



Consiglio  
dell'Unione europea

Bruxelles, 14 dicembre 2022  
(OR. en)

---

---

**Fascicoli interistituzionali:**  
**2022/0425(COD)**  
**2022/0424(COD)**

---

---

**15720/22**  
**ADD 3**

**IXIM 293**  
**ENFOPOL 638**  
**FRONT 461**  
**AVIATION 318**  
**DATAPROTECT 362**  
**JAI 1677**  
**COMIX 615**  
**CODEC 2011**  
**IA 222**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	14 dicembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2022) 423 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna i documenti Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento delle informazioni anticipate sui passeggeri (API) al fine di migliorare e agevolare i controlli alle frontiere esterne, che modifica il regolamento (UE) 2019/817 e il regolamento (UE) 2018/1726 e abroga la direttiva 2004/82/CE del Consiglio Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2022) 423 final.

---

All.: SWD(2022) 423 final

Strasburgo, 13.12.2022  
SWD(2022) 423 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**  
**SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna i documenti*

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento delle informazioni anticipate sui passeggeri (API) al fine di migliorare e agevolare i controlli alle frontiere esterne, che modifica il regolamento (UE) 2019/817 e il regolamento (UE) 2018/1726 e abroga la direttiva 2004/82/CE del Consiglio**

**Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla raccolta e sul trasferimento di informazioni anticipate sui passeggeri a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale riguardo ai reati di terrorismo e ai reati gravi, e che modifica il regolamento (UE) 2019/818**

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -  
{SWD(2022) 422 final}

## Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto sulla revisione della direttiva sulle informazioni anticipate sui passeggeri (API)

### A. Necessità di intervenire

#### Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

Negli ultimi decenni è stato rilevato un aumento delle persone che viaggiano per via aerea: l'UE ha registrato (nel 2019) circa un miliardo di passeggeri, di cui mezzo miliardo erano passeggeri dei trasporti aerei che entravano nell'UE o ne uscivano. Di conseguenza, le frontiere aeree esterne sono sotto pressione. In tale contesto, le informazioni anticipate sui passeggeri (API) costituiscono uno strumento efficace per comunicare in anticipo alle autorità di frontiera il volume e l'identità dei viaggiatori aerei, consentendo verifiche preliminari prima del loro arrivo alle frontiere esterne. Sussistono tuttavia **due problemi principali** che creano lacune e incoerenze nel modo in cui gli Stati membri trattano i dati API sia per la gestione delle frontiere che per fini di contrasto.

- In primo luogo, per una gestione efficace delle frontiere è necessario che **tutti i viaggiatori aerei che attraversano le frontiere esterne dello spazio Schengen siano sottoposti in modo efficace e sistematico a verifiche preliminari sulla base dei dati API**. Tuttavia, non tutti gli Stati membri obbligano i vettori aerei a trasmettere i dati API. Inoltre, per quanto riguarda gli Stati membri che hanno istituito un sistema API, la valutazione del 2020 della direttiva API ha rilevato che tali Stati usano in modo inadeguato la possibilità di trattare i dati API per una gestione rafforzata delle frontiere. Per un utilizzo efficace dei dati API è altresì necessaria la raccolta di dati affidabili e verificati, che attualmente talvolta non viene effettuata. Poiché la direttiva API non prescrive i mezzi per la raccolta dei dati API dei passeggeri, possono essere trasmessi alle autorità nazionali dati errati o incompleti. Nel complesso, e a causa della flessibilità delle prescrizioni da essa previste, la direttiva API è stata attuata dagli Stati membri in modo molto variegato. Di conseguenza, non tutti i passeggeri dei trasporti aerei che attraversano la frontiera esterna dello spazio Schengen sono oggetto di verifiche preliminari sulla base dei dati API.
- In secondo luogo, **il trattamento congiunto dei dati API e dei dati del codice di prenotazione (PNR) costituisce uno strumento efficace per le autorità di contrasto** nell'individuazione dei terroristi e di autori di altri reati gravi. La lotta contro il terrorismo e i reati gravi è una finalità distinta del trattamento dei dati API, ma è efficace solo se i dati sono trattati in combinazione con le informazioni relative alla prenotazione contenute nei dati PNR. Tali carenze nel trattamento dei dati API ne compromettono l'utilizzo per fini di contrasto. Inoltre, poiché il quadro attuale dell'UE prevede il trattamento congiunto dei dati API e dei dati PNR solo per i voli che entrano nell'UE o che ne escono, sussiste una lacuna rilevante in materia di sicurezza per quanto riguarda il trattamento dei dati dei passeggeri dei trasporti aerei sui voli nazionali e intra-UE da parte delle autorità degli Stati membri. Per ovviare a tale lacuna, il documento della Commissione, del giugno 2021, intitolato "Strategia per uno **spazio Schengen senza controlli alle frontiere interne pienamente funzionante e resiliente**" ha invitato a utilizzare maggiormente i dati API in combinazione con i dati PNR per i voli intra-Schengen al fine di rafforzare in modo significativo la sicurezza interna, nel rispetto dei diritti fondamentali alla **protezione dei dati personali** e alla **libertà di circolazione**<sup>1</sup>.

#### Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'iniziativa è volta a **rafforzare la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen** garantendo che ogni persona in viaggio sui voli che entrano nello spazio Schengen o che ne escono sia oggetto di verifiche preliminari basate sui dati API prima dell'arrivo alla frontiera esterna dello spazio Schengen. L'iniziativa intende altresì **rafforzare la sicurezza interna dell'UE** garantendo che le autorità di contrasto degli Stati membri abbiano accesso a dati affidabili sui passeggeri dei trasporti aerei per prevenire e contrastare in modo efficace i reati di terrorismo e altri reati gravi. Per conseguire tali obiettivi generali, l'iniziativa definisce tre obiettivi specifici:

- **garantire le verifiche preliminari con i dati API alle frontiere esterne dello spazio Schengen**: la raccolta dei dati API consente alle autorità nazionali di effettuare controlli incrociati sistematici dei dati dei passeggeri confrontandoli con le informazioni contenute nelle banche dati nazionali, europee e internazionali, e di farlo prima che un passeggero arrivi effettivamente al valico di frontiera. I dati API forniranno alle guardie di frontiera ulteriore tempo per analizzare le informazioni e le aiuteranno a organizzare meglio la loro attività;

<sup>1</sup> COM(2021) 277 final (2.6.2021).

- **agevolare il flusso di viaggiatori in buona fede alle frontiere esterne dello spazio Schengen**: i dati API agevolano l'autorizzazione dei passeggeri a basso rischio. Una migliore preparazione per il controllo di passeggeri specifici, individuati prima dell'arrivo grazie ai dati API, contribuisce ad accelerare le verifiche di frontiera in quanto i passeggeri che necessitano di verifiche secondarie possono essere isolati senza che gli altri passeggeri debbano mettersi in coda e attendere;
- **contrastare in modo efficace i reati gravi e il terrorismo con un trattamento congiunto dei dati API e dei dati PNR**: i dati API raccolti mediante mezzi automatizzati individueranno in modo affidabile i passeggeri meritevoli di interesse particolare per le autorità competenti che svolgono indagini riguardanti il terrorismo e i reati gravi. Per consentire il trattamento congiunto dei dati API e dei dati PNR, ogni codice PNR ricevuto dalle autorità competenti dovrebbe essere integrato con dati API corretti e completi, nel rispetto dei diritti fondamentali alla protezione dei dati personali e alla libertà di circolazione.

### Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

Come dimostrato dalla valutazione del 2020, l'applicazione della direttiva API porta a pratiche incoerenti e divergenti: occorre quindi intervenire ulteriormente per garantire l'efficacia e la coerenza nell'utilizzo dei dati API per le verifiche preliminari alle frontiere esterne dello spazio Schengen. Un intervento a livello dell'UE fornirebbe altresì criteri validi in tutta l'Unione per la raccolta e il trasferimento dei dati API per fini di contrasto, in modo tale da rafforzare l'efficacia del trattamento dei dati PNR per il contrasto del terrorismo e dei reati gravi nell'UE.

Criteri più chiari per la raccolta dei dati API garantiranno una diffusione e una conformità migliori nel settore aereo e miglioreranno l'efficienza, segnatamente con l'introduzione dell'obbligo di trasmettere i dati API a un unico punto di ingresso (interfaccia dei vettori e router API) anziché a varie autorità nazionali come avviene attualmente. Le autorità nazionali e altri portatori di interessi consultati nell'elaborazione della presente valutazione di impatto hanno invitato a riesaminare la direttiva API onde garantire la coerenza e la chiarezza giuridica.

## B. Soluzioni

### Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Sono state prese in considerazione varie opzioni strategiche legislative, mentre le opzioni non legislative non affronterebbero in modo efficace i problemi individuati. In seguito a una preselezione sono state rapidamente scartate alcune opzioni. Le opzioni strategiche analizzate nella valutazione d'impatto possono essere raggruppate in tre serie:

- (1) **opzioni riguardanti la portata della raccolta dei dati API per la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen**, con due opzioni strategiche cumulative:
  - opzione strategica 1.1: raccolta dei dati API di tutti i voli extra Schengen in arrivo;
  - opzione strategica 1.2: raccolta dei dati API di tutti i voli extra Schengen in arrivo e in partenza;
- (2) **opzioni riguardanti la portata della raccolta dei dati API per fini di contrasto** onde prevedere il trattamento congiunto dei dati API e dei dati PNR, con due opzioni strategiche cumulative:
  - opzione strategica 2.1: raccolta dei dati API di tutti i voli extra-UE in arrivo e in partenza;
  - opzione strategica 2.2: raccolta dei dati API di tutti i voli nazionali, intra-UE ed extra-UE (in arrivo e in partenza) per i quali sono raccolti i dati PNR;
- (3) **opzioni riguardanti la qualità e il rilevamento dei dati API** quale aspetto orizzontale. Ciò riguarderebbe la raccolta dei dati API di qualsiasi volo contemplato e per qualsiasi finalità, influenzando pertanto sulla raccolta dei dati API sia per la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen che per fini di contrasto. Sono due le opzioni strategiche alternative:
  - opzione strategica 3.1: raccolta dei dati API attraverso mezzi manuali o automatizzati;
  - opzione strategica 3.2: raccolta dei dati API solo attraverso mezzi automatizzati.

Le **opzioni strategiche prescelte** combinano la raccolta dei dati API dei voli extra Schengen in arrivo per la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (opzione strategica 1.1), dei voli extra-UE, nazionali e intra-UE selezionati qualora i dati PNR siano raccolti per fini di contrasto (opzione strategica 2.2). Le opzioni strategiche prescelte comprendono altresì l'obbligo per i vettori aerei di trasmettere una serie completa di dati API utilizzando solo mezzi automatizzati (opzione strategica 3.2) sia per la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen che per fini di contrasto.

<b>Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?</b>
Per l'elaborazione della valutazione d'impatto, è stata consultata un'ampia serie di portatori di interessi, ivi compresi le autorità nazionali negli Stati membri, le agenzie dell'UE, le organizzazioni della società civile e i rappresentanti del settore privato e delle organizzazioni internazionali. Tra le attività di consultazione erano compresi sondaggi, interviste e seminari con i principali portatori di interessi. La maggior parte dei portatori di interessi consultati sono a favore dell'opzione strategica prescelta.
<b>C. Impatto dell'opzione prescelta</b>
<b>Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?</b>
<p>Uno <b>strumento API per la gestione delle frontiere esterne</b> migliorerebbe la capacità degli Stati membri di utilizzare i dati API per sottoporre in modo efficace ed efficiente i viaggiatori aerei a verifiche preliminari prima del loro arrivo alle frontiere esterne dello spazio Schengen. La standardizzazione delle prescrizioni per la raccolta e il trasferimento dei dati API aumenterebbe la conformità del settore delle compagnie aeree in quanto esse dovrebbero rispettare le medesime prescrizioni in tutti gli Stati membri. La disponibilità di dati API più affidabili e verificati raccolti con mezzi automatizzati consentirebbe l'individuazione dei viaggiatori ad alto rischio e accelererebbe le verifiche alle frontiere esterne come pure l'autorizzazione dei passeggeri all'arrivo.</p> <p>Uno <b>strumento API distinto per fini di contrasto</b> disciplinerebbe la raccolta dei dati API di tutti i voli all'interno e all'esterno dell'UE come pure dei voli nazionali e intra-UE selezionati per i quali sono raccolti i dati PNR. Un trattamento congiunto dei dati API e dei dati PNR rafforzerebbe la validità della direttiva PNR nella lotta contro il terrorismo e i reati gravi. Le autorità nazionali competenti (unità d'informazione sui passeggeri) beneficerebbero di dati API verificati e di migliore qualità per svolgere indagini su reati di terrorismo e reati gravi e per individuarne gli autori.</p>
<b>Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?</b>
<p>L'opzione strategica prescelta richiederebbe investimenti da parte dei vettori aerei e delle autorità nazionali. I costi dello <b>strumento API per fini di gestione delle frontiere esterne</b> a carico delle <u>autorità degli Stati membri</u> dipenderebbero dalle dimensioni del paese e dalla quantità complessiva dei voli in arrivo. I sistemi API nazionali dovrebbero essere modificati per ricevere e trattare ulteriori flussi di dati che non erano stati precedentemente raccolti. Si stima che i costi ammontino complessivamente a <b>13,5 milioni di EUR</b>. Per i <u>vettori aerei</u>, i costi principali sarebbero quelli per la trasmissione dei dati API. Un obbligo di trasmissione sistematica dei dati API di tutti i voli in arrivo aumenterebbe la quantità dei dati trasmessi e comporterebbe pertanto costi di trasmissione aggiuntivi. Con la presente iniziativa, tuttavia, i dati API sarebbero trasmessi a un punto unico, vale a dire l'interfaccia dei vettori corredata di un router API, il che ridurrebbe in modo considerevole i costi di trasmissione. Ciò permetterebbe di risparmiare un importo netto stimato a <b>2,53 milioni di EUR</b> all'anno. Le compagnie aeree che non utilizzano mezzi automatizzati nelle loro procedure di check-in dovrebbero altresì investire o modificare i loro sistemi per raccogliere i dati API avvalendosi di mezzi automatizzati, per un costo <i>una tantum</i> stimato pari a <b>50 milioni di EUR</b>.</p> <p>Lo <b>strumento API per fini di contrasto</b> comporterebbe altresì un aumento del numero di passeggeri i cui dati sarebbero trasmessi dalle compagnie aeree alle autorità: i relativi costi sarebbero ridotti grazie al fatto che i dati sarebbero trasmessi una sola volta all'interfaccia dei vettori corredata di un router API. Sono stati calcolati in tutto <b>75 milioni di EUR</b> di costi <i>una tantum</i> e <b>16,13 milioni di EUR</b> di costi ricorrenti per la trasmissione dei dati API sui voli intra-UE, e <b>4,21 milioni di EUR</b> di costi ricorrenti per la trasmissione di tali dati sui voli in partenza. Non è previsto alcun costo a carico degli Stati membri in quanto le capacità esistenti copriranno il trattamento dei dati API aggiuntivi.</p>
<b>Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?</b>
Le misure proposte non dovrebbero avere un impatto significativo sulle piccole e medie imprese.
<b>L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?</b>
In totale, si stima che i costi per gli investimenti a livello nazionale siano in media pari a <b>13,5 milioni di EUR</b> .
<b>Sono previsti altri impatti significativi?</b>
Tutte le opzioni strategiche prescelte fanno riferimento al trattamento dei dati personali. Di conseguenza tali opzioni strategiche hanno un impatto sui diritti fondamentali, in particolare sui diritti alla protezione dei dati personali (articolo 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e sul diritto alla vita privata e alla vita familiare

(articolo 7 della Carta). La raccolta dei dati API sui voli nazionali e intra-UE selezionati potrebbe ostacolare l'esercizio della libertà di circolazione sancita dall'articolo 45 della Carta. Al fine di garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali, la valutazione d'impatto prende in considerazione in modo approfondito i diritti fondamentali in tutta la sua analisi e individua una serie di misure di salvaguardia efficaci necessarie. Più nello specifico, la raccolta dei dati API sui voli nazionali e intra-UE per fini di contrasto non sarebbe sistematica, ma sarebbe limitata ai voli per i quali sono raccolti i dati PNR. La raccolta dei dati API si applicherebbe alle prescrizioni e alle misure di salvaguardia previste dalla sentenza della Corte di giustizia nella causa *Ligue des droits humains*. Le opzioni strategiche prescelte conseguirebbero tutte un obiettivo di interesse generale (gestione efficace delle frontiere dello spazio Schengen e lotta contro il terrorismo e i reati gravi) e sarebbero rigorosamente limitate a quanto è necessario e proporzionato per conseguire tale obiettivo.

#### **D. Tappe successive**

##### **Quando saranno riesaminate le misure proposte?**

La Commissione assicurerebbe che siano in atto le disposizioni necessarie per monitorare il funzionamento delle misure proposte e valutarle rispetto ai principali obiettivi strategici.

Dopo l'entrata in vigore dei nuovi strumenti API, la Commissione presenterebbe una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio concernente la valutazione dell'attuazione degli strumenti e del loro valore aggiunto. La relazione segnalerebbe inoltre eventuali impatti diretti o indiretti sui diritti fondamentali. Esaminerebbe i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi, valutando nel contempo se i principi di base siano ancora validi e studiando le eventuali implicazioni per le opzioni future.

A tal fine, la Commissione prenderebbe in considerazione le informazioni fornite dagli Stati membri e qualsiasi altra informazione pertinente relativa all'attuazione dei due strumenti. Inoltre, la trasmissione dei dati API all'interfaccia dei vettori e la distribuzione alle autorità nazionali competenti attraverso un router API agevolerebbe la Commissione nei suoi compiti di valutazione e contrasto fornendo a quest'ultima statistiche affidabili sul volume di dati trasmessi e sui voli per i quali sarebbero richiesti i dati API.