COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sullo stato di avanzamento dei preparativi per la piena attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità a norma dell'articolo 78, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 74, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2019/818

1. Introduzione

L'11 giugno 2019 sono entrati in vigore i regolamenti sull'interoperabilità[1]. I regolamenti sono intesi a migliorare i sistemi di informazione dell'UE per la gestione della sicurezza, delle frontiere e della migrazione e a permetterne un funzionamento più intelligente ed efficiente. L'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE è stata istituita al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle verifiche alle frontiere esterne, contribuire a prevenire l'immigrazione illegale e contribuire ad assicurare un elevato livello di sicurezza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione. Mira inoltre a migliorare l'attuazione della politica comune in materia di visti, ad assistere nell'esame delle domande di protezione internazionale, a contribuire alla prevenzione, all'accertamento e all'indagine di reati di terrorismo o altri reati gravi e a facilitare l'identificazione di persone ignote.

Prima dell'adozione dei regolamenti, nell'aprile 2016 la Commissione ha presentato una comunicazione dal titolo *Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza*[2]. La comunicazione individuava possibili soluzioni per migliorare il funzionamento dei sistemi di informazione dell'UE al fine di rafforzare la gestione delle frontiere e la sicurezza interna. Nella risoluzione del 6 luglio 2016 il Parlamento europeo ha invitato a presentare proposte intese a migliorare e sviluppare i sistemi di informazione dell'UE esistenti, far fronte alla carenza di informazioni e progredire verso la loro interoperabilità, nonché proposte concernenti lo scambio obbligatorio di informazioni a livello dell'UE, assicurando nel contempo le necessarie garanzie in materia di protezione dei dati. Nelle conclusioni del 15 dicembre 2016 il Consiglio europeo ha sollecitato il conseguimento di ulteriori risultati sull'interoperabilità dei sistemi di informazione e delle banche dati dell'UE.

L'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE è stata realizzata affinché essi si integrassero reciprocamente unitamente ai relativi dati, rispettando nel contempo i diritti fondamentali della persona, in particolare il diritto alla protezione dei dati personali.

Al momento dell'adozione dei regolamenti sull'interoperabilità erano operativi tre sistemi di informazione dell'UE: il sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema di informazione visti (VIS) e l'Eurodac. Sono inoltre attualmente in fase di sviluppo altri tre sistemi, vale a dire: il sistema di ingressi/uscite (EES), il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e il sistema centralizzato per l'identificazione degli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN).

---

[1] Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio;
regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

I regolamenti sull'interoperabilità prevedono disposizioni sul monitoraggio e la valutazione da parte della Commissione e, in particolare, da parte di eu-LISA per quanto riguarda gli adeguamenti tecnici. eu-LISA ha presentato una prima relazione nel dicembre 2019[3].

A norma dell'articolo 78, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 74, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/818, la Commissione è tenuta a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sullo stato di avanzamento dei preparativi per la piena attuazione dei regolamenti. La relazione dovrebbe contenere informazioni particolareggiate sulle spese sostenute e sugli eventuali rischi che possono incidere sui costi complessivi, secondo quanto stabilito dai regolamenti sull'interoperabilità. Relazioni analoghe devono essere presentate dalla Commissione ogni anno fino a quando la Commissione stessa non avrà determinato le date di entrata in funzione delle componenti dell'interoperabilità mediante gli atti di esecuzione di cui all'articolo 72 del regolamento (UE) 2019/817 e all'articolo 68 del regolamento (UE) 2019/818.

2. Normativa di esecuzione

I regolamenti sull'interoperabilità prevedono che sia adottata una normativa di esecuzione al fine di integrare e attuare alcuni loro aspetti tecnici dettagliati. Alcuni di questi atti sono necessari per mettere eu-LISA nelle condizioni ottimali per cominciare a progettare e sviluppare le componenti nel contesto dell'architettura globale del sistema, in particolare perché devono essere definite le specifiche tecniche e predisposte le procedure di appalto che consentono di collaborare con i contraenti. I relativi capitolati d'appalto devono essere basati su specifiche tecniche chiare e complete stabilite nei necessari bandi di gara. Occorrono altri atti per stabilire norme tecniche che facilitino le azioni sul campo delle autorità competenti, ad esempio mediante l'uso di formulari standard e l'istituzione di procedure di cooperazione per risolvere gli incidenti di sicurezza.

