

INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UNA VALUTAZIONE D'IMPATTO

TITOLO DELL'INIZIATIVA	Digitalizzazione dei documenti di viaggio e agevolazione dei viaggi
DG CAPOFILA (UNITÀ RESPONSABILE)	DG HOME/B1 Schengen e frontiere esterne
PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA	<i>da definire</i>
TEMPISTICA INDICATIVA	Terzo trimestre 2023
INFORMAZIONI AGGIUNTIVE	-

A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

Contesto politico

Nella comunicazione del 24 luglio 2020 sulla strategia dell'UE per l'Unione della sicurezza la Commissione si è impegnata a proseguire, ampliandone la portata, le attività sui documenti di viaggio e di soggiorno dell'Unione europea già in corso, anche attraverso un'ulteriore digitalizzazione, al fine di migliorare gli strumenti per contrastare la falsificazione dei documenti e favorire la fluidità dei viaggi transfrontalieri e dei controlli dei passeggeri.

L'iniziativa è collegata intimamente all'ambiziosa strategia per l'Europa digitale, volta a plasmare il futuro digitale dell'Europa, che la Commissione ha varato il 19 febbraio 2020 e che mira a garantire l'integrità e la resilienza dell'infrastruttura di dati, delle reti e delle comunicazioni e a sostenere tecnologie che migliorino sensibilmente la vita quotidiana delle persone¹. A distanza di un anno la Commissione europea ha presentato una visione e un percorso verso la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. La comunicazione della Commissione "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale" si è articolata intorno a quattro punti cardinali, uno dei quali è la digitalizzazione dei servizi pubblici con l'obiettivo specifico di far utilizzare l'identificazione digitale all'80 % dei cittadini².

Il 2 giugno 2021 la Commissione ha adottato la comunicazione "Strategia per uno spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente", fissando una scadenza chiara per la digitalizzazione dei documenti di viaggio e l'agevolazione dei viaggi. Nella comunicazione si afferma che "il passo successivo sarà nel 2023 quando, dopo una valutazione approfondita e le dovute consultazioni, la Commissione presenterà una proposta di regolamento sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e sull'agevolazione dei viaggi"³. I documenti di viaggio digitali possono essere più efficienti e sicuri, così come possono essere integrati prontamente nella normativa vigente.

L'UE mette a disposizione dei cittadini documenti di viaggio e di identità sicuri, che consentono loro (e ai loro familiari) di attraversare le frontiere esterne e di esercitare i diritti di libera circolazione. Tali documenti dovrebbero essere digitalizzati.

Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

L'UE è una società mobile e milioni di cittadini dell'Unione e di paesi terzi attraversano le frontiere interne ed esterne ogni giorno. Quasi 1,7 milioni di persone risiedono in un paese Schengen diverso da quello in cui lavorano e ogni giorno circa 3,5 milioni di persone attraversano le frontiere interne. Si calcola che gli europei

¹ COM(2020) 67.

² COM(2021) 118.

³ COM(2021) 277.

compiano ogni anno 1,25 miliardi di viaggi all'interno dello spazio Schengen, recando notevoli benefici anche al settore turistico⁴⁵. Negli ultimi anni governi di tutto il mondo hanno implementato attivamente tecnologie digitali e biometriche per aumentare la sicurezza, consentire una maggiore fluidità dei viaggi e facilitare le procedure alle frontiere, dal controllo di frontiera all'imbarco. L'UE dovrebbe guidare la transizione a una maggiore digitalizzazione delle frontiere introducendo norme comuni che rechino beneficio a tutti i portatori di interessi garantendo nel contempo il pieno esercizio dei diritti fondamentali.

Se da una parte le previsioni indicano un forte aumento dei flussi di passeggeri che richiederà modalità innovative per agevolare e accelerare i controlli di frontiera ai valichi di ingresso internazionali, dall'altra la pandemia di COVID-19 ha impresso un'accelerazione all'adozione degli strumenti digitali. Nelle aspettative dei cittadini le tecnologie *contactless* rappresentano ora uno dei presupposti fondamentali per viaggiare in modo agevole e sicuro. La possibilità di viaggiare agevolmente con credenziali di viaggio digitali (*digital travel credentials* - DTC) andrà a vantaggio dei cittadini dell'UE e dei cittadini di paesi terzi.

