



Bruxelles, 28.2.2013
SWD(2013) 48 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 uscita
dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri
dell'Unione europea**

{COM(2013) 95 final}
{SWD(2013) 47 final}
{SWD(2013) 49 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 uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Contesto

Nella comunicazione del 13 febbraio 2008 “Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea”¹ la Commissione ha proposto di istituire un sistema di ingressi/uscite che comporti la registrazione dei dati personali e delle date e dei luoghi di ingresso e uscita di ogni cittadino di paese terzo ammesso per un soggiorno di breve durata all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne. La comunicazione del 2008 era accompagnata da una relazione sulla valutazione dell'impatto².

Il Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011 ha invitato ad accelerare i lavori in materia di “frontiere intelligenti”. In risposta, il 25 ottobre 2011 la Commissione ha pubblicato una nuova comunicazione che illustra le varie opzioni e le vie da seguire³. In tale documento si giunge alla conclusione che 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.

1.2. Perché prendere in esame l'istituzione di un sistema di ingressi/uscite

La valutazione dell'impatto del 2008 ha esaminato quelli che ha identificato come i principali problemi cui un sistema di ingressi/uscite dovrebbe far fronte, ossia l'immigrazione irregolare, compresa la mancanza di dati che permettano di identificare i soggiornanti fuoritermine, il terrorismo e i reati gravi. Come spiegato nella comunicazione del 2011:

¹ COM(2008) 69 definitivo.

² Documento SEC(2008) 153 e gli studi “*Preparatory study to inform an Impact Assessment in relation to the creation of an automated entry/exit system at the external borders of the EU and the introduction of a border crossing scheme for bona fide travellers (‘Registered Traveller Programme’)*” elaborato da GHK e “*Entry/Exit Technical Feasibility study*” elaborato da Unisys, pubblicati sul seguente sito web: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm

³ COM(2011) 680 definitivo.

“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.”⁴

La valutazione dell’impatto del 2008 ha esaminato svariate opzioni strategiche, privilegiando quella che prevede l’istituzione di un sistema di ingressi/uscite. La presente valutazione dell’impatto riesamina la definizione globale del problema e la ritiene pertinente alla luce delle evoluzioni registrate dopo il 2008 in materia di controllo di frontiera, migrazione irregolare e sviluppi tecnologici, a livello sia europeo che nazionale.

1.3. Sintesi dei problemi generalmente connessi al controllo di frontiera e alla migrazione irregolare

- Assenza di strumenti elettronici per registrare gli spostamenti dei cittadini di paesi terzi ammessi per un soggiorno di breve durata;
- valore molto limitato dei sistemi nazionali concepiti a tal fine in uno spazio senza controlli alle frontiere interne tra 26 paesi;
- assenza di strumenti per identificare le persone che sono state rinvenute nel territorio senza documenti di viaggio e che non possono essere identificate mediante il VIS;
- assenza di qualunque informazione su chi si trova nel territorio dell’UE e su chi rispetta la durata massima di soggiorno di breve durata di tre mesi nell’arco di sei mesi;
- complessità e lentezza dell’attuale sistema di apposizione di timbri, che non assicura che le guardie di frontiera riescano a valutare la durata del soggiorno autorizzato durante il controllo di frontiera del viaggiatore;
- assenza di informazioni sulle cittadinanze e sui gruppi (obbligo del visto/esenzione dall’obbligo del visto) di soggiornanti fuoritermine;
- assenza di informazioni su cui fondare verifiche a campione nel territorio per individuare le persone in soggiorno irregolare.

1.4. Sintesi dei problemi generalmente connessi alle attività di contrasto

- Assenza di informazioni sugli spostamenti transfrontalieri delle persone sospette;
- difficoltà di individuare le persone oggetto di segnalazione che usano identità diverse per attraversare le frontiere;
- difficoltà di individuare le persone sospette che hanno distrutto i loro documenti di viaggio.