All'entrata in vigore dei regolamenti la Commissione ha iniziato a preparare la prima serie di misure di esecuzione (quattro atti di esecuzione e due atti delegati) che servono all'inizio del processo di progettazione e sviluppo.

Per gli atti di esecuzione è stato istituito un comitato a norma dell'articolo 74 del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 70 del regolamento (UE) 2019/818.

Per la preparazione dei necessari atti delegati è stato invece istituito un gruppo di esperti in conformità dell'articolo 73 del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 69 del regolamento (UE) 2019/818.

3. Monitoraggio dell'attuazione da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'Unione

I regolamenti sull'interoperabilità sono stati individuati come prioritari nella *Dichiarazione comune sulle priorità legislative dell'UE per il periodo 2018-2019*. Oltre alla priorità individuata nel corso del processo legislativo, doveva essere riconosciuta l'importanza dell'attuazione dei regolamenti. Per conseguire la piena attuazione, gli Stati membri, le agenzie dell'Unione e la Commissione devono progredire insieme onde evitare una situazione in cui l'inerzia di uno provochi ritardi nella messa in funzione del sistema per tutti.

[3] Relazione sullo sviluppo dell'interoperabilità (2019-307).

In quest'ottica la Commissione ha avviato una serie di forum per coinvolgere tutti i partner interessati in una discussione sui modi per migliorare la preparazione e la reattività e per individuare rischi e soluzioni nell'interesse di tutti. Scopo dell'iniziativa era adottare tutte le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo del pieno allineamento di tutti i sistemi di informazione dell'UE con il quadro di interoperabilità entro la fine del 2023. Oltre agli Stati membri, ai paesi associati Schengen e alle agenzie competenti dell'Unione (eu-LISA, Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e Europol), la partecipazione al forum è stata estesa ad altre parti interessate: il Parlamento europeo e il Consiglio, il coordinatore antiterrorismo dell'UE, l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e il Garante europeo della protezione dei dati.

Il primo forum si è tenuto nel marzo 2019, una volta raggiunto un accordo provvisorio tra il Parlamento europeo e il Consiglio nel corso delle discussioni interistituzionali. Il forum ha riconosciuto l'immediata priorità di concentrarsi sulla piena attuazione della nuova architettura dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza. A tal fine la Commissione aveva previsto un quadro di valutazione nell'ottica di istituire meccanismi efficaci di monitoraggio e coordinamento. L'obiettivo era adottare un approccio snello in collaborazione con i coordinatori nazionali, cui spetterebbe il compito di provvedere alla piena informazione di tutti i portatori di interessi. Si è dovuta prestare particolare attenzione alle esigenze in termini di risorse umane e finanziarie, compresa la formazione degli utenti finali, in modo da rispettare i tempi previsti per l'attuazione. È stato inoltre riconosciuto che il consiglio di amministrazione di eu-LISA è investito della responsabilità del coordinamento tecnico ai sensi dei vari atti normativi e che il Consiglio "Giustizia e affari interni" dovrebbe includere regolarmente, nel suo ordine del giorno, lo stato di avanzamento dell'attuazione.

Nel novembre 2019 il secondo forum ha convenuto sull'importanza di incontrarsi regolarmente e di avere un quadro di valutazione come strumento per aiutare tutti (Stati membri, agenzie dell'Unione e Commissione) a continuare a progredire insieme nello sviluppo e nell'attuazione della nuova architettura informatica per le frontiere, la migrazione e la sicurezza. Il fabbisogno di risorse finanziarie e umane ha continuato a essere individuato come questione importante. Si è pertanto proposto che tutte le parti interessate elaborino piani indicativi pluriennali in materia di risorse. La Commissione ha inoltre lanciato l'idea di sviluppare una piattaforma per raccogliere informazioni, anche sulle migliori pratiche, e renderla facilmente accessibile a tutti in modo da promuovere gli scambi e i progressi. È stato altresì riconosciuto che, con il progredire dell'attuazione, sarebbe stato necessario prestare maggiore attenzione agli aspetti pratici e operativi.

