

**Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite»**

[COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD)]

**e sulla «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»**

[COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Relatore: **Cristian PÎRVULESCU**

Consultazione	Parlamento europeo, 09/05/2016
Base giuridica	Articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	09/09/2016
Adozione in sessione plenaria	21/09/2016
Sessione plenaria n.	519
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	155/2/0

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che il sistema di ingressi/uscite (*Entry/Exit System* — EES), nella sua nuova configurazione, sia necessario, in quanto apporta un valore aggiunto alla sicurezza a livello europeo. Come in altri settori riguardanti le politiche e le regolamentazioni, attraverso i propri pareri il Comitato promuove un approccio equilibrato in cui l'esigenza di garantire la sicurezza e quella di rispettare la legge sono sempre messe in rapporto con i valori fondamentali sostenuti dall'Unione europea.

1.2. Il Comitato ritiene che la messa in funzione del nuovo sistema di ingressi/uscite debba essere accompagnata da un'azione di comunicazione al pubblico attraverso cui occorre spiegare ai cittadini, nella maniera più chiara possibile, le modalità di funzionamento del sistema, mettendo l'accento sulla protezione dei dati personali. Il CESE raccomanda di organizzare campagne informative ed educative rivolte sia alle autorità che ai cittadini di paesi terzi.

1.3. Il Comitato ritiene necessario informare e formare in modo adeguato il personale incaricato del funzionamento del sistema. Il Comitato raccomanda che le attività di addestramento del personale siano adeguatamente sostenute sul piano sia finanziario che istituzionale.

1.4. Il Comitato reputa che il rispetto dei diritti fondamentali debba essere costantemente monitorato dalle istituzioni specializzate dell'Unione europea, ma ritiene altresì che tale monitoraggio debba essere aperto anche alle organizzazioni della società civile, a livello sia europeo che nazionale.

1.5. Per quanto concerne i dati personali, il Comitato insiste sulla necessità di definire chiaramente e di proteggere i diritti di accesso, rettifica e cancellazione di tali dati.

1.6. Il Comitato raccomanda che, dopo l'introduzione del nuovo sistema, venga realizzato un sondaggio simile a quello compiuto nella fase pilota, in modo da poter valutare l'impatto sui viaggiatori in condizioni reali.

## 2. Introduzione: il contesto e gli argomenti a favore dell'istituzione di un nuovo sistema di ingressi/uscite dell'UE

2.1. Alla luce delle stime secondo cui nel 2025 il numero degli attraversamenti regolari delle frontiere arriverà a 887 milioni, di cui un terzo sarebbe effettuato da cittadini di paesi terzi che si recano nei paesi Schengen per visite di breve durata, è necessaria una modernizzazione della gestione delle frontiere che consenta di regolare congiuntamente e in modo efficiente i flussi dei viaggiatori.

2.2. Il campo di applicazione del nuovo sistema di ingressi/uscite (EES) comprende gli attraversamenti della frontiera compiuti da tutti i cittadini di paesi terzi che si recano nello spazio Schengen per soggiorni di breve durata (massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni), che si tratti di viaggiatori soggetti all'obbligo del visto oppure esentati da tale obbligo o, eventualmente, di viaggiatori in possesso di un visto di circolazione (fino a un anno).

2.3. Con l'introduzione del sistema EES si perseguono i seguenti obiettivi: 1) abbreviare i tempi delle verifiche di frontiera e migliorare la qualità di tali verifiche per i cittadini di paesi terzi; 2) garantire un'individuazione sistematica e affidabile di chi soggiorna nell'UE oltre il termine stabilito; 3) rafforzare la sicurezza interna e la lotta contro il terrorismo e le forme gravi di criminalità.