1.5. Aspetti connessi ai diritti fondamentali

Poiché tratta dati personali, un sistema di ingressi/uscite incide in modo particolare sul diritto alla protezione dei dati di carattere personale, sancito dall’articolo 8 della Carta dei diritti

⁴ COM(2011) 680 definitivo.

fondamentali dell'Unione europea. Un tale sistema dovrà necessariamente garantire il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice (articolo 47 della Carta) per contestare una notificazione di soggiorno fuoritermine, ad esempio nei casi in cui il soggiornante è stato costretto a superare il termine o gode del diritto di soggiorno, o nei casi di errore.

La direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati⁵ e il regolamento (CE) n. 45/2001 si applicherebbero al trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito di un sistema di ingressi/uscite rispettivamente dagli Stati membri e dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. Le ripercussioni negative della condivisione di dati personali dovranno essere ridotte al minimo attraverso opportuni meccanismi tecnici contro gli abusi, chiare limitazioni di accesso, comprese limitazioni della finalità, e periodi di conservazione dei dati più brevi possibili.

Secondo la comunicazione della Commissione del luglio 2010 relativa alla gestione delle informazioni⁶, in ogni nuovo strumento che si basa sull'uso di tecnologie dell'informazione dovranno essere integrate norme di protezione dei dati personali. Ciò comporta l'integrazione di disposizioni appropriate che limitino il trattamento dei dati a quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo specifico dello strumento e che garantiscano l'accesso solo a determinati organismi in funzione della "necessità di conoscere". Ciò implica inoltre la scelta di limitati periodi di conservazione dei dati, che dipendono esclusivamente dagli obiettivi dello strumento, e l'adozione di meccanismi che garantiscano una gestione rigorosa dei rischi e una protezione efficace dei diritti delle persone a cui i dati si riferiscono.

Il sistema dovrebbe essere conforme ai principi di protezione dei dati e ai requisiti di necessità, proporzionalità, limitazione delle finalità e qualità dei dati. Occorre che siano messi in atto tutti i meccanismi e le garanzie per proteggere efficacemente i diritti fondamentali dei viaggiatori, in particolare il diritto al rispetto della vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali. I cittadini di paesi terzi devono essere portati a conoscenza di tali diritti.

1.6. Sussidiarietà

Ai sensi dell'articolo 74 e dell'articolo 77, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione è competente ad adottare misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri. Ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 1, lettera d), e dell'articolo 87, paragrafo 2, lettera a), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione è competente ad adottare misure intese a facilitare la cooperazione giudiziaria e di polizia attraverso la raccolta, l'archiviazione, il trattamento, l'analisi e lo scambio delle pertinenti informazioni.

Nessuno Stato membro da solo è in grado di far fronte all'immigrazione irregolare e di combattere il terrorismo internazionale e i reati gravi. Una persona può entrare nello spazio Schengen attraverso un valico di frontiera di uno Stato membro che utilizza un registro nazionale di ingressi/uscite e uscire da un valico di frontiera che non lo usa. Il controllo del rispetto delle norme dell'UE sul soggiorno autorizzato non può pertanto essere garantito da uno Stato membro da solo. I cittadini di paesi terzi che entrano nello spazio Schengen possono spostarsi liberamente al suo interno. In uno spazio senza frontiere interne, le misure di lotta all'immigrazione irregolare dovrebbero, in linea di principio, essere prese di comune

⁵ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁶ COM(2010) 385 definitivo.

accordo. Ne consegue che l'Unione è in posizione migliore rispetto agli Stati membri per prendere le misure opportune.

2. OBIETTIVI DEL SISTEMA DI INGRESSI/USCITE

Gli obiettivi generali sono, in ordine di priorità:

- contrastare l'immigrazione irregolare;
- contribuire alla lotta contro il terrorismo e altri reati gravi, e garantire un livello elevato di sicurezza interna.

