

Parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla migrazione

(2012/C 34/02)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 16,

vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7 e 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽¹⁾,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, in particolare l'articolo 41 ⁽²⁾,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

I. INTRODUZIONE

1. Il 4 maggio 2011 la Commissione ha adottato una comunicazione sulla migrazione ⁽³⁾ (in appresso «la comunicazione»). Conformemente all'articolo 41 del regolamento (CE) n. 45/2001, il GEPD presenta il presente parere di propria iniziativa.
2. Il GEPD non è stato consultato prima dell'adozione della comunicazione. Ciò è deplorabile, in quanto le osservazioni espresse in una fase precedente avrebbero potuto contribuire ad affrontare alcune delle questioni delineate nel presente parere.

Obiettivi e ambito della comunicazione

3. La comunicazione mira a inserire le proposte politiche recenti e future in un quadro che tenga conto di tutti gli aspetti rilevanti della migrazione e a evitare «un approccio a breve termine, che si limiti al controllo frontaliero senza tener conto di questioni a più lungo termine» ⁽⁴⁾. Il documento risponde principalmente agli avvenimenti in corso in Nord Africa, in particolare il conflitto in Libia.
4. A tal fine, la comunicazione esamina gli aiuti umanitari, la gestione delle frontiere, i visti, l'asilo, la necessità economica di immigrazione e l'integrazione. Fa riferimento a una serie di proposte legislative, alcune delle quali sono nuove, mentre altre sono già state presentate. Molte di queste proposte riguardano la gestione delle frontiere, che costituisce una parte importante della comunicazione. Alcune di esse comporterebbero il trattamento di dati personali su vasta scala.
5. La comunicazione è solo la prima di una serie di comunicazioni e di proposte che saranno pubblicate nel prossimo futuro, ciascuna riguardante aspetti specifici in essa menzionati. In questo contesto, le conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011 ⁽⁵⁾ indicano quanto segue: «Questi sforzi

⁽¹⁾ GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31.

⁽²⁾ GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

⁽³⁾ COM(2011) 248 definitivo.

⁽⁴⁾ Comunicazione, pag. 3.

⁽⁵⁾ Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011, EUCO 23/11.

saranno inoltre intensificati grazie all'accelerazione dei lavori in materia di "frontiere intelligenti", al fine di garantire che per rispondere alle sfide dei controlli di frontiera ci si avvalga delle nuove tecnologie. In particolare, dovrebbe essere introdotto un sistema ingressi/uscite e un programma per viaggiatori registrati. Il Consiglio europeo si compiace dell'accordo raggiunto sull'agenzia per la gestione operativa dei sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

Scopo del parere del GEPD

6. Seppure le questioni relative alla protezione dei dati non siano al centro della comunicazione, questa menziona comunque diverse iniziative e proposte nel settore della gestione delle frontiere, come il sistema di ingresso-uscita e il programma per viaggiatori registrati, destinate ad avere un impatto significativo sul diritto fondamentale alla protezione dei dati. In questo contesto, la comunicazione sottolinea che il controllo delle frontiere fornisce un importante contributo alla lotta contro la criminalità e fa riferimento alla strategia di sicurezza interna presentata dalla Commissione nel 2010 ⁽⁶⁾.
7. Molte delle proposte e delle iniziative citate saranno elaborate in modo più particolareggiato in futuro; su queste iniziative la comunicazione offre quindi la possibilità di esprimersi in una fase precoce. Per le iniziative che invece sono già state presentate, come ad esempio la proposta di regolamento che modifica il regolamento Frontex ⁽⁷⁾, essa offre un'occasione per ribadire alcune delle osservazioni più essenziali espresse in precedenti occasioni, in attesa dell'adozione finale da parte del Consiglio e del Parlamento europeo.
8. Lo scopo del presente parere non è quello di analizzare tutti gli ambiti delle politiche e tutte le proposte menzionate nella comunicazione, ma piuttosto:
 - esaminare vari principi e nozioni connessi alla protezione dei dati, come la limitazione delle finalità, la necessità, la proporzionalità e la «privacy by design», di cui si dovrebbe tenere conto nel mettere in pratica l'approccio delineato nella comunicazione,
 - discutere le misure specifiche proposte nella comunicazione dal punto di vista della protezione dei dati e fornire già in questa fase consigli su come garantire il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali.
9. A tal fine, il parere è diviso in due parti principali. La prima parte contiene osservazioni sull'approccio generale adottato nella comunicazione e considerazioni trasversali su quest'ultima, come la necessità di valutazione e le implicazioni dei diritti fondamentali per la progettazione di sistemi informatici. La seconda parte contiene osservazioni mirate su specifiche proposte e iniziative ⁽⁸⁾.