La totale dipendenza dai documenti fisici ostacola sia l'efficienza delle verifiche di frontiera sia il rilascio di tali documenti nelle località remote e, in ultima analisi, il flusso dei viaggi internazionali. L'iniziativa della Commissione risponde a queste problematiche, che tenderanno ad aggravarsi con l'aumento dei flussi di passeggeri. Prende in considerazione i progressi tecnologici, le aspettative dei viaggiatori e le problematiche di sicurezza, e pone l'UE in prima linea nel definire gli standard futuri dei viaggi internazionali e della gestione delle frontiere. Unitamente alla proposta della Commissione sulla digitalizzazione della procedura di visto⁶, contribuisce inoltre all'ulteriore evoluzione delle frontiere digitali. L'introduzione di documenti di viaggio digitali per i cittadini dell'UE potrebbe contribuire a: i) agevolare gli spostamenti attraverso le frontiere esterne, ii) alleviare la pressione e le strozzature ai valichi di frontiera e ridurre i tempi di attesa, e iii) aumentare la sicurezza e l'efficienza dei controlli di frontiera.

È fondamentale mantenere elevati standard di sicurezza comuni tra gli Stati membri e nel settore. Con l'integrazione di soluzioni biometriche le autorità di controllo potranno stabilire l'identità del viaggiatore con maggiore certezza, riducendo il rischio associato a ciascun viaggiatore e consentendo esperienze di viaggio più agevoli e con meno contatti.

La digitalizzazione dei documenti di viaggio (passaporti e carte d'identità) avrà l'obiettivo di rafforzare le disposizioni di sicurezza per realizzare uno spazio Schengen più sicuro, aiutare i cittadini dell'Unione a esercitare il diritto di libera circolazione all'interno dell'UE e agevolare i viaggi, aumentando così l'attrattiva dell'Unione

Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

Base giuridica

La base giuridica che conferisce all'UE il diritto di agire è l'articolo 77 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che comprende: i) a norma del paragrafo 2, lettera b), misure riguardanti i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; ii) a norma del paragrafo 2, lettera d), qualsiasi misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne.

Per quanto riguarda le carte d'identità, la base giuridica che conferisce all'UE il diritto di agire è l'articolo 21 TFUE, che conferisce ai cittadini dell'Unione il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri dell'Unione. L'articolo 21, paragrafo 2, prevede la possibilità di un intervento dell'UE per adottare disposizioni intese a facilitare l'esercizio di tale diritto. Il regolamento (UE) 2019/1157 è stato adottato in base all'articolo 21, paragrafo 2, TFUE.

Necessità pratica di un'azione dell'UE

L'iniziativa rientra nell'ambito della competenza concorrente. Le soluzioni proposte per i problemi sopra esposti non possono essere attuate dagli Stati membri da soli. Le cause del problema e le questioni sottostanti riguardano l'intera Unione europea e gli Stati membri da soli non possono adottare le misure adeguate senza un coordinamento a livello dell'UE. L'inerzia dell'Unione sarebbe in contrasto con gli interessi del trattato e comporterebbe un aumento dei costi se gli Stati membri agissero individualmente. Gli obiettivi di quest'iniziativa possono quindi essere raggiunti solo attraverso un'azione a livello dell'UE volta a stabilire standard comuni per i documenti di viaggio digitali, ad agevolare l'attraversamento delle frontiere esterne e, in ultima analisi, a introdurre gradualmente un sistema di gestione integrata delle frontiere esterne.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_21_2707.

⁵ Con oltre 700 milioni di turisti in entrata nella regione ogni anno.

⁶ COM(2022) 658 final.

B. Obiettivi e opzioni strategiche

L'obiettivo generale dell'iniziativa è stabilire uno standard comune per i documenti di viaggio digitali (passaporti e carte d'identità) rilasciati dagli Stati membri e un regime di agevolazione dei viaggi dei cittadini dell'Unione e dei paesi terzi. Il sistema dovrebbe sfruttare il più possibile le capacità in termini di infrastrutture e software già utilizzate dalle autorità di rilascio dei passaporti e dalle autorità di frontiera, per ridurre al minimo i costi di attuazione e garantire l'interoperabilità dei documenti di viaggio e degli strumenti di controllo. Nel prossimo futuro i documenti di viaggio fisici continueranno a coesistere con i documenti digitali anche dopo l'introduzione di questi.

