PARLAMENTO EUROPEO

2004 *2009*

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

29.9.2008

DOCUMENTO DI LAVORO N. 1

sulla comunicazione della Commissione "Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea" (COM(2008)0069)

Parte I: Misure proposte

Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni

Relatrice: Jeanine Hennis-Plasschaert

La creazione dello spazio Schengen ha comportato una nuova riflessione sul concetto di "gestione integrata delle frontiere" avanzato dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 e ripreso in una comunicazione della Commissione europea del 2002[1], nonché nel programma dell'Aia in termini di istituzione di un "sistema di gestione integrata per le frontiere esterne".

La Commissione europea, ritenendo che il programma definito nel 2002 sia ormai realizzato[2] (nonostante alcune iniziative e/o sistemi legislativi debbano ancora essere approvati e/o attuati[3]) e che ulteriori passi potrebbero essere compiuti per 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", ha trasmesso una comunicazione nel febbraio 2008[4].

La comunicazione evidenzia tre nuovi elementi costitutivi della gestione delle frontiere:

- Facilitazione dell'attraversamento delle frontiere per i viaggiatori in buona fede (programma per viaggiatori registrati);
- Creazione di un sistema di registrazione degli ingressi/uscite dei cittadini di paesi terzi;
- Introduzione di un sistema elettronico di autorizzazione di viaggio.

La Commissione intende presentare le proposte legislative entro il 2009-2010, al fine di poter attuare le nuove misure tra il 2012 e il 2015. La Commissione ha sottolineato che, nella nuova struttura europea di gestione delle frontiere, la condivisione dei dati e delle informazioni sarà l'elemento chiave per affrontare i rischi per la sicurezza, e che l'interoperabilità, la connettività e la sinergia tra banche dati e sistemi diversi sarà fondamentale.

1. Facilitazione dell'attraversamento delle frontiere: programma per viaggiatori registrati

È vero che i viaggi internazionali sono oggi caratterizzati da un livello sempre più elevato di sicurezza, cui corrisponde, di conseguenza, un numero altrettanto elevato di svantaggi. È pertanto possibile prendere in considerazione l'introduzione di controlli semplificati alle frontiere, al fine di facilitare le procedure di viaggio per i cittadini di paesi terzi. Il diritto comunitario non consente attualmente controlli semplificati per determinate categorie di persone, ad eccezione dei cittadini di paesi terzi residenti nelle regioni di frontiera dei paesi confinanti. Con l'introduzione del programma per viaggiatori registrati proposto, i cittadini di paesi terzi, a prescindere che siano soggetti o meno all'obbligo di visto, potrebbero ottenere lo status di "viaggiatore registrato", sottoponendosi su base volontaria a una adeguata procedura di preesame basata su criteri comuni di controllo.

La relatrice sostiene in linea di principio il concetto di base, ossia la creazione di cosiddetti "flussi amici" che consentano ai passeggeri di beneficiare di controlli più semplici e veloci.

[1] COM (2002) 233 def.. Verso una gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea.
2 Quadro giuridico consolidato, norme semplificate per il traffico frontaliero locale, creazione dell'agenzia FRONTEX per la gestione della dimensione operativa, istituzione del Fondo per le frontiere esterne per il sostegno finanziario agli Stati membri.
3 Codice comunitario sui visti, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 def. Preparare le prossime fasi della gestione delle frontiere nell'Unione europea e SEC (2008) 153.

Allo stesso tempo, la relatrice si interroga sul significato di alcuni termini utilizzati nella comunicazione, ad esempio viaggiatori a "*basso rischio*" e in "*buona fede*", dal momento che ciò implica che la maggior parte dei viaggiatori siano preventivamente considerati ad alto rischio o in cattiva fede. Pur ritenendo che la creazione di un programma per viaggiatori registrati dell'UE sia il percorso corretto da seguire, la relatrice desidera sottolineare che, in linea di principio, non concorda con l'attuale tendenza di mettere da parte la presunzione di non colpevolezza. Si potrebbe obiettare che l'onere della prova sia lentamente, ma inesorabilmente spostato. L'innocenza non è più un presupposto, ma deve essere provata.

