

**Evoluzione delle prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea ed esperienze analoghe in paesi terzi**

**Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009 sulle prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea ed esperienze analoghe in paesi terzi (2008/2181(INI))**

*Il Parlamento europeo,*

- vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo “Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell’Unione europea” (COM(2008)0069),
- vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo “Relazione sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell’Agenzia FRONTEX” (COM(2008)0067),
- vista la comunicazione della Commissione del 13 febbraio 2008 dal titolo “Esame della creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)” (COM(2008)0068),
- viste le osservazioni preliminari del Garante europeo della protezione dei dati del 3 marzo 2008 e le osservazioni congiunte del gruppo di lavoro “Articolo 29” sulla protezione dei dati e del gruppo di lavoro sulla polizia e la giustizia del 29 aprile 2008 in merito alle tre summenzionate comunicazioni,
- viste le conclusioni del Consiglio sulla gestione delle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea,
- visto il regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)<sup>1</sup>,
- visto il regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS)<sup>2</sup>,
- visti il regolamento (CE) n. 1104/2008 del Consiglio, del 24 ottobre 2008, sulla migrazione dal sistema d’informazione Schengen (SIS 1+) al sistema d’informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)<sup>3</sup> e la decisione 2008/839/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, sulla migrazione dal sistema d’informazione Schengen (SIS 1+) al sistema d’informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)<sup>4</sup>,
- vista la comunicazione della Commissione del 24 novembre 2005 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)0597),

---

<sup>1</sup> GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

<sup>2</sup> GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60.

<sup>3</sup> GU L 299 dell’8.11.2008, pag. 1.

<sup>4</sup> GU L 299 dell’8.11.2008, pag. 43.

- vista la sua risoluzione del 18 dicembre 2008 sulla valutazione e sullo sviluppo futuro dell'agenzia FRONTEX e del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)<sup>1</sup>,
  - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (A6-0061/2009),
- A. considerando che l'abolizione dei controlli alle frontiere interne dell'Unione europea è uno dei principali risultati dell'integrazione europea,
  - B. considerando che uno spazio senza frontiere interne non può funzionare senza una responsabilità e una solidarietà condivise per la gestione delle sue frontiere esterne,
  - C. considerando che la cooperazione con le autorità dei paesi terzi preposte alla sicurezza alle frontiere dovrebbe ricevere la dovuta attenzione conformemente alla politica esterna generale dell'Unione europea,
  - D. considerando che le frontiere esterne dell'Unione europea sono attraversate ogni anno da 160 milioni di cittadini dell'Unione, da 60 milioni di cittadini di paesi terzi esenti dall'obbligo di visto e da 80 milioni di cittadini con obbligo di visto,
  - E. considerando che le misure intese a rafforzare la sicurezza alle frontiere devono proseguire di pari passo con l'agevolazione dei flussi di viaggiatori e con la promozione della mobilità in un mondo sempre più globalizzato,
  - F. considerando che all'interno del quadro della gestione integrata delle frontiere dell'Unione europea vari strumenti e programmi sono già stati istituiti, sono in corso di preparazione o in una fase di sviluppo politico,
  - G. considerando che la Commissione ha dichiarato di essere disposta a presentare nel 2009-2010 proposte legislative volte all'introduzione di un sistema di ingresso/uscita, di un programma di viaggiatori registrati (RTP) e di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (ESTA),
  - H. considerando che sistemi analoghi esistono in Australia e sono in fase di attuazione negli Stati Uniti in quanto parte del programma US-VISIT,
  - I. considerando che mancano un piano generale esaustivo che definisca l'architettura globale della strategia dell'Unione europea in materia di frontiere nonché un'analisi e una valutazione approfondite dei sistemi esistenti e di quelli in corso di preparazione,

### ***Sistema di ingresso/uscita***

1. è consapevole che i cosiddetti “soggiornanti fuoritermine”, elementi centrali della proposta relativa a un sistema di ingresso/uscita, dovrebbero rappresentare la principale categoria di immigrati irregolari nell'Unione europea; richiede, tuttavia, maggiori informazioni sui dati acquisiti da un contraente esterno contenenti la stima che “nel 2006 sono entrati nell'Unione

---

<sup>1</sup> Testi approvati, P6\_TA(2008)0633.

europea a 25 fino a 8 milioni di immigrati irregolari”<sup>1</sup>; insiste inoltre sulla necessità di una definizione chiara di “soggiornante fuoritermine”, incluse le possibili esenzioni in determinate circostanze, nonché di un’analisi qualitativa e quantitativa più rigorosa delle minacce/rischi/costi che ne derivano per la società europea;