Le opzioni strategiche prospettate sono sei.

1. **Mantenimento dello status quo (scenario di base):** se l'UE non interverrà e le modifiche legislative saranno minime, gli Stati membri introdurranno documenti di viaggio digitali propri e/o un'autoregolamentazione e soluzioni di mercato proprie.
2. **Digitalizzazione dei documenti di viaggio sulla base di uno standard comune dell'UE senza norme sull'agevolazione:** quest'opzione potrebbe includere una serie di misure normative su uno standard comune obbligatorio dell'UE per la digitalizzazione dei documenti di viaggio nell'Unione. Lo standard dell'UE si discosterebbe dallo standard DTC dell'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale (ICAO), che mira a uniformare le credenziali di viaggio digitali a livello mondiale. La DTC è finalizzata a sostituire, in via temporanea o definitiva, il passaporto tradizionale con una rappresentazione digitale dell'identità del viaggiatore, a sua volta convalidabile mediante l'infrastruttura a chiave pubblica dell'autorità di rilascio del documento di viaggio. Il formato digitale del documento sarebbe obbligatorio per tutti i cittadini dell'UE, le misure per agevolare i viaggi invece no, il che consentirebbe agli Stati membri di adottare regole diverse per agevolare i viaggi con documenti digitali.
3. **Digitalizzazione dei documenti di viaggio basata sullo standard DTC dell'ICAO:** l'ICAO sta sviluppando tre tipi di standard DTC: i) tipo 1: DTC collegata a un eMRTD (*electronic machine readable travel document* - documento di viaggio elettronico a lettura ottica) che consiste soltanto in una DTC-VC (*virtual component* - componente virtuale), dove l'eMRTD funge da autenticatore fisico; ii) tipo 2: DTC collegata a un eMRTD-PC (*physical component* - componente fisica), che consiste in una DTC-VC e una DTC-PC più eMRTD; e iii) tipo 3: DTC collegata a una PC, che consiste in una DTC-VC e una DTC-PC, ma senza eMRTD. Occorre vagliare le diverse opzioni e scegliere quella da attuare. Dovrebbero essere offerte alternative per lo sviluppo futuro della DTC.
4. **Digitalizzazione dei documenti di viaggio su base volontaria:** la digitalizzazione volontaria comporta l'introduzione di norme unionali che prevedano l'opzione ("clausola facoltativa") di adottare e attuare nell'UE gli standard DTC dell'ICAO, instaurando un regime di agevolazione dei viaggi applicabile su base volontaria, con o senza periodo di transizione. Adottando gli standard DTC dell'ICAO, l'Unione europea e gli Stati membri anticiperebbero la digitalizzazione dei viaggi a livello mondiale, impegnandosi a mettere a disposizione dei cittadini dell'UE un passaporto digitale e una carta d'identità digitale basati su uno standard riconosciuto a livello internazionale. Spetterà tuttavia ai singoli Stati membri decidere se rilasciare tali documenti o no, e quindi se consentire viaggi più agevoli.
5. **Digitalizzazione obbligatoria dei documenti di viaggio e agevolazione dei viaggi:** la digitalizzazione obbligatoria comporta un regolamento dell'UE che imponga agli Stati membri di attuare lo standard DTC dell'ICAO e le componenti specifiche ai fini dell'agevolazione dei viaggi con/senza periodo di transizione. Adottando gli standard DTC dell'ICAO, l'Unione europea e gli Stati membri anticiperebbero la digitalizzazione dei viaggi a livello mondiale e conferirebbero ai cittadini dell'UE il diritto soggettivo di essere titolari di un passaporto digitale e di una carta d'identità digitale basati su uno standard riconosciuto a livello internazionale. Gli Stati membri dovrebbero mettere in atto misure specifiche per facilitare le verifiche di frontiera sui titolari di passaporto digitale o carta d'identità digitale a alcuni valichi di frontiera o a tutti, ad esempio anticipando la verifica di frontiera e l'attraversamento della frontiera con il confronto biometrico al passaggio attraverso i cancelli elettronici o le postazioni di controllo manuale ai

valichi di frontiera.