Gli obiettivi specifici sono:

- rendere più efficaci le verifiche di frontiera controllando il diritto di soggiorno all'ingresso e all'uscita, e migliorare la valutazione del rischio di soggiorno fuoritermine;
- controllare il rispetto della durata del soggiorno autorizzato nel territorio;
- produrre informazioni affidabili affinché l'Unione e gli Stati membri possano effettuare scelte strategiche in materia di visti e migrazione con cognizione di causa;
- identificare e individuare i migranti in posizione irregolare, in particolare i soggiornanti fuoritermine, anche all'interno del territorio, e aumentare le possibilità di rimpatrio;
- identificare e fermare i terroristi e i presunti criminali che attraversano le frontiere esterne;
- generare le informazioni necessarie per ridurre le lacune in materia di identificazione e verifica in relazione ai cittadini di paesi terzi che non rientrano nel sistema di informazione visti (VIS) e per contribuire al fermo dei terroristi e presunti criminali.

Gli obiettivi operativi sono:

- creare cartelle di ingresso e uscita dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne;
- calcolare automaticamente la durata del soggiorno autorizzato ed emettere una segnalazione in assenza di una registrazione di uscita alla scadenza del periodo di soggiorno autorizzato del cittadino di paese terzo;
- cancellare i dati EES alla scadenza del periodo di conservazione;
- generare informazioni sul volume e sulle tendenze degli spostamenti attraverso le frontiere esterne, in particolare per quanto riguarda l'immigrazione irregolare;
- informare i cittadini di paesi terzi circa il loro diritto di avviare effettive procedure di ricorso.

3. OPZIONI STRATEGICHE

Dalla definizione del problema e dalla consultazione delle parti interessate risulta che le questioni fondamentali da decidere sono la tipologia di dati da trattare nel sistema e le finalità specifiche di tale trattamento. Il periodo di conservazione dipende da queste decisioni, nel senso che deve essere il più breve possibile rispetto alla finalità perseguita. Le quattro opzioni strategiche sono quindi le seguenti:

- 1) un sistema di ingressi/uscite con dati alfanumerici per finalità di controllo di frontiera e gestione della migrazione;
- 2) opzione 1 con l'aggiunta di dati biometrici;
- 3) opzione 1 con l'estensione della finalità alla lotta contro il terrorismo e i reati gravi;
- 4) opzione 1 con l'aggiunta di dati biometrici e l'estensione della finalità alla lotta contro il terrorismo e i reati gravi (combinazione delle opzioni 2 e 3).

Una volta stabilita l'opzione da preferire – in altre parole, una volta deciso cosa farà il sistema – si dovranno scegliere le modalità di attuazione tecnica del sistema.

Il periodo di conservazione dei dati, a seconda dell'opzione considerata, sarà il seguente:

- in un sistema di ingressi/uscite fondato sull'**opzione 1 o 2**: di norma 6 mesi; per i viaggiatori che non hanno lasciato il territorio allo scadere del termine del soggiorno autorizzato, 5 anni; per i partecipanti al programma per viaggiatori registrati, un periodo uguale a quello durante il quale hanno accesso al sistema,
- in un sistema di ingressi/uscite fondato sull'**opzione 3 o 4**: cinque anni per tutti i viaggiatori.

4. CONFRONTO DELLE OPZIONI E INDIVIDUAZIONE DELL'OPZIONE DA PREFERIRE

4.1. Confronto delle opzioni

Tabella 1 – Valutazione comparativa delle opzioni

Obiettivo/opzione	Status quo (Opzione 0)	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4
Obiettivo: contrastare l'immigrazione irregolare	0	√√	√√√	√√	√√√
Obiettivo: combattere il terrorismo e i reati gravi	0	0	0	√√	√√√
Impatto sui diritti fondamentali	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Impatto sulla gestione delle frontiere	0	0	0	0	0

La tabella 1 riassume la valutazione degli impatti. Il confronto esposto in appresso e l'individuazione dell'opzione da preferire tengono conto anche dei seguenti criteri:

- efficacia – misura in cui le opzioni raggiungono gli obiettivi della proposta;
- efficienza – misura in cui gli obiettivi possono essere realizzati al minor costo;
- coerenza – misura in cui le opzioni sono coerenti con gli obiettivi generali della politica dell'Unione.