Nel marzo 2008, il Commissario Frattini ha affermato che sarebbe politicamente significativo per l'Europa avviare negoziati con gli Stati Uniti sulla creazione di un nuovo programma unico per viaggiatori transatlantici, dal momento che gli Stati Uniti hanno acquisito una profonda conoscenza in merito al programma per viaggiatori registrati. Secondo il Commissario Frattini, l'Europa e gli Stati Uniti dovranno concordare criteri comuni per rendere i rispettivi sistemi interoperativi. Nel frattempo, alcuni Stati membri hanno avviato negoziati bilaterali con le autorità degli Stati Uniti. Il ministro olandese della Giustizia e il Dipartimento per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti (DHS) hanno firmato una dichiarazione congiunta che autorizza i cittadini olandesi e statunitensi ad attraversare le frontiere mediante un controllo di frontiera automatizzato. Questo programma, denominato *International Expedited Traveller* (IET), è il primo programma transatlantico bilaterale "preferenziale" che entrerà in vigore presumibilmente all'inizio del 2009. La Germania sta per sottoscrivere un accordo simile, così come ha fatto il Regno Unito lo scorso giugno, sebbene questo esempio sia meno rilevante in questo contesto, dal momento che il Regno Unito non fa parte dello spazio Schengen. Il rischio di ottenere 27 approcci diversi, ossia una varietà di sistemi basati su criteri diversi, inclusi quelli sulla protezione dei dati, è palese. La relatrice sostiene un approccio armonizzato e intende pertanto esortare la Commissione europea 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. A questo proposito, occorre ad esempio ricordare l'atteggiamento poco rassicurante di alcuni Stati membri in relazione ai negoziati in corso sulla possibile estensione del programma di esenzione dall'obbligo del visto.

2. Dissuasione dell'immigrazione irregolare: sistema di ingresso/uscita

Il sistema di ingresso/uscita proposto ha lo scopo di registrare i movimenti sia dei titolari di visto che di coloro che ne sono sprovvisti e di essere applicato a tutti i valichi di frontiera esterni (terrestri, marittimi e aerei). Il sistema dovrebbe basarsi sull'utilizzo di dati biometrici per garantire l'esatta corrispondenza tra i dati in entrata e in uscita di ciascun individuo ed eseguire la segnalazione automatica direttamente alle autorità competenti sia quando scade il permesso di soggiorno, sia quando il cittadino lascia l'UE.

Questa opzione politica non era originariamente sostenuta dalla Commissione europea nella sua valutazione d'impatto sul sistema di informazione visti (VIS, *Visa Information System*), poiché riteneva il sistema estremamente costoso (costi finanziari, di opportunità, di compensazione) e con un impatto significativo sui diritti fondamentali e sulla protezione dei dati. Secondo la Commissione, tuttavia, la fattibilità tecnica di un sistema di ingresso/uscita pare sia nel frattempo migliorata, grazie allo sviluppo del VIS ed è pertanto opportuno

rivalutare l'opzione in modo più approfondito[5]. In una situazione in cui il sistema verrebbe applicato a cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo del visto, la stessa valutazione d'impatto utilizza una formulazione molto cauta riguardo al bilancio tra costi e benefici. Viene inoltre sottolineato che più del 75% degli immigrati irregolari, arrestati nel territorio degli Stati membri nel 2006, provenivano da paesi terzi per i quali è previsto l'obbligo del visto di ingresso nell'UE. A questo proposito, sarebbe interessante disporre di maggiori informazioni sui dati acquisiti da un contraente esterno comprovanti che nel 2006 vi erano 8 milioni di immigrati illegali all'interno dell'UE, più della metà dei quali entrati nell'UE legalmente, ma diventati illegali o irregolari dopo aver superato la scadenza del permesso di soggiorno[6].

Non è stata ancora stabilita la necessità di un sistema separato per l'archiviazione dei dati di ingresso/uscita dei cittadini di paesi terzi, così come dei loro dati biometrici. Questo nuovo sistema *potrebbe* utilizzare la stessa piattaforma tecnica del SIS II e del VIS, sfruttando quindi le sinergie con il sistema di confronto biometrico (BMS, *Biometric Matching System*) attualmente in fase di sviluppo e che *potrebbe* costituire la base comune per il sistema di ingresso/uscita, per il VIS e per il SIS II. Il sistema di ingresso/uscita comporterebbe la modifica del regolamento VIS e del codice delle frontiere Schengen. Rimane da considerare l'interazione del sistema proposto con questioni riguardanti l'esenzione dai visti, le esenzioni dall'esibizione di informazioni biometriche o le esenzioni dai controlli di frontiera e dall'apposizione di timbri sui documenti alle frontiere.

La relatrice è consapevole del fatto che si suppone che i cosiddetti "fuoritermine" rappresentino la principale categoria di immigrati irregolari nell'UE e che il concetto di "soggiorno illegale" è fondamentale per il sistema di ingresso/uscita proposto. È altresì vero che i cittadini di paesi terzi che si trattengono oltre il periodo di soggiorno autorizzato sono attualmente identificati solo a seguito di altri incontri con le autorità di contrasto, ad esempio durante operazioni di contrasto sul luogo di lavoro o arresti non correlati, con l'accusa di illeciti penali. Sebbene il sistema e la segnalazione proposti *potrebbero* dissuadere i cittadini di paesi terzi dal soggiorno fuoritermine, nonché fornire dati e informazioni sulle caratteristiche del soggiorno illegale, la relatrice sottolinea che sono necessari altri incontri con le autorità di contrasto per scoprire le persone che soggiornano oltre il periodo di tempo autorizzato. La relatrice ritiene pertanto che il sistema proposto non arresterà il fenomeno del soggiorno "fuoritermine" come tale. La relatrice insiste inoltre sulla necessità di una definizione chiara di "soggiorno fuoritermine", incluse le possibili esenzioni in determinate circostanze.