2. sottolinea che, sebbene il sistema e la segnalazione proposti possano dissuadere i cittadini di paesi terzi dal soggiorno fuoritermine, nonché fornire dati e informazioni sulle caratteristiche del soggiorno illegale, sono necessari altri incontri con le agenzie di applicazione della legge per arrestare le persone che soggiornano oltre il periodo di tempo autorizzato e pertanto ritiene che il sistema proposto non fermerà il fenomeno del soggiorno fuoritermine in quanto tale;
3. non dispone di informazioni sufficienti in merito al modo in cui tale sistema sarà integrato e interagirà con il quadro esistente, alle eventuali modifiche che potrebbe essere necessario apportare ai sistemi esistenti nonché ai costi effettivi da esso generati; ritiene pertanto che sussista ancora incertezza sul fatto che l’attuazione di detto sistema costituisca un’assoluta necessità;
4. ricorda che il corretto funzionamento del sistema di ingresso/uscita dipenderà, sia materialmente che operativamente, dal successo del VIS e del SIS II; sottolinea tuttavia che questi due strumenti non sono ancora pienamente operativi e che non è stato pertanto possibile valutarli in maniera adeguata; evidenzia inoltre che l’operabilità e l’affidabilità del SIS II sono messe in discussione;
5. rileva che, senza adito a dubbi e sulla scia delle lezioni apprese negli Stati Uniti, è più difficile attuare la capacità di uscita rispetto a quella di ingresso, in particolare relativamente all’uscita dalle frontiere marittime e terrestri; nutre pertanto, a seguito delle lezioni apprese, notevoli preoccupazioni rispetto al rapporto costi-efficacia di un siffatto sistema; esorta pertanto la Commissione a fornire informazioni aggiuntive sugli effettivi investimenti generati da un sistema di questo genere;

#### ***Programma di viaggiatori registrati (RTP)***

6. è favorevole in linea di principio al concetto di un RTP per i cittadini di paesi terzi, a prescindere che siano soggetti o meno all’obbligo del visto, che contribuirebbe ad accelerare il flusso di viaggiatori e a prevenire congestioni ai punti di ingresso e di uscita, e all’eventuale uso da parte dei cittadini dell’Unione europea di porte automatiche, poiché il diritto comunitario non consente attualmente controlli semplificati alle frontiere ad eccezione del caso dei cittadini di paesi terzi residenti nelle regioni di frontiera;
7. critica, tuttavia, la terminologia usata nella summenzionata comunicazione dal titolo “Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell’Unione europea” (viaggiatori “a basso rischio”/“in buona fede”), dal momento che ciò implicherebbe che moltissimi viaggiatori siano considerati a priori ad “alto rischio” o in “cattiva fede”, e raccomanda il termine “viaggiatori frequenti”;
8. sottolinea che vari Stati membri hanno già istituito o stanno elaborando un RTP per i cittadini di paesi terzi, ed evidenzia il rischio di trovarsi con una varietà di ventisette sistemi basati su criteri diversi, tra cui quelli sulla protezione dei dati e sugli oneri; è consapevole

---

<sup>1</sup> SEC(2008)0153.

del fatto che i Paesi Bassi, insieme alla Germania, al Regno Unito e a FRONTEX, sono impegnati nella promozione del programma "International Expedited Traveller" quale possibile orientamento per altri Stati membri;

9. sostiene un approccio armonizzato ed esorta pertanto la Commissione ad accelerare il processo sulla base delle migliori prassi degli Stati membri, nonché a garantire che gli Stati membri continuino ad agire in conformità al diritto comunitario;
10. osserva che gli RTP per i cittadini di paesi terzi differiscono dagli RTP per i cittadini dell'Unione; sottolinea pertanto l'esigenza di operare sempre una netta distinzione fra i due concetti;

#### ***Sistema elettronico di autorizzazione di viaggio (Electronic System for Travel Authorisation, ESTA)***

11. riconosce che sarebbe poco saggio concentrare l'attenzione in termini di misure di sicurezza solo sui cittadini di paesi terzi che entrano nell'Unione europea da paesi per i quali sussiste l'obbligo di visto; si chiede, tuttavia, se il sistema proposto sia assolutamente necessario e vorrebbe una spiegazione approfondita dell'idea che ne sta alla base; è convinto che la giusta strada da seguire sia, in particolare, una stretta collaborazione tra i servizi di intelligence e non una massiccia acquisizione di dati in generale;
12. desidera essere informato riguardo al calendario e ai dettagli esatti dello studio stabiliti dalla Commissione;