Una delle difficoltà messe in luce dalla valutazione dell'impatto di ciascuna opzione strategica è la mancanza di dati disponibili, il che influisce notevolmente sulla possibilità di confrontare l'efficacia delle opzioni da 1 a 4. L'idea secondo cui un sistema con dati biometrici abbia un impatto più elevato sulla lotta alla migrazione irregolare, e che quindi le opzioni 2 e 4 siano più efficaci, è influenzata dal numero – non conosciuto esattamente – di persone non soggette all'obbligo del visto che oltrepassano il termine del soggiorno autorizzato. L'impatto negativo sulla gestione delle frontiere della verifica dei dati biometrici

di questo gruppo di viaggiatori può essere valutato pienamente solo una volta che il VIS sarà pienamente operativo. Analogamente, mancano ancora dati completi per valutare l'impatto della concessione di un accesso a fini di contrasto, in quanto i contributi finora forniti dagli esperti degli Stati membri sono nel complesso generici e non sono ancora disponibili dati sull'accesso al VIS a fini di contrasto. Va notato che i dati di ingresso e uscita possono essere necessari alla prevenzione, all'individuazione o all'investigazione di reati di terrorismo e di altri reati gravi qualora riguardino spostamenti internazionali. Inoltre, l'impatto positivo sull'obiettivo di individuare e identificare i terroristi e i presunti criminali è più elevato per un sistema con dati biometrici.

Per valutare l'opzione da preferire sotto il profilo dell'inclusione di dati biometrici, occorre basarsi innanzitutto sull'obiettivo fondamentale del sistema, ossia il controllo di frontiera e la gestione della migrazione. Su questa base, l'opzione 2 ha l'impatto positivo più elevato sulla lotta alla migrazione irregolare. Un periodo di transizione potrebbe permettere di gestire le ripercussioni negative sulla gestione delle frontiere: per i primi tre anni il sistema funzionerebbe sulla base dei dati alfanumerici e poi sulla base dei dati alfanumerici e biometrici.

Per quanto riguarda l'accesso a fini di contrasto, l'impatto negativo totale sui diritti fondamentali dell'opzione 4 potrebbe quindi considerarsi potenzialmente sproporzionato, vista anche la necessità di un periodo di conservazione molto più lungo.

Una valutazione dopo un periodo di due anni, considerate anche l'esperienza dell'attuazione del VIS per quanto riguarda l'accesso a fini di contrasto e le esperienze globali per quanto concerne il funzionamento del sistema di ingressi/uscite, permetterebbe di riesaminare la questione dell'accesso a fini di contrasto sulla base di dati e informazioni più completi per valutare le ripercussioni in modo più accurato.

La necessità di consentire l'accesso al sistema a fini di contrasto e il periodo di conservazione potrebbero pertanto essere riesaminati al momento della valutazione del sistema di ingressi/uscite dopo due anni. Riassumendo, l'opzione da preferire è quindi l'opzione 2, con la previsione di una valutazione dopo due anni di funzionamento e successivamente una valutazione dell'opportunità di passare all'opzione 4. Una modifica di questo tipo (ossia il passaggio all'opzione 4) per quanto riguarda le finalità di contrasto, e/o una modifica del periodo di conservazione richiederanno una nuova proposta legislativa della Commissione.

4.2. Attuazione tecnica

Nel complesso, l'approccio centralizzato è il più efficace e il più conveniente sotto il profilo dei costi. È altresì coerente con lo sviluppo e la gestione di altri sistemi IT nel settore della migrazione quali Eurodac, il VIS e il SIS/SIS II.