2.4. Nel febbraio 2013 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative sulle frontiere intelligenti, allo scopo di modernizzare la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Dal 2013 sono stati apportati alcuni cambiamenti che hanno facilitato la progettazione e l'attuazione del sistema EES, vale a dire:

2.4.1. il sistema d'informazione sui visti (*Visa Information System* — VIS) è diventato pienamente operativo, e la verifica biometrica dei titolari di visto mediante confronto con il VIS alle frontiere esterne dello spazio Schengen è divenuta obbligatoria;

2.4.2. sono stati conclusi o accelerati i dialoghi sulla liberalizzazione dei visti con i paesi dei Balcani occidentali e alle frontiere orientali e sudorientali dell'UE, con il risultato che aumenterà la percentuale dei viaggiatori liberi di entrare nell'UE senza visto;

2.4.3. è stato adottato il Fondo sicurezza interna (ISF-B), che ha destinato 791 milioni di EUR allo sviluppo delle frontiere intelligenti;

2.4.4. l'Agenda europea sulla migrazione ha individuato nella gestione delle frontiere uno dei quattro pilastri per gestire meglio la migrazione;

2.4.5. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulla direttiva relativa alla conservazione dei dati ha chiarito giuridicamente le condizioni e le salvaguardie da rispettare per conservare e usare i dati del sistema EES.

## 3. Osservazioni generali sull'istituzione di un nuovo sistema di ingressi/uscite dell'UE

3.1. Il Comitato ritiene necessario passare da un sistema non integrato e farraginoso, basato sull'apposizione di timbri sui documenti di viaggio da parte del personale addetto alle frontiere, ad uno quasi automatizzato che agevoli l'accesso dei cittadini di paesi terzi. In questo caso, il valore aggiunto degli sforzi a livello dell'Unione è evidente. L'Unione europea ha bisogno di un sistema di controllo delle frontiere che faccia fronte sia all'aumento della mobilità che all'esigenza di garantire la sicurezza sul territorio dell'Unione, un sistema che riesca sia ad agevolare la mobilità che a non ledere i diritti fondamentali.

3.2. Il Comitato si compiace che il sistema sia stato collaudato attraverso un progetto pilota e che sia stato possibile osservare nella pratica gli effetti che l'utilizzo dei differenti dispositivi biometrici provoca sui cittadini di paesi terzi (cfr. lo studio realizzato al termine del progetto pilota)<sup>(1)</sup>. I risultati del sondaggio evidenziano una grande fiducia nell'affidabilità delle tecnologie biometriche e rispecchiano il consenso generale tra gli esperti circa gli strumenti di identificazione biometrica più sicuri e affidabili per stabilire l'identità di una persona.

<sup>(1)</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: *Progetto pilota Frontiere intelligenti — Relazione sulle conclusioni tecniche del progetto pilota* (I parte, 2015).

3.3. Il CESE accoglie con favore il coinvolgimento dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, la quale ha realizzato un sondaggio d'opinione fra i cittadini di paesi terzi che sono entrati in contatto con il sistema attraverso una serie di dispositivi biometrici (tutti già disponibili sul mercato) che potrebbero essere utilizzati per esaminare, in vari tipi di luoghi (negli aeroporti, nelle stazioni ferroviarie e sui treni, nei porti e alle frontiere marittime, oltre che ai valichi di frontiera stradali) e in condizioni differenti, gli identificatori biometrici delle persone provenienti da paesi terzi <sup>(2)</sup>.

3.4. I risultati del sondaggio mostrano che il rilevamento dei dati biometrici è considerato umiliante da certi gruppi di persone, con una media del 45 % (America settentrionale — 30 %, Europa — 43 %, America Latina e paesi caraibici — 46 %, Asia — 52 %, Africa — 58 %) <sup>(3)</sup>. Per quanto riguarda il tipo di dati biometrici rilevati, la scansione dell'iride è considerata veramente umiliante dalla maggior parte delle persone intervistate (32 %), seguita dal riconoscimento facciale (26,2 %). Va inoltre segnalato che, per una percentuale considerevole delle persone intervistate (44,3 %), con l'entrata in funzione di questo nuovo sistema ci saranno meno discriminazioni.

3.5. In numerose occasioni il Comitato ha cercato di promuovere, attraverso i propri pareri, un approccio equilibrato in cui l'esigenza di garantire la sicurezza e quella di rispettare la legge sono sempre messe in rapporto con i valori sostenuti dall'UE e con la visione di un'Unione che sia libera, aperta e allo stesso tempo sicura.