II. OSSERVAZIONI GENERALI

L'approccio della comunicazione

10. Il GEPD accoglie favorevolmente l'obiettivo della comunicazione di evitare «un approccio a breve termine, che si limiti al controllo frontaliero senza tener conto di questioni a più lungo termine» ⁽⁹⁾. Un approccio globale ed efficace alla migrazione non può consistere solo nel controllo delle frontiere, ma deve anche integrare altri aspetti.

⁽⁶⁾ Comunicazione della Commissione sulla strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura, COM(2010) 673.

⁽⁷⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), COM(2010) 61.

⁽⁸⁾ Il presente parere riprende e completa, in particolare, il parere del GEPD del 17 dicembre 2010 sulla comunicazione «La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione» («parere del GEPD del 17 dicembre 2010») (GU C 101 dell'1.4.2011, pag. 6); il parere del GEPD del 15 dicembre 2010 sulla proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» («parere del GEPD del 15 dicembre 2010») (GU C 101 dell'1.4.2011, pag. 14); il parere del GEPD del 30 settembre 2010 sulla comunicazione «Panorama generale della gestione delle informazioni nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia» («parere del GEPD del 30 settembre 2010») (GU C 355 del 29.12.2010, pag. 16); e le osservazioni preliminari del GEPD del 3 marzo 2008 sul pacchetto frontiere («osservazioni preliminari del GEPD del 3 marzo 2008»), disponibili sul sito web del GEPD.

⁽⁹⁾ Comunicazione, pag. 3.

11. Tale approccio globale deve rispettare i diritti fondamentali dei migranti e dei rifugiati, compreso il loro diritto alla protezione dei dati. Ciò è tanto più importante in quanto questi gruppi si trovano spesso in posizioni vulnerabili.
12. In questo contesto, la comunicazione afferma che il duplice obiettivo dell'Unione deve essere quello di mantenere un livello elevato di sicurezza e semplificare nel contempo l'attraversamento delle frontiere da parte di «coloro che dovrebbero essere ammessi, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali»⁽¹⁰⁾. Questa formulazione potrebbe dare l'impressione che non sia necessario rispettare i diritti fondamentali delle persone che — per vari motivi — non dovrebbero essere ammesse. Secondo il GEPD, è ovvio che i diritti di queste ultime non includono necessariamente il diritto di stabilirsi nel territorio dell'Unione europea, nel qual caso dovrebbero essere prese adeguate contromisure, quali operazioni di rimpatrio, comunque sempre nel rispetto dei diritti fondamentali.
13. Si osserva che in termini di gestione delle frontiere, la comunicazione raccomanda un approccio fortemente basato sull'uso della tecnologia. Tra l'altro, è favorevole a una maggiore sorveglianza alle frontiere (v. il previsto sistema europeo di sorveglianza delle frontiere Eurosur)⁽¹¹⁾. Essa prevede altresì che sarà valutata la possibilità di istituire nuovi sistemi informatici di ampia portata per il trattamento dei dati sui viaggiatori (sistema di ingresso-uscita e programma per viaggiatori registrati)⁽¹²⁾. Infine, sostiene l'espansione dei sistemi esistenti a nuovi utenti (cioè per Eurodac)⁽¹³⁾. Questa attenzione rivolta alla tecnologia riflette una tendenza generale registrata negli ultimi anni.

Valutazione degli strumenti esistenti prima di proporre di nuovi e verifica della necessità

14. Il GEPD ha più volte sottolineato che occorre valutare gli strumenti esistenti prima di proporre altri nuovi⁽¹⁴⁾. In questo contesto, richiamando la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁽¹⁵⁾ e della Corte di giustizia dell'Unione europea⁽¹⁶⁾, il GEPD sottolinea che le ingerenze nell'esercizio del diritto alla vita privata devono soddisfare la caratteristica di essere «necessarie in una società democratica» e rispettare il principio di proporzionalità. La nozione di necessità implica un onere della prova più rigoroso rispetto alla semplice «utilità»⁽¹⁷⁾. Ciò implica che qualsiasi proposta in materia deve essere accompagnata da una chiara dimostrazione della sua necessità e proporzionalità.
15. Tale dimostrazione deve essere fornita mediante una valutazione d'impatto sulla privacy⁽¹⁸⁾ basata su prove sufficienti⁽¹⁹⁾. Un uso selettivo di dati statistici e stime non è sufficiente. Il GEPD è consapevole

⁽¹⁰⁾ Comunicazione, pag. 7.

⁽¹¹⁾ Comunicazione, pag. 7-8. V. anche punti 42-44 del presente parere.

⁽¹²⁾ Comunicazione, pag. 10.