6. **Un passaporto digitale/una carta d'identità digitale che consente una totale fluidità dei viaggi:** l'introduzione del passaporto/della carta d'identità digitale comporta un regolamento UE che imponga agli Stati membri di attuare lo standard DTC dell'ICAO e di introdurre misure obbligatorie di agevolazione dei viaggi, in modo da consentire agli utenti di attraversare le frontiere senza dover passare attraverso i tradizionali cancelli elettronici o postazioni di controllo manuale. Le misure sfrutterebbero una o più tecniche di confronto biometrico in movimento, che monitorano tutti i viaggiatori e ne elaborano i dati biometrici. Si baserebbero su un confronto biometrico su larga scala e consentirebbero ai viaggiatori di passare le frontiere senza essere sottoposti a controlli.

Nel corso della valutazione d'impatto e sulla scorta delle consultazioni con i portatori di interessi si potrebbero perfezionare ulteriormente le opzioni strategiche o potrebbero essere offerte ulteriori alternative.

C. Probabile impatto

Dall'iniziativa è attesa un'incidenza economica positiva. L'uso di documenti digitali e l'agevolazione dei viaggi attraverso le frontiere aeree, terrestri e marittime consentirebbero ai viaggiatori di passare più velocemente, eventualmente senza alcun contatto fisico, ai punti di ingresso/uscita e ai valichi di frontiera, con almeno lo stesso livello di sicurezza garantito da un passaporto o una carta d'identità fisici. In questo modo i cittadini dell'Unione che viaggiano nell'UE saranno agevolati nell'esercizio dei diritti di libera circolazione. L'iniziativa inciderà anche sui diritti fondamentali, in quanto l'uso dell'autenticazione biometrica (riconoscimento facciale) da parte degli operatori economici e delle autorità competenti per convalidare l'identità di una persona comporterà problemi di protezione dei dati personali. Si affronteranno i nuovi rischi che potrebbero porsi per la sicurezza e l'iniziativa sarà conforme alla Carta dei diritti fondamentali e alla normativa unionale sulla protezione dei dati.

D. Strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto

Si effettuerà una valutazione d'impatto per contribuire alla preparazione della presente iniziativa e per orientare la proposta della Commissione. La Commissione prevede di incaricare un soggetto indipendente dello svolgimento di uno studio che serva di base per la valutazione d'impatto. Il processo di valutazione d'impatto durerà probabilmente dal terzo trimestre del 2022 al terzo trimestre del 2023.

Strategia di consultazione

La Commissione effettuerà le più ampie consultazioni possibili per raccogliere informazioni fondamentali e garantire che l'interesse pubblico generale dell'UE trovi adeguato riscontro nella progettazione dell'iniziativa. Per l'iniziativa sono previste consultazioni mirate dei portatori di interessi e una consultazione pubblica.

La consultazione pubblica offrirà ai portatori di interessi la possibilità di condividere le proprie opinioni, in particolare sulle modalità con cui l'iniziativa contribuirà ad agevolare i viaggi e la sicurezza, a proteggere le frontiere esterne dell'UE e a tutelare i diritti fondamentali e i diritti degli interessati in termini di protezione dei dati. La consultazione sarà rivolta ai cittadini, alla società civile, agli operatori del settore e agli altri portatori di interessi. Durerà 12 settimane e sarà disponibile sulla pagina web "[Di la tua](#)" in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

In preparazione della valutazione d'impatto si svolgeranno anche consultazioni mirate con i) il Parlamento europeo, ii) gli Stati membri, iii) le agenzie dell'Unione europea, ad esempio l'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), iv) il Garante europeo della protezione dei dati e v) Europol.

La consultazione sarà promossa sui siti web della DG HOME e della DG JUST, la relazione di sintesi fattuale sarà pubblicata alla pagina della consultazione (otto settimane dopo la conclusione) e sarà predisposta una relazione di sintesi che riassumerà tutte le attività di consultazione.

Motivi della consultazione

La consultazione consentirà ai portatori di interessi di condividere le proprie opinioni, in particolare sulle modalità con cui l'iniziativa contribuirà alla sicurezza e protezione delle frontiere interne ed esterne dell'UE, all'esercizio del diritto dei cittadini alla libera circolazione all'interno dell'UE e alla tutela dei diritti fondamentali e dei diritti degli interessati in termini di protezione dei dati.

Destinatari

La consultazione è rivolta ai cittadini, alla società civile, agli operatori del settore e agli altri portatori di interessi.