3.6. È di cruciale importanza che l'Unione europea e i suoi Stati membri agevolino il sistema di ingressi/uscite allo scopo di attrarre, invece che scoraggiare, un numero maggiore di visitatori, compresi turisti, uomini d'affari e professionisti. Il Comitato ha pertanto attirato l'attenzione su alcune dinamiche preoccupanti a livello di certi Stati membri che stanno diventando sempre più restii ad accogliere cittadini di paesi terzi. «Il Comitato, viste le azioni di alcuni Stati membri, teme che non sia credibile che questi ultimi agevolino l'accesso al territorio dell'Unione per i cittadini dei paesi terzi quando già minacciano di rimpatrio gli stessi cittadini europei per il fatto che non hanno lavoro, o semplicemente proibiscono loro l'ingresso» <sup>(4)</sup>.

3.7. Nel precedente parere dedicato al tema delle frontiere intelligenti, il CESE ha voluto «sottolineare che l'identità dell'UE è associata esplicitamente e implicitamente all'apertura e all'interconnessione non soltanto all'interno ma anche al di là delle frontiere. L'UE costituisce uno spazio culturale, sociale, politico ed economico di tipo dinamico e la mobilità transfrontaliera è essenziale per preservare il ruolo dell'UE nel contesto globale. Alla luce di ciò, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE dovrebbero fare in modo che i nuovi sistemi non abbiano ripercussioni sugli spostamenti dei cittadini di paesi terzi e sulla loro propensione a recarsi nell'UE» <sup>(5)</sup>.

3.8. In quello stesso parere il Comitato ha sottolineato l'importanza di proteggere i diritti fondamentali, di evitare ogni discriminazione e di assicurare, con mezzi procedurali e istituzionali, l'integrità e l'utilizzo appropriato dei dati raccolti e conservati nel sistema.

3.9. Non è chiaro in che misura gli Stati membri debbano contribuire, sul piano finanziario e istituzionale, alla messa in funzione di questo sistema. Bisogna chiarire questo punto e vanno trovate delle soluzioni affinché gli Stati membri si impegnino con forza a cooperare e a contribuire alla realizzazione del sistema.

3.10. Il Comitato richiama l'attenzione sulle esperienze simili maturate dai paesi che hanno attuato sistemi analoghi. Le attese dei cittadini e di tutti i soggetti coinvolti devono essere adattate in funzione delle capacità del sistema di raggiungere tutti gli obiettivi stabiliti.

#### 4. Osservazioni particolari

4.1. Per quanto riguarda gli identificatori biometrici, il Comitato accoglie favorevolmente la riduzione (da 10 a 4) del numero di impronte digitali al minimo indispensabile che, assieme al riconoscimento facciale, permette di ottenere dati pertinenti.

<sup>(2)</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: *Progetto pilota Frontiere intelligenti* — *Allegati* (novembre 2015, pagg. 307-335).

<sup>(3)</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: *Progetto pilota Frontiere intelligenti* — *Allegati* (novembre 2015, pag. 322).

<sup>(4)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Un'Europa aperta e sicura: come realizzarla [COM(2014) 154 final] (GU C 451 del 16.12.2014, pag. 96).

<sup>(5)</sup> Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di modifica della proposta della Commissione COM(2011) 607 final/2 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio» COM(2013) 145 final — 2011/0268 (COD) e alla «Proposta di modifica della proposta della Commissione COM(2012) 496 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio» COM(2013) 146 final — 2011/0276 (COD) (GU C 271 del 19.9.2013, pag. 97).

4.2. Per quanto concerne i dati personali, il Comitato ribadisce la necessità di definire chiaramente e di proteggere i diritti di accesso, rettifica e cancellazione di tali dati.

4.3. È molto importante che, nell'utilizzo del sistema di ingressi/uscite, le autorità competenti non solo garantiscano il rispetto della dignità umana e dell'integrità delle persone di cui vengono richiesti i dati, ma evitino anche di operare discriminazioni tra le persone per motivi legati al sesso, al colore della pelle, all'origine etnica o sociale, alle caratteristiche genetiche, alla lingua, alla religione o alle convinzioni personali, alle opinioni politiche, all'appartenenza ad una minoranza nazionale, alla proprietà, alla nascita, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale.