Un terzo forum è stato organizzato in videoconferenza nel maggio 2020. La Commissione ha fornito la sua analisi della situazione complessiva sulla base di un quadro di valutazione che contempla i requisiti fondamentali dell'attuazione:

- nonostante i progressi compiuti nell'attuazione nell'ultimo anno, permangono alcune sfide. Gli Stati membri dovrebbero garantire un sostegno politico ad alto livello.
- Gli Stati membri dovrebbero portare a termine la valutazione della normativa nazionale che risulta necessaria e, successivamente, approntarla.

- Nel complesso si osservano buoni progressi in materia di governance.
- Gli Stati membri dovrebbero stimare rapidamente il loro fabbisogno di risorse e provvedere a procurarsele.

Parallelamente all'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità è in corso anche il conseguente sviluppo di singoli sistemi informatici, sia esistenti che nuovi. Via via che la nuova architettura generale viene approntata, è fondamentale per l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità che tutti i singoli sistemi siano anch'essi pienamente operativi. Per quanto riguarda i progressi compiuti a livello di singoli sistemi, la Commissione ha espresso preoccupazione per i risultati relativi allo sviluppo del sistema di ingressi/uscite. Sebbene l'avvio del periodo di collaudo del sistema sia previsto entro la fine di quest'anno, gli Stati membri hanno riferito uno scarso livello di preparazione per l'attuazione del sistema a livello nazionale. Ciò potrebbe avere ripercussioni negative sull'avvio delle operazioni. Alla luce di ciò gli Stati membri dovrebbero accelerare sia le procedure interne per mobilitare le necessarie risorse umane sia la procedura di appalto, il cui lancio era previsto lo scorso anno e che permetterà di adeguare i rispettivi sistemi nazionali perché possano essere collegati con il sistema centrale di ingressi/uscite.

Per qualcuno il forum è stato anche un'occasione per lanciare un allarme sulle conseguenze della crisi della Covid-19, osservando che essa potrebbe comportare ritardi, in particolare per quanto riguarda l'avvio delle operazioni del sistema di ingressi/uscite. L'impatto della pandemia sullo sviluppo dei sistemi di informazione dell'UE come il sistema di ingressi/uscite può effettivamente avere ripercussioni sullo sviluppo delle componenti dell'interoperabilità. Tali effetti, tuttavia, non sono di natura lineare, per cui, anche se un ritardo di un mese dell'inizio delle operazioni per un sistema informatico può teoricamente comportare un ritardo fino a un mese per l'avvio delle operazioni delle componenti dell'interoperabilità, ciò non è scontato e potrebbe anche non verificarsi.

Date le circostanze attuali, tutti i soggetti coinvolti sono esposti all'incertezza per quanto riguarda gli effetti della crisi della Covid-19 sui progetti in corso. Nei prossimi mesi la Commissione intende confrontarsi con eu-LISA e gli Stati membri affinché vi sia una discussione approfondita sulle possibili ripercussioni della crisi in occasione del prossimo forum, che è in programma nell'autunno 2020.

Nel periodo di riferimento le varie presidenze del Consiglio hanno continuato a mostrare impegno a favore dell'attuazione, in alcuni casi organizzando autonomamente conferenze per raggiungere un ampio spettro di pubblico. La Commissione accoglie con favore tali iniziative delle presidenze.