⁽¹³⁾ Comunicazione, pag. 14.

⁽¹⁴⁾ V. parere del GEPD del 30 settembre 2010, citato supra; cfr. anche le osservazioni preliminari del GEPD sul pacchetto frontiere, citate supra. A tale riguardo, il GEPD accoglie con favore il lavoro svolto dal Team per il progetto di mappatura delle informazioni nel contesto del lavoro sul modello europeo di scambio delle informazioni. Tuttavia, la portata di questo esercizio dovrebbe essere estesa e il futuro lavoro in questo settore deve adottare una prospettiva più ampia.

⁽¹⁵⁾ Cfr., per esempio, sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *S. and Marper v. United Kingdom*, nn. 30562/04 e 30566/04, selezionata per la pubblicazione in Reports of Judgments and Decisions.

⁽¹⁶⁾ Per esempio, sentenza 9 novembre 2010, cause riunite C-92/09 e C-93/09, *Volker und Markus Schecke e Hartmut Eifert*, non ancora pubblicata nella Raccolta («Schecke»).

⁽¹⁷⁾ Numerose sentenze a partire da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo *Handyside v. United Kingdom*, n. 5493/72, serie A numero 24, §48.

⁽¹⁸⁾ Questa potrebbe assumere la forma di una valutazione d'impatto distinta in materia di privacy e protezione dei dati o essere integrata nella valutazione d'impatto generale. Gli attuali orientamenti per le valutazioni d'impatto [Orientamenti della Commissione europea per la valutazione d'impatto, SEC(2009) 92] non prevedono una valutazione distinta per l'impatto sui diritti fondamentali, quale la protezione dei dati; questi aspetti devono essere integrati nella valutazione d'impatto generale. In seguito alla comunicazione della Commissione sulla strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [COM(2010) 573], sono stati elaborati ulteriori orientamenti nella forma di un documento di lavoro dei servizi della Commissione su orientamenti operativi per la presa in considerazione dei diritti fondamentali nelle valutazioni d'impatto della Commissione [SEC(2011) 567].

⁽¹⁹⁾ A tale riguardo, cfr. anche il parere del GEPD del 25 marzo 2011 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi («parere del GEPD del 25 marzo 2011»), GU C 181 del 22.6.2011, in particolare punto 25.

della difficoltà che comporta la raccolta di dati attendibili su fenomeni quali l'immigrazione irregolare, ma queste valutazioni d'impatto dovrebbero anche prendere in considerazione soluzioni alternative ai problemi incontrati al fine di ridurre al minimo l'impatto sui diritti fondamentali ⁽²⁰⁾. Il semplice fatto che le soluzioni tecnologiche sono possibili non significa che siano necessarie e proporzionate.

16. Se a seguito di una valutazione risulta che sono necessari nuovi sistemi informatici di ampia portata, questi dovrebbero essere progettati tenendo conto del concetto di «privacy by design». I controllori dovrebbero essere in grado di dimostrare che sono state adottate adeguate misure per garantire che nella progettazione dei loro sistemi sono stati rispettati i requisiti di riservatezza. Ciò potrebbe limitare l'impatto negativo di nuove misure in materia di privacy (o migliorarne l'impatto positivo). Questo approccio è stato approvato dalla Commissione ⁽²¹⁾. Applicare il concetto di «privacy by design» nel contesto di sistemi come il sistema di entrata-uscita menzionato nella comunicazione si tradurrebbe nel limitare al minimo necessario la raccolta di dati personali e i periodi di conservazione e nel rendere il trattamento dei dati rispettoso della privacy e trasparente per gli interessati.
17. Inoltre, deve essere rispettato anche il principio della limitazione delle finalità. Devono essere impediti utilizzi devianti («function creep»). Per esempio, la comunicazione prevede la reintroduzione dell'iniziativa volta ad autorizzare l'accesso a Eurodac a fini di contrasto ⁽²²⁾, cosa che sembra confermare la tendenza a concedere alle autorità di contrasto l'accesso ai sistemi su larga scala dell'Unione europea e solleva la questione dell'estensione dello scopo originario del sistema. La concessione dell'accesso alle banche dati ad altre autorità è una questione che potrebbe avere un serio impatto: una banca dati considerata proporzionata quando usata per uno scopo specifico può diventare sproporzionata quando l'utilizzo è esteso successivamente ad altri scopi ⁽²³⁾.
18. Di conseguenza, il GEPD chiede che qualsiasi proposta (attuale e futura) che comporti restrizioni al diritto fondamentale alla protezione dei dati sia accompagnata da una chiara prova della sua necessità ⁽²⁴⁾. Inoltre, qualora ritenuti necessari, i sistemi informatici di ampia portata dovrebbero essere progettati tenendo conto del principio di «privacy by design». Le misure attuate dovrebbero altresì essere sottoposte a regolari valutazioni per stabilire se siano ancora necessarie.

