



## Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento che istituisce un'applicazione per la trasmissione elettronica dei dati di viaggio ("applicazione di viaggio digitale dell'UE")

Dossier n° 81 -  
17 dicembre 2024

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2024)670</i>
Data di adozione	<i>8 ottobre 2024</i>
Base giuridica	<i>Articolo 77, paragrafo 2, lett. b) TFUE Articolo 77, paragrafo 2, lett. d) TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Cittadinanza dell'UE; libertà di circolazione; documento d'identità; protezione dei dati; dati personali; contenuto digitale</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura ordinaria</i>
Assegnazione	<i>Commissione I (affari costituzionali) – 15 novembre 2024</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>3 febbraio 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Non ancora pervenuta</i>

### Oggetto, finalità e motivazione della proposta

#### Oggetto e finalità della proposta

La [proposta di regolamento](#) in esame, presentata dalla Commissione europea l'8 ottobre 2024, fa parte del "pacchetto" volto a **digitalizzare passaporti e carte d'identità** ("applicazione di viaggio digitale dell'UE") per chi viaggia in provenienza e in direzione dello **spazio Schengen**.

In particolare, l'iniziativa si accompagna alla [proposta di regolamento](#) volta a istituire **credenziali di viaggio digitali**, basate sulle carte d'identità, utilizzabili dai cittadini dell'UE nell'esercizio del **diritto di libera circolazione** nel territorio degli Stati membri (il cui [esame](#) ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà si è concluso il 28 novembre scorso con l'approvazione, da parte della XIV Commissione politiche dell'UE, di un documento recante una valutazione **conforme**).

L'**obiettivo generale** della proposta è contribuire a **rafforzare la politica comune** dell'UE in materia di **gestione delle frontiere** esterne e **facilitare i viaggi** sia per i cittadini dell'UE che per i cittadini di paesi terzi che soddisfano le condizioni d'ingresso. Ciò in linea con la **comunicazione** della Commissione europea sulla **strategia Schengen** del 2021, contenente i piani per aumentare la digitalizzazione delle procedure alle frontiere esterne.

In particolare, la proposta mira a permettere:

- ai **viaggiatori** di **passare più agevolmente i controlli** di frontiera mediante la creazione e la trasmissione di una **versione digitale** del documento di viaggio tramite un'apposita applicazione;
- alle **autorità di frontiera** di **effettuare in anticipo le verifiche** e concentrare le risorse sull'individuazione più efficiente della criminalità transfrontaliera e della migrazione irregolare.

In estrema sintesi (rinviando, per maggiori dettagli, alla sezione del presente dossier dedicata ai contenuti), la proposta prevede una serie di **misure** finalizzate a stabilire una **normativa uniforme** per le **credenziali di viaggio digitali** e un'**applicazione comune** dell'UE ("applicazione di viaggio digitale dell'UE") che permetta di utilizzarle.

Secondo l'Organizzazione per l'aviazione civile internazionale ("**ICAO**"), per "**credenziale di viaggio digitale**" ("Digital Travel Credentials" o "DTC") si intende una **rappresentazione digitale dell'identità** della persona ricavata dalle **informazioni memorizzate nel chip della carta d'identità**, che può essere convalidata in modo sicuro e affidabile utilizzando l'infrastruttura a chiave pubblica dell'autorità dello Stato membro che rilascia la carta d'identità. Le credenziali digitali dovrebbero contenere gli **stessi dati personali** della carta d'identità in base alla quale sono state create, compresa l'**immagine del volto** del titolare, **ad eccezione delle impronte digitali**. In altri termini, come chiarito anche nella valutazione di impatto, le DTC sono essenzialmente una **replica dei dati personali** presenti sul chip di un documento di viaggio, **memorizzata** in modo sicuro su **dispositivi elettronici**, come i telefoni cellulari, per un **uso singolo o multiplo**. In particolare, le DTC possono essere **condivise prima del viaggio** con altri portatori di interessi, quali le autorità di frontiera e i vettori, attraverso un'interfaccia (ad esempio un'applicazione mobile), anche per effettuare una **preregistrazione dei dati**, ad esempio nel sistema di ingressi/uscite o ai fini della raccolta e della trasmissione delle informazioni anticipate sui passeggeri.

### **Motivazione dell'intervento**

Nella relazione illustrativa della proposta e nella valutazione d'impatto che la accompagna, la Commissione **motiva in via generale** l'intervento richiamando la necessità di disporre di **misure uniformi** in materia di **controllo di frontiera** alle frontiere esterne per garantire il corretto funzionamento dello spazio dell'UE nonché la sua **sicurezza interna**.