4.4. Il funzionamento del sistema di ingressi/uscite ha un impatto considerevole sull'esercizio dei diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ossia: il diritto alla dignità (articolo 1), la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato (articolo 5), il diritto alla libertà e alla sicurezza (articolo 6), il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), il divieto delle discriminazioni (articolo 21), i diritti del minore (articolo 24), i diritti degli anziani (articolo 25), i diritti delle persone con disabilità (articolo 26) e il diritto a un ricorso effettivo (articolo 47). Il Comitato ritiene che il rispetto dei diritti fondamentali debba essere costantemente monitorato dalle istituzioni specializzate dell'Unione europea, ma è altresì convinto che tale monitoraggio debba essere aperto anche alle organizzazioni della società civile a livello sia europeo che nazionale.

4.5. Sebbene il progetto pilota con cui è stato collaudato il funzionamento del sistema in una serie di siti non abbia suscitato significative resistenze o riluttanza da parte degli utenti, come è stato possibile desumere dai risultati del sondaggio condotto dall'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali, è tuttavia possibile prevedere non solo che sorgeranno delle difficoltà nell'utilizzo di questo sistema con alcune categorie di persone, ma anche che i cittadini avranno una percezione negativa di tale sistema. A queste categorie possono inoltre essere aggiunte le persone che si dimostrano riluttanti ad acconsentire alla raccolta dei dati biometrici a causa di considerazioni di ordine culturale/religioso, oppure per mancanza di fiducia nelle modalità di utilizzo e protezione dei dati da parte delle autorità.

4.6. In quest'ottica, il Comitato ritiene che la messa in funzione di questo sistema debba essere accompagnata da una campagna di comunicazione al pubblico attraverso cui occorre spiegare ai cittadini, nella maniera più chiara possibile, le modalità di funzionamento del sistema stesso, mettendo soprattutto l'accento sulla protezione dei dati personali. Tutte le misure precauzionali connesse alla raccolta, alla conservazione e all'utilizzo dei dati devono essere comunicate ai cittadini, in modo da vincere eventuali resistenze e agevolare una mobilità senza ostacoli.

4.7. Il Comitato ritiene necessario informare e formare in modo adeguato il personale incaricato del funzionamento del sistema. Come è emerso dal progetto pilota, il personale addetto alle frontiere ha segnalato che la formazione è necessaria affinché possa prepararsi alle nuove attrezzature e procedure<sup>(6)</sup>. Dal canto loro, gli Stati membri hanno la responsabilità del funzionamento in buone condizioni del sistema. In quest'ottica, bisogna prendere in considerazione delle regole e delle procedure che specifichino la responsabilità degli Stati membri in caso di danni derivanti dalla violazione delle disposizioni del regolamento.

4.8. Il Comitato ritiene che il trasferimento dei dati personali ottenuti dagli Stati membri attraverso il sistema di ingressi/uscite o la comunicazione di tali dati a paesi terzi, a organizzazioni internazionali o a enti privati, siano essi situati all'interno o all'esterno del territorio dell'Unione, debbano essere limitati e pienamente motivati.

4.9. Secondo il Comitato, le autorità designate ed Europol dovrebbero chiedere l'accesso al sistema di ingressi/uscite solo quando hanno fondati motivi per ritenere che tale accesso fornirà informazioni che contribuiranno in modo sostanziale alla prevenzione, all'accertamento o all'indagine di reati di terrorismo o di altri reati gravi. L'utilizzo del sistema di ingressi/uscite apporterà un valore aggiunto alle attività di polizia, ma è importante che l'accesso sia rigorosamente regolamentato.

4.10. Il Comitato si compiace che i costi previsti del sistema siano stati riveduti al ribasso in modo significativo (da 1,1 miliardi di euro a 480 milioni di EUR).

Bruxelles, 21 settembre 2016

*Il presidente*  
*del Comitato economico e sociale europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(6)</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia: *Progetto pilota Frontiere intelligenti — Relazione sulle conclusioni tecniche del progetto pilota* (I parte, pag. 14).