III. OSSERVAZIONI SPECIFICHE

Eurodac

19. La comunicazione fa riferimento all'accesso a Eurodac a fini di contrasto, affermando che tale banca dati deve continuare a sostenere l'efficienza del regolamento Dublino, «rispondendo al contempo ad altre esigenze delle autorità di contrasto» ⁽²⁵⁾.
20. La proposta del dicembre 2008 per una riforma del regolamento Eurodac ⁽²⁶⁾ non conteneva disposizioni per l'accesso delle autorità di contrasto. Queste sono state incluse in una proposta presentata dalla

⁽²⁰⁾ Sulla necessità di esaminare soluzioni alternative, cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia nella causa *Schecke*, citata supra.

⁽²¹⁾ Comunicazione della Commissione su un approccio globale alla protezione dei dati personali nell'Unione europea, COM(2010) 609, pag. 12. Cfr. anche il parere del GEPD del 14 gennaio 2011 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — «Un approccio globale alla protezione dei dati personali nell'Unione europea» (GU C 181 del 22.6.2011, pag. 1), punti 108-115.

⁽²²⁾ Comunicazione, pag. 14.

⁽²³⁾ Cfr. osservazioni preliminari del GEPD sul pacchetto frontiere, citate supra, pag. 3.

⁽²⁴⁾ Cfr. anche il parere del GEPD del 31 maggio 2011 sulla relazione di valutazione relativa all'applicazione della direttiva sulla conservazione di dati (direttiva 2006/24/CE) presentata dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, GU C 279 del 23.9.2011, nonché il parere del GEPD del 25 marzo 2011.

⁽²⁵⁾ Comunicazione, pag. 14.

⁽²⁶⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. (.../...) (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) (rifusione), COM(2008) 825.

Commissione nel settembre 2009 ⁽²⁷⁾. Nell'ottobre 2010 la Commissione ha adottato una proposta modificata ⁽²⁸⁾, simile alla proposta originaria, che non includeva più disposizioni per l'accesso a fini di contrasto.

21. Nel suo parere del 15 dicembre 2010 su Eurodac, il GEPD ha valutato positivamente l'esclusione dell'accesso a fini di contrasto ⁽²⁹⁾, ricordando che tale uso dei dati per uno scopo diverso deve essere basato su prove convincenti di un legame tra i richiedenti asilo e reati di terrorismo e/o altri reati gravi. Inoltre, si deve tener conto della precaria condizione dei richiedenti asilo in sede di valutazione della necessità e proporzionalità di tale accesso.
22. La riforma del regolamento Eurodac è parte della creazione di un sistema europeo di asilo, che secondo il programma di Stoccolma dovrebbe essere attuato entro il 2012 ⁽³⁰⁾. Uno dei motivi addotti dalla Commissione per l'esclusione dell'accesso a fini di contrasto nella proposta dell'ottobre 2010 era che non includere questa controversa misura poteva facilitare una tempestiva adozione del pacchetto asilo ⁽³¹⁾. Questo si collega anche all'istituzione dell'Agenzia per la gestione operativa dei sistemi di tecnologia dell'informazione su larga scala del settore della libertà, della sicurezza e della giustizia ⁽³²⁾.
23. In questo contesto e alla luce delle precedenti osservazioni, il GEPD ritiene che ad oggi non siano state prodotte sufficienti prove chiare e affidabili della necessità di reintrodurre l'accesso a Eurodac a fini di contrasto. Tale reintroduzione potrebbe essere contemplata solo dopo una nuova valutazione d'impatto, che tenga conto delle questioni in materia di privacy. Inoltre, includere l'accesso per le autorità di contrasto richiederebbe modifiche significative alla banca dati Eurodac per rendere tale accesso sicuro. Si dovrebbero altresì esaminare le implicazioni tecniche e finanziarie di tutto questo in una nuova valutazione d'impatto ⁽³³⁾.
24. Inoltre, la reintroduzione della proposta potrebbe avere un impatto significativo sui tempi del pacchetto asilo nel suo complesso. La Commissione non menziona una data in cui potrebbe essere presentata una possibile nuova proposta, né indica se una tale proposta sarebbe accompagnata da una nuova valutazione d'impatto.

⁽²⁷⁾ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. (.../...) (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) (rifusione), COM(2009) 342. Il GEPD ha emesso un parere su questa proposta; v. parere del GEPD del 7 ottobre 2009 per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. (.../...) (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) e sulla proposta di decisione del Consiglio sulle richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto («parere del GEPD del 7 ottobre 2009») (GU C 92 del 10.4.2010, pag. 1).