In particolare, secondo la Commissione, la **pressione sui processi di verifica** alle frontiere esterne, dovuta a **diseguali livelli di digitalizzazione** degli Stati membri (e alla mancanza di processi completamente digitalizzati) e, tra l'altro, all'**aumento del volume dei viaggiatori**, ha prodotto una serie di conseguenze, quali:

- un **allungamento dei tempi di attesa** ai valichi di frontiera, ove i viaggiatori in entrata e in uscita dallo spazio Schengen sono tenuti a presentare **fisicamente** i documenti di viaggio alle autorità competenti, che eseguono una verifica manuale, oppure ai **varchi automatici** (che richiedono comunque la presenza di un funzionario dell'autorità di frontiera che sorvegli il processo e decida se autorizzare l'ingresso o l'uscita);
- un **aumento dei tempi di trattamento per passeggero** (relativi alla verifica dell'identità, all'ispezione del documento di viaggio, alla consultazione delle banche dati, ecc.).

Nella relazione si osserva, infatti, che le **autorità non sono in grado di verificare in anticipo** se il viaggiatore sia in possesso di un documento di viaggio valido e autentico (tranne se si tratta di un titolare di visto) o se sono soddisfatte le condizioni di ingresso nel caso di cittadini dei paesi terzi, poiché le verifiche di frontiera sono effettuate solo all'arrivo al valico di frontiera fisico, con la presentazione del documento di viaggio fisico. Parimenti, si sottolinea che anche i **vettori** che trasportano passeggeri nel territorio dell'UE e nello spazio Schengen (o fuori da esso) risentono dell'elevato volume di viaggiatori e della necessità di **verificarne manualmente** i dati.

Nel contesto descritto, il nuovo regolamento proposto è necessario, a parere della Commissione, perché permetterebbe alle autorità di frontiera di ottimizzare la **gestione delle risorse**, lo svolgimento degli **accertamenti preliminari** (per concentrarsi sui profili ad alto rischio) e l'individuazione dei **documenti fraudolenti** e dei **casi di migrazione irregolare** e i **reati transfrontalieri** (come la tratta di esseri umani o il traffico di migranti).

In particolare – sottolinea la Commissione – può accadere che la verifica dell'autenticità e dell'integrità dei dati memorizzati nel chip dei documenti di viaggio (di competenza delle guardie di frontiera) sia omessa nei **periodi di punta** o a causa di **malfunzionamenti tecnici**. In tal caso le guardie di frontiera devono procedere ad un'**ispezione manuale** degli elementi fisici di sicurezza del documento, più esposti a manipolazioni rispetto ai dati elettronici memorizzati nel chip del documento (protetti, invece, dalla firma digitale dell'autorità di emissione).

Secondo l'ultima **analisi** di rischio (periodo 2023-2024) dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (**Frontex**), nel 2022 il numero di **documenti fraudolenti** segnalati dalla Rete di analisi del rischio di frode documentale dell'Unione europea ("European Union Document Fraud Risk Analysis Network" o "EDF-RAN") è aumentato del 5% rispetto al 2021. Stati membri dell'UE/Paesi associati a Schengen nel 2022 hanno individuato un totale di **19.341** utilizzatori o possessori di **documenti fraudolenti** e **26.249 documenti fraudolenti** alle frontiere esterne dell'UE e nei movimenti secondari intra-UE/Schengen.

## Contesto giuridico della proposta

### Contesto della proposta

Secondo i dati riportati nella valutazione di impatto, nel **2023** è stato registrato un totale di **593 milioni di attraversamenti**, di cui il **65%** è avvenuto alle **frontiere aeree**, il **31%** alle frontiere **terrestri** e il restante **4%** attraverso le frontiere **marittime**. Di conseguenza, il fatto che **oltre mezzo miliardo** di passeggeri entri o esca dall'UE **ogni anno** rende necessari **controlli sistematici** che comprendono:

- la **verifica dell'identità** e della **nazionalità**, nonché della **validità** e dell'**autenticità** dei documenti di viaggio;
- consultazione delle pertinenti banche dati, come il **Sistema d'informazione Schengen** ("SIS") e il **database dei documenti di viaggio rubati e smarriti** di INTERPOL;
- per i cittadini extracomunitari, le autorità di frontiera verificano inoltre che siano soddisfatte le **condizioni di ingresso** e l'effettiva registrazione nel **Sistema di ingresso/uscita** ("Exit Entry System" o "EES"), di cui al regolamento (UE) 2017/2226, una volta che tale sistema sarà operativo nel 2024.

Le condizioni d'ingresso comprendono, tra l'altro, il possesso di un visto o di un'autorizzazione ai viaggi validi, della documentazione attestante lo scopo della visita e della disponibilità di mezzi di sussistenza.

Nel contesto descritto, assumono sempre maggiore rilevanza i **vantaggi della digitalizzazione** al fine di garantire la **fluidità** dei viaggi e di affrontare i problemi derivanti dai **rischi per la sicurezza** e dalla **inefficiente gestione delle frontiere**.

Come chiarito nella relazione illustrativa, l'ICAO si occupa fin dal 2016 della **digitalizzazione dei documenti di viaggio**, al fine di agevolare i viaggi aerei. Stando alla relazione illustrativa, la prima versione della norma tecnica dell'ICAO per le DTC è già stata ultimata e testata nell'ambito di progetti pilota finanziati dall'UE, che ne hanno dimostrato il **valore aggiunto**, in particolare nell'ambito dei viaggi transfrontalieri, anche in termini di risparmio dei tempi di attesa e di trattamento per ciascun viaggiatore.