4.3. Opzione da preferire

La soluzione da preferire per un sistema di ingressi/uscite consiste nel cominciare con un sistema basato sull'opzione 2 e dopo due anni di funzionamento valutare la necessità di passare all'opzione 4:

- il sistema di ingressi/uscite inizialmente funzionerà come una banca dati centralizzata contenente soltanto dati alfanumerici e non sarà accessibile alle autorità di contrasto. Il periodo di conservazione dei dati sarà di sei mesi per i casi ordinari e di cinque anni per i soggiorni fuoritermine;

- dopo tre anni di funzionamento il sistema di ingressi/uscite funzionerà con dati alfanumerici e biometrici (questi ultimi per le persone non soggette all'obbligo del visto);
- dopo due anni di funzionamento il sistema di ingressi/uscite sarà valutato e in quest'occasione saranno riesaminate le questioni dell'accesso a fini di contrasto e del periodo di conservazione;
- tuttavia, al fine di consentire alle autorità di contrasto di accedere ai dati generati dal sistema di ingressi/uscite in una seconda fase, occorre dimostrare chiaramente con prove solide la necessità e la proporzionalità dell'uso di tali dati e combinare l'accesso con opportune garanzie e limitazioni.

4.4. Costi dell'opzione da preferire

Tabella 2 – Costi dell'opzione da preferire

	Costo di sviluppo una tantum a livello centrale e nazionale (3 anni di sviluppo) (in milioni di EUR)	Costo annuale di funzionamento a livello centrale e nazionale (5 anni di funzionamento) (in milioni di EUR)	Costi totali a livello centrale e nazionale (in milioni di EUR)
Sistema centralizzato con dati biometrici aggiunti successivamente	183 (SM 146 UE 37)	88 (SM 74 UE 14)	623

La proposta della Commissione sul prossimo quadro finanziario pluriennale comprende una proposta di 4,6 miliardi di EUR per il Fondo Sicurezza interna per il periodo 2014-2020. La proposta prevede di riservare 1,1 miliardi di EUR a titolo di importo indicativo per lo sviluppo di un sistema di ingressi/uscite e di un programma per viaggiatori registrati, presupponendo che i relativi costi inizieranno a partire dal 2015, e comprende quattro anni di funzionamento. Inoltre, al di fuori del campo di applicazione del Fondo Sicurezza interna, un importo di 822 milioni di EUR è riservato alla gestione dei sistemi IT su larga scala esistenti (Sistema d'informazione Schengen II, sistema di informazione visti e EURODAC).

La Commissione prevede di incaricare dell'attuazione di tali sistemi l'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, istituita con regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio⁷. Il sostegno finanziario ai costi di sviluppo nazionali garantirà che i progetti non siano pregiudicati o subiscano ritardi a causa di congiunture economiche difficili a livello nazionale.

Se il sistema di ingressi/uscite sarà attuato parallelamente al programma per viaggiatori registrati, anziché separatamente, potranno registrarsi risparmi sui costi. Le principali economie discenderebbero, a livello centrale (UE), dalla riduzione dei costi per l'hardware, il software e l'infrastruttura e, a livello degli Stati membri, dalla compressione dei costi amministrativi e logistici.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La Commissione si assicura che siano predisposti sistemi per monitorare il funzionamento del sistema ingressi/uscite e li valuterà rispetto ai principali obiettivi strategici. Due anni dopo l'entrata in funzione del sistema, e in seguito ogni due anni, l'agenzia presenta al Parlamento

⁷ GUL 286 dell'1.11.2011, pag. 1.

europeo, al Consiglio e alla Commissione una relazione sul funzionamento tecnico del sistema. Inoltre, due anni dopo l'entrata in funzione del sistema di ingressi/uscite, e in seguito ogni due anni, la Commissione effettua una valutazione globale del sistema, compresi l'impatto sui diritti fondamentali, i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi prefissati, la continua validità dei principi di base e le eventuali implicazioni per le future attività. La prima valutazione si concentrerà sulla necessità di concedere l'accesso a fini di contrasto e di estendere il periodo di conservazione dei dati, e, se del caso, sarà accompagnata da proposte legislative. La Commissione dovrebbe trasmettere le relazioni di valutazione al Parlamento europeo e al Consiglio.