⁽²⁸⁾ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. (.../...) (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) (rifusione), COM(2010) 555 [«COM(2010) 555»]. Il GEPD ha emesso un parere su questa proposta; v. parere del GEPD del 15 dicembre 2010, citato supra, in particolare punti 18-22, 28-33, 51-57.

⁽²⁹⁾ Parere del GEPD del 15 dicembre 2010, in particolare punti 12-17.

⁽³⁰⁾ Consiglio europeo: Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, pag. 5 (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

⁽³¹⁾ COM(2010) 555, citata supra, pag. 3.

⁽³²⁾ Ibid.

⁽³³⁾ La proposta di ottobre 2010 non era accompagnata da una valutazione d'impatto. La Commissione faceva piuttosto riferimento alla valutazione d'impatto condotta per la proposta del 2009; cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione — Documento di accompagnamento della proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. (.../...) (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide) (rifusione) e della proposta di decisione del Consiglio sulle richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto — Valutazione d'impatto, SEC(2009) 936. Cfr. anche COM(2010) 555, citata supra, pag. 3.

Sistema di ingresso-uscita

25. La comunicazione annuncia anche una comunicazione sulle frontiere intelligenti che sarà pubblicata nel settembre 2011 e che dovrebbe elaborare iniziative per un sistema di ingresso-uscita e un programma per i viaggiatori registrati. La Commissione riconosce che questi progetti richiederebbero «considerevoli investimenti» al fine di «garantire standard di alto livello per la protezione dei dati personali»⁽³⁴⁾.
26. Per quanto riguarda il sistema di ingresso-uscita, la Commissione giustifica questa iniziativa affermando che le «situazioni di soggiorno oltre la scadenza del visto» sono «le principali cause dell'immigrazione irregolare nell'UE»⁽³⁵⁾. A parte ciò, la comunicazione non spiega lo scopo di tale sistema.
27. Ridurre il numero di «soggiornanti oltre la scadenza del visto» può certamente avere effetti positivi. Il GEPD comprende che un sistema di ingresso-uscita potrebbe scoraggiare i cittadini di paesi terzi dal soggiornare oltre la scadenza del visto, sapendo che possono essere identificati automaticamente alla scadenza del visto. Tuttavia, alcuni interrogativi rimangono.
28. A oggi non esiste una politica coerente relativa al fenomeno del soggiorno negli Stati membri oltre la scadenza del visto. Il concetto di «soggiorno oltre la scadenza del visto» in generale non è ben definito; giungere a una definizione comune del termine sarebbe un primo passo necessario verso una chiara comprensione del problema⁽³⁶⁾.
29. Inoltre, le cifre disponibili fino ad ora sono stime⁽³⁷⁾. Occorrerebbe chiarire le dimensioni del problema quale condizione preliminare per una valutazione motivata sulla necessità.
30. Le segnalazioni ai sensi dell'articolo 96 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen costituiscono una misura esistente per impedire a specifiche persone di entrare nel territorio Schengen. Tali segnalazioni possono essere utilizzate per impedire a «soggiornanti oltre la scadenza del visto» noti di rientrare⁽³⁸⁾. In una recente comunicazione, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad avvalersi di questa possibilità nella massima misura possibile⁽³⁹⁾. Ciò implica che la misura non è attualmente utilizzata appieno.
31. Il sistema di ingresso-uscita si avvarrebbe probabilmente anche della biometria. Il GEPD, pur riconoscendo da un lato i possibili benefici dell'utilizzo della biometria, dall'altro è anche costretto a sottolinearne le debolezze. Qualsiasi utilizzo di dati biometrici deve essere accompagnato da garanzie rigorose e dovrebbe tenere conto del rischio di errore⁽⁴⁰⁾. In questo contesto, il GEPD incoraggia l'introduzione di una serie di criteri minimi relativi all'uso dei dati biometrici, come l'affidabilità della biometria, una valutazione d'impatto mirata sulla biometria, la precisione e una procedura di ripiego⁽⁴¹⁾. Inoltre, una certa parte della popolazione interessata non ha impronte digitali

⁽³⁴⁾ Comunicazione, pag. 10.

⁽³⁵⁾ Comunicazione, pag. 10.

⁽³⁶⁾ Occorrerebbe altresì chiarire quali deroghe sarebbero applicabili — per esempio per ragioni mediche o umanitarie.

⁽³⁷⁾ Cfr. parere del GEPD del 30 settembre 2010, citato supra, punti 52-56.

⁽³⁸⁾ Cfr. osservazioni preliminari del GEPD del 3 marzo 2008, citate supra, pag. 4.

⁽³⁹⁾ Comunicazione della Commissione: Relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo, COM(2011) 291, pag. 9.

⁽⁴⁰⁾ Cfr., per esempio, parere del GEPD del 16 ottobre 2006 sulla proposta modificata di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di paesi terzi (GU C 320 del 28.12.2006, pag. 21); cfr. anche parere n. 3/2007 del Gruppo di lavoro ex articolo 29 per la tutela dei dati personali sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dell'Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria in relazione all'introduzione di elementi biometrici e comprendente norme sull'organizzazione del ricevimento e del trattamento delle domande di visto [COM(2006) 269 definitivo], WP134, del 1° marzo 2007.

⁽⁴¹⁾ Cfr. per es. parere del GEPD del 19 ottobre 2005 sulla proposta di decisione del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione [...] (GU C 91 del 19.4.2006, pag. 38); e «Towards more comprehensive data protection in Europe including Biometrics — a European perspective», 12^a Conferenza — Biometrics Institute Australia, Sydney, 26 maggio 2011:

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2011/11-05-26_Biometrics_Institute_EN.pdf

leggibili da un tale sistema⁽⁴²⁾. Il sistema di ingresso-uscita, se dovrà includere i dati biometrici, dovrebbe prevedere procedure di ripiego per questi viaggiatori⁽⁴³⁾.

32. Il GEPD vorrebbe inoltre richiamare l'attenzione sulle esperienze relative al sistema US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), un sistema simile esistente negli Stati Uniti. Nel quadro di US-VISIT, la maggior parte dei cittadini di paesi terzi è obbligata a fornire dati biometrici al momento dell'ingresso nel territorio degli Stati Uniti. La parte di questo sistema relativa all'«uscita» è ancora in corso di sviluppo. Nel 2009 sono stati effettuati due test pilota sulla raccolta di dati biometrici per questa parte del sistema⁽⁴⁴⁾. Il Dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti ha riconosciuto che i risultati di questi test sono stati «sovrastimati a causa di limiti del sistema relativi a casi in cui i dati ADIS (sistema di gestione automatica degli arrivi e delle partenze) non rispecchiavano lo status aggiornato dei viaggiatori a causa di recenti cambiamenti o estensioni di status»⁽⁴⁵⁾. I test controllavano i passeggeri anche rispetto a varie liste di controllo; tuttavia, «nessuno dei dati riscontrati [...] avrebbe impedito la partenza»⁽⁴⁶⁾. In totale, il dipartimento della Sicurezza interna ha speso circa 1,3 miliardi di USD per sviluppare la componente di ingresso del sistema US-VISIT⁽⁴⁷⁾. Ciò solleva la questione se il sistema di ingresso e uscita sia una soluzione economicamente efficiente per ridurre il «soggiorno oltre la scadenza del visto».
33. In breve, non è sufficientemente chiaro né lo scopo di un tale sistema, né il modo in cui sarebbe costruito e attuato. Per quanto riguarda la necessità di intervento, non esiste una definizione chiara del concetto centrale di «soggiorno oltre la scadenza del visto»; di conseguenza, non esistono statistiche affidabili sulla dimensione del problema. Per quanto riguarda le azioni da intraprendere, gli strumenti esistenti per impedire ai «soggiornanti oltre la scadenza del visto» noti di rientrare non sono probabilmente utilizzati quanto dovrebbero; inoltre, la componente biometrica del sistema di ingresso-uscita solleva interrogativi. Per quanto riguarda la fattibilità e i costi di tale sistema, le esperienze provenienti dagli Stati Uniti indicano che l'attuazione di un sistema di ingresso-uscita comporterà costi considerevoli. Questi punti suscitano dubbi in merito alla necessità e all'economicità di un sistema di ingresso-uscita.

Programma per viaggiatori registrati

34. La comunicazione cita anche l'introduzione di un programma per viaggiatori registrati. Non è del tutto chiaro quale sia il valore aggiunto di questo sistema, rispetto per esempio all'uso di visti per ingressi multipli con un lungo periodo di validità. I gruppi destinatari sarebbero gli stessi (i viaggiatori frequenti). Il fatto che vi sia tuttora «resistenza»⁽⁴⁸⁾ al rilascio di tali visti non può di per sé giustificare la proposta di nuove misure, quando quelle attualmente esistenti — se pienamente utilizzate — permetterebbero di raggiungere gli stessi obiettivi. Alla luce di quanto sopra, il GEPD non è pienamente convinto che il sistema sia realmente necessario.
35. Inoltre, la comunicazione fa riferimento al concetto di viaggiatori in buona fede (pagina 11), per lo più in relazione al programma per viaggiatori registrati. Implicitamente, questa espressione potrebbe essere

⁽⁴²⁾ Per esempio, a causa di malattie, disabilità, ferite e bruciature. Sembra, inoltre, che le impronte digitali di persone che lavorano nel settore agricolo e nell'edilizia potrebbero essere danneggiate, in un numero non trascurabile di casi, al punto da essere illeggibili. Cfr. anche parere del GEPD del 15 dicembre 2010, citato supra, punto 19.

⁽⁴³⁾ Per osservazioni analoghe nel contesto di Eurodac, cfr. parere del GEPD del 15 dicembre 2010, punti 18-25.

⁽⁴⁴⁾ In uno degli aeroporti selezionati per il test sono stati spesi 393 410 USD in costi di manodopera e spese per 35 giorni di operazioni relative al test, che hanno condotto al rilevamento di 90 casi di sospetto «soggiorno oltre la scadenza del visto». In un secondo test condotto contemporaneamente sono stati rilevati 44 sospetti casi, al costo di 77 501 USD. Tali cifre non comprendono i costi sostenuti per lo sviluppo del sistema. Per una valutazione di questi test, cfr.: United States Government Accountability Office: US-VISIT Pilot Evaluations Offer Limited Understanding of Air Exit Options, August 2010, GAO-10-860, disponibile all'indirizzo: <http://www.gao.gov/new.items/d10860.pdf> («US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations»).

⁽⁴⁵⁾ Riportato in US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, pag. 72.

⁽⁴⁶⁾ US GAO: US-VISIT Pilot Evaluations, pag. 72.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. osservazioni preliminari del GEPD del 3 marzo 2008, citate supra, pag. 4.

⁽⁴⁸⁾ Comunicazione, pag. 11.

interpretata nel senso che si crea una categoria di viaggiatori in mala fede. Sarebbero considerati in buona fede solo i viaggiatori che adottano misure supplementari, che si iscrivono al programma di viaggiatori registrati e forniscono ulteriori dati personali. L'assunto di partenza non sarebbe più che i viaggiatori, in generale, fanno ingresso nell'Unione in buona fede, salvo nel caso in cui prove specifiche causino sospetti, ma che spetterebbe ai viaggiatori scagionare se stessi fornendo informazioni aggiuntive, anche in assenza di prove. Ciò implica che, considerando in buona fede solo alcuni viaggiatori, quelli che non sono disposti a fornire informazioni aggiuntive sono di fatto etichettati come «in mala fede», anche se tale rifiuto di fornire informazioni aggiuntive può essere motivato da legittime ragioni, per esempio il fatto di non viaggiare di frequente ⁽⁴⁹⁾.

Frontex e cooperazione interservizi

36. La comunicazione invita a «una stretta cooperazione interservizi» tra Europol, Frontex, dogane nazionali e autorità di polizia, che è ritenuta «fondamentale», soprattutto fra il corpo delle guardie di frontiera e le autorità doganali ⁽⁵⁰⁾. Questa cooperazione sarà supportata da proposte sulle migliori prassi che saranno presentate nel corso del 2012. La Commissione annuncia inoltre la presentazione di una proposta legislativa nel corso del 2011 per consentire alle autorità degli Stati membri che effettuano attività di sorveglianza delle frontiere di «scambiarsi informazioni operative e collaborare tra loro e con Frontex» ⁽⁵¹⁾. Infine, la proposta di aggiornamento del quadro normativo di Frontex al fine di rendere l'agenzia «più efficiente in termini di capacità operativa» è attualmente in discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo ⁽⁵²⁾.
37. Al fine di assicurare la coerenza e di creare un valore aggiunto dal punto di vista della protezione dei dati, le rispettive disposizioni nelle basi giuridiche per la conclusione di possibili accordi di cooperazione e lo scambio di dati personali tra Frontex e le agenzie con cui coopera dovrebbero essere coerenti e coordinate per garantire la piena cooperazione tra gli organismi in materia di norme sulla protezione dei dati.
38. Il GEPD ribadisce inoltre i punti sollevati nel suo parere sulla proposta di riforma del regolamento Frontex ⁽⁵³⁾, in particolare la necessità di una chiara base giuridica per il trattamento dei dati personali. Se a Frontex è affidato un mandato per lo scambio di dati personali, questo dovrebbe includere disposizioni forti e chiare sui diritti degli interessati, nonché altre garanzie. Qualsiasi disposizione che consenta a Frontex il trattamento e/o lo scambio di dati personali deve essere precisa e chiaramente delineata.