### Coerenza della proposta con la normativa di settore

L'introduzione e l'attuazione di **credenziali di viaggio digitali** nel contesto delle verifiche di frontiera, secondo la Commissione, è coerente con diverse iniziative politiche e con i recenti sviluppi nel settore della politica comune dell'UE in materia di frontiere esterne e, in particolare, con:

- il [regolamento sui visti digitali](#) e il [regolamento](#) che istituisce il **sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)**: in entrambi i casi, infatti, le DTC potrebbero essere usate dal viaggiatore per **precompilare la domanda di visto o di autorizzazione** ai viaggi e dalle autorità competenti per verificare, prima del viaggio, che la persona sia in possesso di un documento di viaggio valido;
- il [regolamento](#) che istituisce il **sistema di ingressi/uscite ("EES")**, già richiamato *supra*: le DTC potrebbero essere usate dal viaggiatore per **preinserire a distanza i dati di viaggio** necessari per l'EES, riducendo così il tempo trascorso ai valichi di frontiera;
- la [proposta](#) di regolamento sulle **informazioni anticipate sui passeggeri ("API")** che impone ai vettori aerei di raccogliere i dati dei documenti di viaggio in modo automatizzato, che potranno utilizzare, tra gli altri tipi di credenziali digitali verificabili, anche le DTC, ottenendo così **dati esatti e affidabili**.

Secondo la relazione illustrativa il **valore aggiunto** delle DTC ai fini dell'EES e delle API, che consiste nel permettere il trattamento a distanza e nell'aumentare l'esattezza dei dati, si concretizzerà immediatamente con l'adozione del regolamento oggetto della proposta in esame.

Infine, la proposta contribuisce all'**ulteriore sviluppo** della **gestione europea integrata delle frontiere**.

### Coerenza della proposta con altre normative dell'UE

La proposta, accompagnata – come già illustrato *supra* – dalla [proposta](#) di regolamento sul **rilascio delle credenziali di viaggio digitali** basate sulla carta d'identità e sulle relative norme tecniche, si inserisce nel quadro di interventi normativi volti alla **creazione di un'identità digitale europea** e del **portafoglio europeo di identità digitale**, entrambi disciplinati dal recente [regolamento \(UE\)2024/1183](#), definitivamente approvato l'11 aprile 2024.

Come osservato nella relazione illustrativa, le DTC potrebbero essere infatti **conservate** insieme alle patenti di guida, alle prescrizioni mediche e ad altri documenti **in formato digitale** nel **portafoglio europeo di identità digitale**, costituendo un **attestato elettronico** che può essere usato per **scopi diversi del viaggio**, ad esempio come documento di identità digitale per le transazioni sia a distanza che in presenza.

La Commissione sottolinea altresì che, in via generale, l'azione dell'UE in tale ambito sostiene:

- la **strategia "Plasmare il futuro digitale dell'Europa"**, contenuta nella [Comunicazione](#) della Commissione del 2020, intesa a sostenere l'adozione di tecnologie che incidano concretamente sulla vita quotidiana delle persone;
- la [Comunicazione](#) della Commissione del 2021 **"Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale"**, il cui obiettivo specifico è permettere che tutti i cittadini dell'Unione abbiano **accesso a un'identità digitale** entro la fine del 2030.

La Commissione ricorda, infine, che nella [dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale](#) si è impegnata, insieme al Parlamento europeo e al Consiglio, a garantire che coloro che vivono

nell'UE possano **utilizzare un'identità digitale accessibile, volontaria, sicura e affidabile**, obiettivo perseguito anche mediante il regolamento proposto.

## Valutazioni di impatto

### Opzioni regolative - opzione prescelta

La valutazione d'impatto ha elaborato e valutato, a fronte del contesto sopra illustrato, **tre opzioni strategiche di intervento**, ciascuna delle quali contempla l'adozione di **modifiche o l'integrazione** della legislazione vigente dell'Ue in materia di documento di viaggio e verifiche di frontiera. Quindi, come precisato dalla Commissione, è stato **escluso un approccio non vincolante**.

Le tre opzioni sono accomunate dai seguenti elementi: la previsione di un **periodo di transizione**, l'uso dell'attuale **norma tecnica dell'ICAO** (di cui si è dato conto *supra*) e l'**uso volontario** delle DTC da parte dei viaggiatori, nonché la predisposizione di una **soluzione tecnica centrale** dell'UE per la creazione e trasmissione delle DTC.