#### ***Preoccupazioni relative alla protezione dei dati e ai dati biometrici***

13. ritiene inaccettabile che la Commissione non abbia consultato né il Garante europeo della protezione dei dati, il quale aveva tuttavia sollevato numerose preoccupazioni, né il gruppo di lavoro "Articolo 29" sulla protezione dei dati prima di adottare la summenzionata comunicazione dal titolo "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea"; chiede pertanto alla Commissione di consultare entrambi prima di intraprendere qualunque azione prevista da tale comunicazione, dal momento che gli elementi basilari proposti implicano il trattamento di enormi quantità di dati personali;
14. è consapevole del fatto che i dati biometrici costituiscono, in teoria, identificatori personali efficaci, poiché si ritiene che le caratteristiche misurate siano tratti distintivi di ogni persona; sottolinea, tuttavia, che l'affidabilità dei dati biometrici non è mai assoluta e che i dati biometrici non sono sempre accurati; evidenzia pertanto che dovrebbero sempre essere previste soluzioni di ripiego e auspica una migliore elaborazione dei profili di rischio;
15. insiste sull'introduzione di un protocollo standard per l'utilizzo e lo scambio di informazioni biometriche nonché di accordi in merito al controllo delle interfacce che descrivano come verrà utilizzato il protocollo; è inoltre dell'avviso che l'impiego di dati biometrici dovrebbe essere soggetto a una norma di qualità onde evitare divergenze riguardo all'accettazione tra i diversi sistemi utilizzati dagli Stati membri;
16. ritiene che un approccio basato sul concetto di "privacy by design" sia un elemento essenziale di qualsiasi sviluppo che rischia di compromettere le informazioni personali dei singoli nonché la fiducia dell'opinione pubblica nei confronti di coloro che detengono tali informazioni personali;

## *Conclusioni*

17. ritiene legittimo l'obiettivo di una gestione realmente integrata delle frontiere dell'Unione europea e conviene sull'importanza di continuare a sviluppare e rafforzare la politica comune dell'Unione europea in materia di gestione delle frontiere;
18. è tuttavia dell'avviso che, nel quadro della gestione delle frontiere e dell'immigrazione, proposte di ampia portata si stiano accumulando a un ritmo impressionante; chiede pertanto alla Commissione di riflettere in merito alla necessità e ai costi della logistica alle frontiere;
19. deplora inoltre il concetto secondo cui la politica di gestione delle frontiere dell'Unione europea si fonda sull'idea che ogni viaggiatore sia potenzialmente sospetto e debba quindi dimostrare la sua buona fede;
20. critica l'assenza di un piano generale esaustivo, che definisca gli obiettivi e l'architettura globale della strategia dell'Unione europea in materia di gestione delle frontiere, nonché la mancanza di dettagli che dimostrino come tutti i programmi e i meccanismi correlati (già attivi, in fase di preparazione oppure in fase di definizione) dovrebbero funzionare di concerto e le modalità con cui il rapporto tra detti programmi possa essere ottimizzato; sottolinea che, in fase di analisi dell'architettura della strategia dell'Unione europea di gestione delle frontiere, la Commissione dovrebbe prima di tutto valutare l'efficacia dei sistemi di gestione delle frontiere esistenti negli Stati membri al fine di creare sinergie ottimali fra gli stessi;
21. sottolinea la necessità di operare, in via prioritaria, una valutazione dei sistemi esistenti e di quelli in fase di preparazione ed evidenzia che la capacità dell'Unione europea di conseguire i suoi obiettivi strategici dipende in larga misura dal successo nel gestire le interdipendenze tra programmi correlati, in quanto le duplicazioni e le incongruenze tra i programmi avranno un effetto negativo sulle prestazioni organizzative e, di conseguenza, sui risultati; è del parere che, fintantoché non sarà garantita una piena operatività, sicurezza e affidabilità degli strumenti esistenti non debbano essere lanciati nuovi strumenti o sistemi;
22. è dell'avviso che, prima di effettuare qualsiasi investimento, sia di fondamentale importanza definire con chiarezza il contesto operativo per allineare tutte le misure e le iniziative che stanno emergendo; sottolinea inoltre che dovrebbe essere assolutamente chiaro quali modifiche sono necessarie per assicurare che la tecnologia e i processi funzionino armoniosamente, ed evidenzia che tutti gli investimenti dovrebbero essere giustificati da un punto di vista economico;
23. esprime dubbi in merito alla necessità e alla proporzionalità delle misure proposte, in ragione dell'entità dei costi e dei potenziali rischi che comportano in materia di protezione dei dati; ritiene pertanto che dette misure dovrebbero essere valutate in funzione di questi criteri prima di procedere a una proposta formale;
24. riconosce che il conseguimento di un equilibrio tra garantire la libera circolazione di un numero sempre più elevato di persone che attraversano le frontiere e assicurare ai cittadini europei maggiore sicurezza costituisce un compito arduo e non nega che l'utilizzo dei dati offra vantaggi evidenti; al contempo è del parere che la fiducia dell'opinione pubblica nelle azioni di governo può essere preservata soltanto se nel settore della protezione dei dati sono forniti meccanismi di vigilanza, garanzie e mezzi di ricorso sufficienti;

o

o o

25. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Garante europeo della protezione dei dati e all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX).