato membro, e i valichi di frontiera potrebbero essere attrezzati per verificare l'identità del titolare del visto sulla base di quei dati. Per trarre massimo vantaggio da questi investimenti e perché sia minima l'incidenza sui controlli di frontiera, è preferibile attendere l'introduzione completa e definitiva del VIS in tutte le sedi consolari e nei valichi di frontiera prima di attuare concretamente il sistema di ingresso/uscita.

I cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto potrebbero essere sottoposti alle stesse procedure di verifica dei titolari di visto, usando gli stessi strumenti biometrici. Sarebbe necessario registrarne i dati biometrici al primo ingresso per permettere i successivi controlli biometrici all'uscita e all'interno dello spazio Schengen, il che rischierebbe di complicare la gestione dei flussi di viaggiatori, specie a certi valichi terrestri.

Le file e i tempi più lunghi indotti dall'introduzione del sistema di ingresso/uscita potrebbero trovare compensazione in una migliore gestione dei flussi di viaggiatori grazie ai controlli automatizzati. I viaggiatori registrati dovrebbero essere dispensati, al primo ingresso, dal rilasciare i dati biometrici destinati al sistema di ingresso/uscita, visto che la registrazione delle date di ingresso e uscita è inclusa nella procedura di controllo automatizzato prevista per questi viaggiatori.

Un elemento da tenere presente in questa riflessione è l'eventuale necessità di un sistema distinto per conservare i dati di ingresso/uscita e i dati biometrici dei cittadini di paesi terzi. Il nuovo sistema potrebbe avvalersi della stessa piattaforma tecnica del SIS II e del VIS e sfruttare le sinergie con il sistema di confronto biometrico (BMS), tuttora in sviluppo, che potrebbe costituire la base comune del sistema di ingresso/uscita, del VIS e del SIS II. La Commissione presenterà un'analisi tecnica più dettagliata di queste soluzioni, prime fra tutte la possibile estensione del VIS al fine specifico di conservare i dati di ingresso/uscita dei cittadini di paesi terzi con obbligo di visto e l'eventuale necessità di un sistema distinto per i viaggiatori registrati.

I costi per gli investimenti degli Stati membri necessari a attrezzare i valichi di frontiera sarebbero coperti, proprio come gli investimenti in corso per l'attuazione del SIS e del VIS, dal Fondo per le frontiere esterne. Le stime figurano nell'allegata valutazione di impatto e saranno illustrate ulteriormente nel prossimo documento di lavoro della Commissione. L'attuazione del sistema di ingresso/uscita e del programma per viaggiatori registrati non dovrebbe comportare spese per i paesi terzi.

4. SISTEMA ELETTRONICO DI AUTORIZZAZIONE DI VIAGGIO

La Commissione esaminerà la possibilità di introdurre un **sistema elettronico di autorizzazione di viaggio**, da applicare ai cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto che dovrebbero presentare domanda elettronica fornendo i propri dati prima della partenza e specificando i particolari del passaporto e del viaggio. Tali dati potrebbero servire per verificare se l'interessato rispetta le condizioni di ingresso prima del viaggio nell'UE, secondo però una procedura più rapida e semplice rispetto al visto. Nel 2008 la Commissione intende lanciare uno studio per valutare la fattibilità, le implicazioni pratiche e l'impatto di un sistema di questo tipo.

5. PROTEZIONE DEI DATI

I sistemi devono essere conformi alle norme europee sulla protezione dei dati, compresi i requisiti di necessità, proporzionalità, limitazione delle finalità e qualità dei dati. Particolare cura richiederà il pieno rispetto delle condizioni previste agli articoli 16 e 17 della direttiva 95/46/CE riguardanti la riservatezza e la sicurezza, e dei requisiti di riservatezza e sicurezza della rete di cui al regolamento (CE) n. 45/2001.

Le norme per la protezione dei dati del VIS e lo status quo per cui le informazioni sono conservate solo per cinque anni, sembrerebbero appropriati.

I dati generati dal sistema di ingresso/uscita sarebbero usati dalle autorità competenti per l'immigrazione. Ai singoli dovrebbe essere garantito il diritto di accedere alle informazioni che li riguardano, di contestarle e rettificarle come previsto dalla normativa comunitaria e nazionale. Andrebbe poi previsto un meccanismo di impugnazione per i cittadini di paesi terzi che siano "costretti" a trattarsi illegalmente.

Il futuro studio della Commissione sulla possibilità di introdurre un'autorizzazione elettronica di viaggio prenderà in esame anche le questioni relative alla protezione dei dati connesse a tale sistema.

6. CONCLUSIONI

Visti i progressi compiuti con l'accordo sul VIS e il successivo varo del sistema, l'UE dovrebbe valutare l'opportunità di proseguire in questo slancio riflettendo sui parametri necessari a introdurre un **sistema di ingresso/uscita** per tutti i cittadini di paesi terzi ammessi per un soggiorno di breve periodo. Se da questa riflessione emergesse l'opportunità di istituire tale sistema, allora questo potrebbe essere operativo entro il 2015 e occorrerebbe presentare nuove proposte:

- che modifichino il codice frontiere Schengen in modo che la registrazione delle date di ingresso ed uscita sia sistematica a tutti i valichi della frontiera esterna e che l'acquisizione dei dati biometrici alla frontiera diventi una condizione d'ingresso imprescindibile per i cittadini di paesi terzi senza obbligo di visto. Inoltre, se sarà creato lo status di "viaggiatore registrato", il codice frontiere Schengen dovrà consentire un controllo semplificato per i viaggiatori cui è stato concesso;
- che introducano il nuovo sistema di ingresso/uscita destinato a registrare i dati di ingresso e uscita dei cittadini di paesi terzi e a conservarne i dati anagrafici e biometrici. Il sistema potrebbe basarsi sulla stessa piattaforma tecnica del VIS/SIS II.

Gli Stati membri potrebbero inoltre riflettere sulla necessità di usare **sistemi di controllo automatizzato alle frontiere per i cittadini UE**, basati sul passaporto elettronico o su sistemi nazionali. Nelle sedi opportune si potrebbe discutere dello sviluppo delle norme tecniche necessarie per l'interoperabilità dei sistemi nazionali che non si basano sul passaporto elettronico. In una prospettiva più ampia, si potrebbe considerare di elaborare norme globali allo scopo di coordinare questi sistemi, a livello internazionale, per quanto riguarda l'adesione, l'ammissibilità e l'interoperabilità tecnica.

Nel 2009 la Commissione riferirà al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'esito dello studio sul **sistema elettronico di autorizzazione di viaggio**.

La Commissione invita pertanto il Parlamento europeo e il Consiglio ad impegnarsi in una riflessione su una futura architettura globale in cui inserire la gestione integrata delle frontiere dell'UE e l'uso dei sistemi, nella duplice ottica di rafforzare la sicurezza e facilitare gli spostamenti. Sulla scorta di questa riflessione, la Commissione valuterà quali misure intraprendere per lo sviluppo di questi sistemi, anche presentando le necessarie proposte legislative.