La **principale differenza** riguarda, invece, il **livello di flessibilità** di cui godrebbero gli Stati membri in ordine: i) alla **possibilità** per i cittadini **di ottenere credenziali** di viaggio digitali (dal momento che alcuni Stati membri hanno esplicitamente vietato l'accesso ai dati memorizzati nel chip dei documenti di viaggio); ii) all'**uso delle credenziali** nel contesto dei viaggi transfrontalieri. In particolare, mentre la prima opzione strategica si limita ad **autorizzare** gli Stati membri a mettere a disposizione dei viaggiatori DTC, la seconda prevede invece l'introduzione di un **vero e proprio obbligo** a carico degli Stati membri. Infine, la terza opzione – **che è stata poi effettivamente scelta** – oltre a prevedere l'**obbligatorietà** della misura stabilisce anche un **approccio armonizzato per l'uso delle DTC** in tutti gli Stati membri. Di conseguenza, i cittadini dell'Ue potrebbero utilizzare le DTC: i) negli Stati membri che scelgono di introdurle nel corso del periodo di transizione, e ii) in tutti gli Stati membri interessati dopo il suddetto periodo, una volta pronta la soluzione tecnica comune a livello dell'Unione.

### Gli impatti dell'opzione prescelta

#### Benefici

L'opzione prescelta, secondo la valutazione, avrà il **maggior impatto positivo** ai fini del conseguimento degli obiettivi della proposta perché consentirà, tra l'altro, alle autorità di effettuare **verifiche anticipate** e una **pre-accettazione dei viaggiatori**.

Inoltre, analogamente a quanto osservato per la proposta di regolamento sul **rilascio delle credenziali di viaggio digitali** (su cui *supra*), l'opzione prescelta apporterà **ulteriori vantaggi** anche in termini di **maggior efficienza per i vettori** (compagnie aeree, servizi di trasporto marittimo di passeggeri, compagnie ferroviarie ecc.), che anche grazie alla **standardizzazione delle DTC** potrebbero decidere **su base volontaria** di includere tali credenziali nei loro flussi di lavoro. Inoltre, la proposta consentirebbe ai cittadini dell'Unione di utilizzare le DTC, attraverso il portafoglio europeo di identità digitale, **anche per scopi diversi** dall'esercizio della libertà di circolazione.

Infine, secondo la valutazione di impatto, la proposta **ridurrà i costi amministrativi complessivi** sostenuti dalle autorità nazionali nello svolgimento delle verifiche di frontiera.

#### Costi

L'opzione prescelta genererà anche **oneri** che, secondo la valutazione di impatto, **non saranno eccessivi** e comunque **compensati dai benefici** attesi dalle misure proposte. In particolare, l'obbligo di autorizzare i viaggiatori ad usare le DTC per attraversare le frontiere esterne comporterà la creazione di una **soluzione di integrazione tecnica** che consenta di trattare le

DTC nei sistemi nazionali di gestione delle frontiere. Tuttavia, non dovrebbe trattarsi di un impegno complicato o costoso, grazie alla "**compatibilità all'indietro**" dello standard DTC (cioè la sua somiglianza ai documenti di viaggio esistenti).

La valutazione di impatto specifica che gli Stati membri coinvolti nei progetti pilota DTC hanno stimato un **costo** compreso tra 300.000 e 700.000 euro per Stato membro. Inoltre, potrebbe essere necessario **aumentare la capacità dei server**, a seconda dello Stato membro e degli esatti punti di attraversamento delle frontiere, con un costo che potrebbe raggiungere i 250.000 euro per Stato membro. Tenendo conto delle modifiche apportate ai sistemi nazionali, delle differenze di maturità tecnologica e di capacità e delle spese generali ragionevoli, si stima che per prepararsi a gestire i DTC alle frontiere esterne sia necessaria una **media di 2 milioni di euro** per Stato membro.

I costi per le istituzioni dell'UE sono limitati a quelli sostenuti da **eu-LISA** (l'Agenzia dell'UE per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia).

In particolare, l'Agenzia dovrà sviluppare e mantenere il sistema centrale dell'UE per ottenere un DTC da un documento di viaggio esistente e per presentare tale DTC (insieme ai dati di viaggio necessari) allo Stato membro in questione. Eu-LISA ha stimato i **costi una tantum** per lo sviluppo e l'implementazione di tale applicazione in tutta l'UE a 55,6 milioni di euro entro il 2030 e i costi annuali di manutenzione a partire dal 2030 a 6,2 milioni di euro.

### **Impatto sui diritti fondamentali**

La Commissione ritiene che l'iniziativa abbia un **impatto positivo** sul **diritto fondamentale** della **libertà di circolazione e di soggiorno** riconosciuto ai cittadini dell'UE dall'**art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE**. Segnala, inoltre, che la proposta ha un **impatto, anche se limitato**, sulla tutela del **diritto al rispetto della vita privata** e del **diritto alla protezione dei dati personali**, sanciti agli articoli **7** e **8** della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Al riguardo, la Commissione specifica che:

- le autorità di frontiera e quelle competenti per il rilascio dei documenti di viaggio procedono già al **trattamento dei dati personali** di chi attraversa le frontiere esterne;
- la proposta **non incide** né sulla **quantità** né sulle **categorie** di dati personali attualmente trattati nei settori del controllo di frontiera e del rilascio di documenti a norma del diritto UE e nazionale.

Ciò che cambia – osserva la Commissione – è soltanto l'**elemento temporale**, in termini di **anticipazione** della maggior parte delle verifiche e quindi del conseguenziale trattamento dei dati, che attualmente ha luogo quando il viaggiatore arriva al valico di frontiera. L'uso dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE per creare le DTC comporterà, invece, la **verifica automatica** della **identità** del viaggiatore **mediante l'applicazione**, in aggiunta alla verifica poi svolta presso il valico di frontiera fisico.

Inoltre, i dati trasmessi mediante l'uso delle DTC avranno una **qualità migliore** rispetto a quelli trasmessi mediante autodichiarazione manuale che sono soggetti ad errori che possono causare l'aumento dei tempi di trattamento, l'applicazione di sanzioni o il respingimento.

La Commissione sottolinea altresì che, benché sia previsto l'uso di una soluzione tecnica centrale dell'UE per la creazione e la trasmissione delle DTC basate su passaporti dell'UE o rilasciati da paesi terzi, la proposta **non prevede** la creazione di una **nuova banca dati**. Invece, una volta create (o ricavate da un documento di viaggio esistente), le DTC sarebbero **conservate** sul **dispositivo mobile del titolare**. Di conseguenza, gli interessati manterrebbero il controllo dei propri dati, potendo scegliere se e quando utilizzarli.

A questo proposito, eu-LISA e le autorità nazionali dovrebbero applicare **garanzie adeguate**, quali la cifratura dei dati personali e misure di cibersicurezza, per prevenire fughe di dati e, tra l'altro, attacchi informatici.

Per essere utilizzate, invece, le DTC trasmesse dall'utente, contenenti le immagini del volto, dovranno essere **conservate temporaneamente** dallo **Stato membro competente** presso una **banca dati locale**, ai fini del successivo confronto dei dati biometrici del viaggiatore che si presenta al valico di frontiera con le DTC che ha trasmesso.

Si tratta di un **confronto "uno a pochi"** finalizzato a verificare l'**identità** della persona, rispetto al confronto biometrico "uno a molti" necessario per identificare una persona.

Una volta effettuata la verifica di frontiera, i dati dovrebbero essere **cancellati** dalla banca dati temporanea, analogamente a quanto già avviene in relazione ai dati memorizzati nel chip dei documenti di viaggio fisici durante le verifiche di frontiera.

A differenza dei documenti di viaggio dell'UE e di alcuni documenti di viaggio di paesi terzi, le DTC non comprendono impronte digitali, in linea con la relativa norma tecnica dell'ICAO.

L'uso delle DTC da parte dei viaggiatori sarebbe **volontario**, quindi occorrerebbe il **consenso attivo** dei viaggiatori al trattamento dei loro dati e alla conservazione temporanea delle credenziali nella banca dati locale. Il consenso potrebbe essere **revocato** in qualsiasi momento senza che ciò pregiudichi il diritto degli interessati a effettuare viaggi transfrontalieri. Di conseguenza, secondo la Commissione, data la natura volontaria dell'uso delle DTC, i principi di non discriminazione e inclusività sarebbero rispettati.

Secondo la Commissione la proposta non inciderebbe negativamente sul **rispetto dei diritti fondamentali diversi** dal diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali.

Infine, eventuali **conseguenze negative** dell'uso delle DTC, ad esempio il respingimento, la violazione o l'uso illecito dei dati, sarebbero soggette ai **mezzi di ricorso** esistenti e applicabili ai sensi del diritto dell'UE e nazionale.

### **Consultazione dei portatori di interessi**

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi**, tra cui le autorità degli Stati membri, le agenzie dell'UE, l'industria, il pubblico e le organizzazioni internazionali che operano nel settore dei viaggi internazionali. La maggior parte ha espresso un **ampio sostegno all'iniziativa**. Nell'ambito della valutazione di impatto, in particolare, sono state altresì svolte: a) una **consultazione pubblica**; b) un'**indagine speciale Eurobarometro** sulla digitalizzazione dei documenti di viaggio e la facilitazione dei viaggi.

Nella valutazione di impatto si riporta che, nell'ambito della consultazione pubblica, il parere espresso dai **cittadini** e dagli altri **stakeholder** è stato **negativo**, anche se ciò è contraddetto dai risultati dell'indagine Eurobarometro. La mancanza di interesse per l'adozione delle DTC è legata, secondo i partecipanti, alle preoccupazioni circa la **protezione dei dati e tutela della vita privata**, nonché alla complessiva soddisfazione delle attuali procedure. Il **consenso** è stato **unanime** sul fatto che l'adozione e l'uso da parte dei cittadini dovrebbe essere sempre **volontario**.

Nella relazione la Commissione fa presente che nella formulazione dell'iniziativa si è tenuto conto dei risultati delle consultazioni, ad esempio nella previsione della **facoltatività** dell'uso delle DTC da parte dei viaggiatori e nella proposta di una **norma tecnica uniforme** per tutte le DTC dell'UE.

Inoltre, per contribuire alla preparazione della valutazione d'impatto, la Commissione riporta che ha altresì commissionato uno **studio esterno**, basato sulla raccolta dei pareri e delle esperienze dei portatori di interessi tramite interviste strategiche, consultazioni mirate, interviste approfondite e una consultazione pubblica.

**Tre Stati membri** (Finlandia, Croazia e Paesi Bassi) stanno inoltre realizzando **progetti pilota** finanziati dall'Ue per sperimentare il ricorso alle DTC nei viaggi transfrontalieri. La Commissione rende noto che le esperienze e i risultati ottenuti da questi progetti pilota sono stati presi in considerazione ai fini della valutazione d'impatto e della proposta.

### **Principali contenuti della proposta**

La proposta di regolamento in esame consta di **20 articoli**.

L'art. 1 definisce l'**oggetto** e l'**ambito di applicazione** del regolamento, prevedendo l'istituzione di un'**applicazione** ("**applicazione di viaggio digitale dell'UE**") per la **creazione** e la

**trasmissione** sicura delle DTC, nonché per l'**inserimento** dei dati di viaggio autodichiarati all'autorità competente. Stabilisce inoltre le condizioni di sviluppo, funzionamento e manutenzione dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE.

L'art. 2 contiene le **definizioni**, ai fini del regolamento, delle nozioni di "verifiche di frontiera", "beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale", "cittadino di paese terzo", come definite dal regolamento (UE) 2016/399, nonché di "router del viaggiatore".

In particolare, per «**verifiche di frontiera**» si intendono le verifiche effettuate ai valichi di frontiera al fine di accertare che le persone, compresi i loro mezzi di trasporto e gli oggetti in loro possesso, possano essere autorizzati ad entrare nel territorio degli Stati membri o autorizzati a lasciarlo; «**beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale**» sono: a) i cittadini dell'Unione ai sensi dell' art. 20, par. 1, TFUE, nonché i cittadini di paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione che esercita il suo diritto alla libera circolazione sul territorio dell'Unione europea, ai quali si applica la dir. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; b) i cittadini di paesi terzi e i loro familiari, qualunque sia la loro nazionalità, che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione; «**cittadino di paese terzo**» è, invece, chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell' art. 20, par. 1, TFUE e non è contemplato dal punto 5 del presente articolo. Infine, per «**router del viaggiatore**» si intende una "componente tecnica per la comunicazione sicura dei dati di viaggio dall'applicazione all'autorità ricevente" (considerando n. 6 della proposta in esame).

L'art. 3 stabilisce la **struttura generale** dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE, compresa la finalità di ciascuna delle sue componenti tecniche.

In particolare, l'applicazione di viaggio digitale dell'UE è composta da:

- un'**applicazione mobile** che permette la creazione di credenziali di viaggio digitali per uso singolo o multiplo e l'inserimento di dati di viaggio autodichiarati;
- un **servizio di convalida back-end** in grado di confermare l'autenticità e l'integrità dei dati memorizzati nel chip o delle credenziali di viaggio digitali utilizzando i certificati disponibili e, se del caso, di confrontare l'immagine del volto rilevata dall'utente con quella conservata nel documento di viaggio o nelle credenziali di viaggio digitali;
- un **router del viaggiatore**, che garantisce una comunicazione sicura e criptata tra l'applicazione mobile e l'autorità ricevente.

L'art. 4 stabilisce le **norme generali** sulla **creazione** e l'**uso** delle DTC nell'applicazione di viaggio digitale dell'UE, compresa la possibilità di usare credenziali di viaggio digitali create in precedenza e conservate nel portafoglio europeo di identità digitale.

In particolare, il **paragrafo 4** della stessa disposizione prevede che i **cittadini di paesi terzi** in possesso di un documento di viaggio contenente un supporto di memorizzazione possono, compatibilmente con la disponibilità dei certificati validi necessari a verificarne l'autenticità, usare l'applicazione di viaggio digitale dell'UE per creare credenziali di viaggio digitali per uso singolo o multiplo. Il **paragrafo 6** precisa che l'uso dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE e la creazione e l'uso di credenziali di viaggio digitali da parte dei beneficiari del diritto alla libera circolazione ai sensi del diritto unionale e dei cittadini di paesi terzi sono **volontari** e basati sul loro **consenso**, mentre il **paragrafo 7** chiarisce che le DTC non comprendono le impronte digitali del titolare.

L'art. 5 definisce i **dati di viaggio** che i viaggiatori trasmettono all'autorità di frontiera tramite l'applicazione di viaggio digitale dell'UE. Oltre alle **credenziali di viaggio digitali**, sono necessari **dati** a sostegno delle **verifiche di frontiera** e della **preaccettazione**, come la data e l'ora previste di arrivo o di partenza e lo Stato membro in cui è attraversata la frontiera esterna.

Il **paragrafo 2** prevede, altresì, che i dati di viaggio possono consistere anche, ove applicabile, nelle informazioni seguenti relative a ciascun viaggiatore:

- a. numero di identificazione del volo, numero di iscrizione al registro della compagnia di navi da crociera, numero di identificazione della nave e numero di immatricolazione del veicolo;
- b. documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto a norma dell'articolo 6 del [regolamento \(UE\) 2016/399](#).

Nel **paragrafo 3** si specifica, invece, che in ogni caso i dati di viaggio sono **limitati** a quelli **necessari** ai fini dello svolgimento delle verifiche di frontiera a norma del regolamento (UE) 2016/399.

L'**articolo 6** contiene le norme sulla **trasmissione** dei dati di viaggio alle autorità di frontiera competenti nonché le disposizioni necessarie per quanto riguarda la designazione e la notifica delle autorità competenti da parte degli Stati membri, mentre l'**articolo 7** stabilisce le **norme sul trattamento dei dati personali** e il ruolo del titolare e del responsabile del trattamento ai fini del trattamento dei dati personali trasmessi mediante l'applicazione di viaggio digitale dell'UE.

In particolare, il **paragrafo 2** dello stesso articolo prevede che ciascuno Stato membro designi un'autorità competente quale titolare del trattamento e comunichi tale autorità alla Commissione, a eu-LISA e agli altri Stati membri. Il **paragrafo 3**, invece, stabilisce che eu-LISA è **responsabile del trattamento** ai sensi dell'articolo 3, punto 12), del [regolamento \(UE\) 2018/1725](#) in relazione al trattamento dei dati di viaggio che costituiscono **dati personali nell'applicazione mobile** e tramite il router del viaggiatore e che è **titolare del trattamento** ai sensi dell'articolo 3, punto 9), del regolamento (UE) 2018/1725 per il trattamento dei dati di viaggio attraverso il **servizio di convalida back-end**. I **paragrafi 4 e 5** stabiliscono rispettivamente che:

- nel servizio di convalida back-end e nel router del viaggiatore non **sono conservati dati personali** oltre a quelli **necessari** per la creazione delle DTC e l'invio dei dati di viaggio alle autorità di frontiera competenti;
- gli utenti possono **revocare** in qualsiasi momento il consenso al trattamento dei loro dati personali in tale applicazione.

L'**articolo 8** stabilisce le norme relative allo **sviluppo**, al **funzionamento** e alla **manutenzione** dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE e i conseguenti obblighi di eu-LISA.

L'**articolo 9** stabilisce gli **obblighi** a carico degli Stati membri volti a garantire la capacità di ricevere i dati trasmessi attraverso l'applicazione di viaggio digitale dell'UE.

In particolare, gli Stati membri sono altresì **responsabili**:

- della **connessione sicura** tra il sistema nazionale e il router del viaggiatore necessaria per ricevere i dati inviati tramite il router;
- dello **sviluppo**, del **funzionamento** e della **manutenzione** della connessione di cui sopra;
- della **gestione dei dati ricevuti** tramite il router del viaggiatore e le modalità di accesso a tali dati da parte del personale debitamente autorizzato delle autorità di frontiera ai fini dello svolgimento delle verifiche di frontiera a norma del regolamento (UE) 2016/399.

L'**articolo 10** prevede una **campagna di informazione del pubblico** in merito alle DTC e all'uso dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE, mentre l'**articolo 11** stabilisce le norme relative ai costi sostenuti da eu-LISA e dagli Stati membri in relazione ai loro obblighi ai sensi, rispettivamente, degli articoli 8 e 9.

Gli **articoli 12 e 13** contengono, invece, disposizioni sulla **modifica**, rispettivamente, del [regolamento \(CE\) n. 2252/2004](#) – al fine di stabilire la norma tecnica per le DTC e la possibilità per i richiedenti di chiedere tali credenziali – e del (già richiamato) regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda lo **svolgimento delle verifiche di frontiera** e l'ulteriore uso dei sistemi self-service e dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE a tale scopo. L'**articolo 14**, invece, apporta modifiche al [regolamento \(UE\) 2018/1726](#) per quanto riguarda i **compiti di eu-LISA** in relazione all'applicazione di viaggio digitale dell'UE.

Gli **articoli da 15 a 20** contengono le **disposizioni finali del regolamento**, che riguardano: l'entrata in funzione dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE (art. 15); l'adozione di atti di esecuzione aventi ad oggetto l'architettura e le specifiche tecniche dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE, le statistiche raccolte da eu-LISA sull'uso dell'applicazione mobile, le specifiche per il collaudo dell'applicazione prima della sua entrata in funzione e, infine, la data in cui eu-LISA mette in funzione l'applicazione di viaggio digitale dell'UE (art. 16); la procedura di comitato (art. 17); il monitoraggio dello sviluppo e del funzionamento dell'applicazione di viaggio digitale dell'UE, nonché la sua valutazione globale (art. 18); le competenze del gruppo consultivo sull'interoperabilità di eu-LISA (art. 19) e, infine, l'applicazione ed entrata in vigore del regolamento (art. 20).

## Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**art. 77, par. 2, lettera b) e d) TFUE**.

In particolare, le disposizioni richiamate conferiscono al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare secondo **procedura legislativa ordinaria**, rispettivamente, misure riguardanti i **controlli** ai quali sono sottoposte le persone che **attraversano le frontiere esterne** (lett. b) e **l'istituzione progressiva** di un **sistema integrato di gestione delle frontiere esterne** (lett. d).

Secondo la Commissione, le disposizioni richiamate costituiscono quindi la **base giuridica appropriata** per specificare le misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne e per sviluppare le norme, anche riguardanti le DTC, da applicare nel contesto dello svolgimento delle verifiche di frontiera.

Nella relazione si precisa altresì che l'art. 77, par. 2 lett. b) TFUE risulta correttamente individuato quale base giuridica anche ai fini della modifica del **Regolamento (CE) n. 2252/2004** sul passaporto dell'UE, contemplata all'art. 12 del regolamento in esame. Infatti, spiega la Commissione, nella **sentenza Schwarz** del 2013 la Corte ha rintracciato nell'art. 62, punto 2, lettera a), TCE, **poi divenuto** art. 77, par. 2, lett. b), TFUE, il **fondamento giuridico adeguato** ai fini dell'adozione del regolamento sul passaporto, in quanto le verifiche alle frontiere esterne implicano necessariamente la presentazione di documenti che consentano di dimostrare l'identità delle persone, siano esse cittadini di paesi terzi o cittadini dell'Unione.

## Sussidiarietà

Nella relazione illustrativa, e più approfonditamente nella valutazione di impatto, la Commissione motiva la necessità e il valore aggiunto dell'azione legislativa a livello UE.

A suo avviso, l'intervento risulta necessario in quanto l'attuale quadro giuridico dell'UE **non consente l'uso di soluzioni digitali** per verificare l'**autenticità** e l'**integrità** dei documenti di viaggio nei controlli di frontiera o in altre situazioni di libera circolazione. Le norme attuali prevedono invece, in modo obbligatorio, la **verifica dei documenti di viaggio fisici**. Pertanto, gli stessi Stati membri non potrebbero, *uti singuli*, introdurre un modello uniforme a livello unionale per le DTC. La Commissione avvisa altresì che eventuali soluzioni nazionali rischierebbero di non essere accettate in altri Stati membri e di sollevare interrogativi in merito alla loro conformità al diritto eurounitario se utilizzate nel contesto della libertà di circolazione.

La Commissione sottolinea altresì che le necessarie **modifiche**, contemplate nella proposta, delle parti pertinenti dell'*acquis* di Schengen (in particolare il **codice frontiere Schengen** e il **regolamento sul passaporto dell'UE**) sono possibili **solo a livello di Unione**.

Infine, per quanto concerne il **valore aggiunto** della proposta, nella relazione si osserva che solo un'**azione congiunta** a livello di Unione può evitare che gli Stati membri e/o gli attori privati sviluppino **soluzioni individuali**, con il rischio di frammentazione normativa e possibili conflitti con il quadro giuridico dell'UE. Inoltre, consentirà all'Unione di **definire i futuri standard globali** in questo settore, mettendo in atto **misure uniformi** per migliorare la gestione integrata delle frontiere e raggiungere un livello minimo di maturità digitale in tutti gli Stati membri dell'UE.

## Proporzionalità

La Commissione ritiene che l'iniziativa sia **proporzionata** agli obiettivi perseguiti e che non vada al di là di quanto necessario.

Una volta **disponibile la soluzione tecnica** a livello dell'UE, gli Stati membri dovranno **autorizzare** i viaggiatori a usare le DTC per attraversare le frontiere (mentre prima di tale data, gli Stati membri potranno sviluppare soluzioni nazionali per l'uso delle suddette credenziali alle loro frontiere esterne).

Osserva, inoltre, che ogni cittadino dell'Unione sarebbe **libero di scegliere** se procurarsi credenziali di viaggio digitali, potendo in caso contrario comunque continuare ad esercitare il diritto di libera circolazione con il passaporto o la carta d'identità fisici (senza però beneficiare di alcune delle agevolazioni derivanti dal possesso delle DTC).

Infine, quanto alla **scelta dell'atto giuridico adottato**, la Commissione evidenzia che gli obiettivi dell'iniziativa possono essere conseguiti **solo** mediante un **atto legislativo** che istituisca una **soluzione tecnica a livello di Unione direttamente applicabile**, come il **regolamento**, senza necessità di recepimento negli ordinamenti giuridici nazionali, e che modifichi le disposizioni vigenti dei regolamenti sulle verifiche di frontiera e sui documenti di viaggio.

### **Esame presso le Istituzioni dell'UE**

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**.

### **Esame presso altri parlamenti nazionali**

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Svezia, Lettonia, Danimarca, Portogallo e Germania (Bundestag e Bundesrat) ed è stato concluso dal parlamento della Repubblica Ceca (Camera e Senato).