Più in generale, la relatrice ritiene che la possibilità di ottenere una panoramica chiara sia resa estremamente difficile dalla mancanza di un piano principale globale che definisca la struttura generale della strategia frontaliera dell'UE, così come i dettagli delle modalità con cui tutti i programmi e gli schemi correlati (già esistenti, in fase di elaborazione o a livello di definizione della politica) dovrebbero funzionare congiuntamente e delle modalità con cui la relazione tra programmi correlati può essere ottimizzata. L'assoluta necessità, ancora una volta, di un nuovo sistema rimane pertanto poco chiara. Inoltre, anche in base alle lezioni apprese negli Stati Uniti, occorre affermare che è senza dubbio più difficile attuare la capacità di uscita rispetto a quella di ingresso, in particolare relativamente all'uscita dalle frontiere marittime e terrestri.

---

[5] SEC(2008) 153, pag.24.

[6] Ibid (n. 5), pag.8.

3. Lotta contro il terrorismo: un sistema elettronico per le autorizzazioni di viaggio (ESTA, *Electronic System for Travel Authorisation*)

Il sistema UE-ESTA verrebbe applicato ai cittadini di paesi terzi non soggetti all'obbligo di visto, cui verrebbe chiesto di presentare una richiesta in formato elettronico fornendo, in anticipo rispetto al viaggio, i dati per l'identificazione del viaggiatore e specificando i dettagli relativi al passaporto e al viaggio.

La relatrice comprende che sarebbe ingenuo ritenere che un viaggiatore proveniente da un paese per il quale non esiste obbligo di visto rappresenti automaticamente una minaccia inferiore rispetto a un richiedente il visto che sia stato sottoposto a maggiori controlli prima di poter viaggiare. La relatrice prende pertanto atto del fatto che sarebbe poco saggio concentrare l'attenzione in termini di misure di sicurezza solo sulle persone che entrano nell'UE da paesi per i quali vi è l'obbligo di visto. La relatrice si chiede, tuttavia, se il sistema proposto, più di tutte le misure esistenti e/o di quelle in fase di elaborazione e, quindi, con una conseguente attività di elaborazione dei dati ancora maggiore darà un contributo significativo alla lotta contro il terrorismo. La relatrice è convinta che una stretta collaborazione tra i servizi di intelligence in particolare sia la strada giusta da seguire e non una massiccia acquisizione di dati in generale.

La Commissione europea sta programmando l'avvio di uno studio politico, seguito da uno studio tecnico, per analizzare la fattibilità, le implicazioni pratiche e l'impatto di tale sistema. I risultati dello studio politico sono attesi per la metà del 2009. La relatrice ha chiesto alla Commissione di informare il Parlamento europeo riguardo al calendario e ai dettagli esatti dello studio una volta stabiliti. Nell'ambito dell'UE-ESTA, la relatrice vorrebbe inoltre ricevere una spiegazione dettagliata in merito alla dichiarazione della Commissione, secondo la quale i visti sono strumenti datati in un mondo globalizzato caratterizzato da una maggiore mobilità e da nuove sfide per la sicurezza, tenendo conto del fatto che, secondo la relatrice, le esperienze dimostrano chiaramente che i viaggi senza visto hanno portato grossi vantaggi sia alla sicurezza che all'economia.
Le lezioni apprese in seguito all'attuazione di un sistema simile in Australia dovrebbero essere prese in considerazione. Lo stesso dicasi per il processo in corso di attuazione negli Stati Uniti. A questo proposito, occorre notare che il 3 giugno 2008, il Dipartimento per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti (DHS) ha annunciato la "*Interim Final Rule*" per il sistema elettronico per le autorizzazioni di viaggio (ESTA), un nuovo sistema elettronico che fa parte del programma di esenzione dall'obbligo del visto che richiede ai passeggeri che entrano negli Stati Uniti da paesi i cui cittadini non hanno l'obbligo di visto di registrarsi in linea almeno 72 ore prima della partenza. Il segretario americano per la sicurezza nazionale ha anticipato la pubblicazione di una nota nel registro federale entro la metà di novembre 2008 per annunciare l'attuazione di requisiti ESTA obbligatori che avrà luogo il 12 gennaio 2009.

La relatrice ha chiesto alla Commissione europea di rendere disponibile al pubblico le sue richieste alle autorità USA di ulteriori informazioni scritte e di documenti sulla "*Interim Final Rule*" per il sistema ESTA, nonché di commentare le dichiarazioni dei funzionari USA secondo i quali la Commissione europea è apparsa soddisfatta delle disposizioni.