Eurosur

39. La Commissione annuncia inoltre per dicembre 2011 una proposta legislativa per definire il campo di applicazione, lo scopo e il quadro tecnico e operativo del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) ⁽⁵⁴⁾. Questa proposta dovrebbe garantire «un maggior uso delle tecnologie moderne alle frontiere terrestri e marittime» ⁽⁵⁵⁾ nonché lo scambio di informazioni operative su eventuali incidenti ⁽⁵⁶⁾. Questo è riferito anche a Frontex, poiché la Commissione prevede di presentare un'altra proposta per consentire alle autorità degli Stati membri che effettuano attività di sorveglianza delle frontiere di scambiarsi informazioni operative e collaborare tra loro e con Frontex ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. anche osservazioni preliminari del GEPD del 3 marzo 2008, citate supra.

⁽⁵⁰⁾ Comunicazione, pag. 10.

⁽⁵¹⁾ Comunicazione, pag. 8.

⁽⁵²⁾ Comunicazione, pag. 8.

⁽⁵³⁾ Parere del GEPD del 17 maggio 2010 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), GU C 357 del 30.12.2010; cfr. anche parere del GEPD del 17 dicembre 2010, citato supra, punti 48-51.

⁽⁵⁴⁾ Comunicazione, pag. 18.

⁽⁵⁵⁾ Comunicazione, pag. 7.

⁽⁵⁶⁾ Comunicazione, pag. 8.

⁽⁵⁷⁾ Comunicazione, pag. 8.

40. Non è chiaro se e in che misura ciò includa il trattamento dei dati personali ⁽⁵⁸⁾. Il GEPD incoraggia la Commissione a chiarire tali questioni nelle prossime proposte.

Sistema europeo di guardie di frontiera

41. La comunicazione indica che dovrebbe essere esaminata la fattibilità di un sistema europeo di guardie di frontiera. Non è chiaro dal testo quali potrebbero essere le caratteristiche di questo sistema. Secondo il testo, non implicherebbe «necessariamente» ⁽⁵⁹⁾ un'amministrazione europea centralizzata, lasciando comunque aperta questa possibilità. Se anche non fosse prevista un'amministrazione centralizzata, la Commissione indica che dovranno essere migliorati — tra l'altro — «capacità e standard condivisi» e la «cooperazione pratica» ⁽⁶⁰⁾.
42. Non è chiaro se questo abbia lo scopo di perseguire una migliore attuazione delle misure esistenti o se si alluda a nuove proposte, non ancora annunciate. Dato che la «cooperazione pratica» comprenderebbe probabilmente lo scambio di dati personali, che dovrebbe necessariamente avere una base giuridica, questa dovrà essere specificata nelle future proposte, se s'intende procedere con tale progetto.

IV. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

43. In linea con la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo, il GEPD ricorda il requisito di necessità e proporzionalità per tutte le proposte (attuali e future) che violano i diritti fondamentali alla privacy e alla protezione dei dati. Per ciascuna proposta occorre dimostrare la necessità mediante una valutazione d'impatto sulla privacy.
44. Al momento di proporre e progettare nuovi sistemi informatici di ampia portata devono essere rispettati i principi di «privacy by design» e di limitazione delle finalità.
45. Il GEPD chiede che qualsiasi uso di dati biometrici sia accompagnato da garanzie rigorose e procedure di ripiego per coloro che non possono partecipare. In termini più generali, dovrebbero essere stabilite condizioni minime per l'utilizzo dei dati biometrici.
46. Inoltre, il GEPD invita la Commissione a chiarire la portata e il contenuto delle sue proposte menzionate nel presente parere. Ciò vale per le annunciate proposte legislative connesse al sistema di ingresso-uscita, al programma per viaggiatori registrati, Eurosur, Frontex e la cooperazione interservizi, nonché per la comunicazione sulle frontiere intelligenti e lo studio su un sistema europeo di guardie di frontiera.
47. Egli invita inoltre la Commissione a non reintrodurre la proposta sull'accesso a Eurodac a fini di contrasto, a meno che una nuova valutazione d'impatto dimostri chiaramente la necessità della proposta comprese le implicazioni tecniche e finanziarie per il sistema.
48. Il GEPD seguirà da vicino questi sviluppi e rilascerà ulteriori osservazioni, se del caso. È disponibile per ulteriori consultazioni, in uno spirito di positiva cooperazione.

Fatto a Bruxelles, il 7 luglio 2011

Peter HUSTINX

Garante europeo della protezione dei dati

⁽⁵⁸⁾ Cfr. anche parere del GEPD del 17 dicembre 2010, citato supra, punti 46-47, in cui è già stata affrontata la questione. Questo parere affronta anche la questione ancora irrisolta della natura dei collegamenti previsti tra Frontex ed Eurosur.

⁽⁵⁹⁾ Comunicazione, pag. 7.

⁽⁶⁰⁾ Comunicazione, pag. 7.