4. Esigenze di formazione

Nel corso delle discussioni tenute durante i tre forum si è più volte sottolineato che l'interoperabilità è molto più che un progetto informatico. Gli utenti finali, vale a dire guardie di frontiera, autorità competenti in materia di asilo e autorità di polizia, dovranno sapere esattamente come accedere alle informazioni a loro disposizione. È stata pertanto costantemente sottolineata la necessità di formare il personale interessato. Consapevole di tale esigenza, la Commissione si è impegnata a organizzare nel marzo 2020 un evento di formazione denominato *Train the Ambassadors*, inteso a fornire ai soggetti responsabili in

seno agli Stati membri materiali utili per informare e istruire gli utenti finali in merito all'uso del quadro di interoperabilità e delle sue componenti. Benché l'evento di formazione in presenza non abbia avuto luogo a causa della crisi della Covid-19, la Commissione ha messo a disposizione il materiale didattico in formato digitale.

5. Costi e rischi

La scheda finanziaria legislativa allegata alle proposte della Commissione europea relative ai due regolamenti sull'interoperabilità ha riservato un importo di 11 954 000 EUR allo sviluppo dell'interoperabilità nel 2020. Come specificato nella seconda relazione sui progressi dell'interoperabilità di eu-LISA[4] del giugno 2020, finora è stato utilizzato un importo di 1 718 606 EUR a sostegno dei preparativi dell'interoperabilità.

Nell'ambito del Fondo sicurezza interna, nel 2020 non è stato assegnato agli Stati membri un bilancio appositamente riservato all'interoperabilità. Nel futuro quadro finanziario pluriennale, che si prevede interesserà il periodo 2021-2027, è proposto uno stanziamento per gli Stati membri di 136,3 milioni di EUR atto a finanziare le modifiche ai rispettivi sistemi nazionali necessarie per utilizzare le componenti dell'interoperabilità. Si tratta di una dotazione volta a sostenere gli Stati membri nei loro progetti e non rappresenta un rimborso delle spese effettivamente sostenute. In questo senso tali dotazioni non sono esposte allo stesso rischio di dover soddisfare richieste di finanziamenti aggiuntivi che pesa sulle risorse attribuite alle agenzie dell'Unione interamente finanziate dal bilancio dell'Unione.

Per quanto riguarda i rischi di superamento della dotazione di bilancio, la crisi della Covid-19 avrà inevitabilmente un impatto sulla durata di alcune singole componenti del progetto generale di attuazione della nuova architettura dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza. Al momento si stanno valutando gli effetti della crisi sulle tempistiche attese. È probabile che un prolungamento della durata del progetto si tradurrà in un aumento dei costi. Tuttavia, poiché l'interoperabilità è ancora in una fase iniziale di sviluppo, non mancano i margini di manovra per attutire l'impatto della crisi sul calendario di attuazione e sui costi dell'intero progetto. Al momento della pubblicazione della presente relazione, il progetto di interoperabilità sta procedendo senza ritardi e nel rispetto del bilancio di previsione iniziale.

6. Conclusioni

Alla luce dell'impegno generale di tutti gli Stati membri, dei paesi associati Schengen e delle agenzie dell'Unione di dare piena attuazione ai regolamenti sull'interoperabilità, la Commissione continua a coordinare e monitorare le azioni di tutte le parti coinvolte per assicurare la piena disponibilità dei sistemi informatici nuovi e di quelli aggiornati e delle componenti dell'interoperabilità entro la fine del 2023.

Come si è detto, le attività concernenti l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità sono state finora condotte nel rispetto delle tempistiche. Tuttavia l'attuazione del quadro di interoperabilità prevede che tutti i soggetti coinvolti procedano di pari passo per quanto riguarda sia tutti i sistemi di informazione dell'UE che tutte le componenti dell'interoperabilità. La situazione dovrà essere monitorata per individuare possibili ritardi dovuti alla crisi della Covid-19, in particolare con riferimento allo sviluppo del sistema di

[4] Relazione sullo sviluppo dell'interoperabilità (2020-148).

ingressi/uscite; la Commissione interagirà con tutte le parti in causa per delineare lo scenario più chiaro possibile dei ritardi che potrebbero insorgere e per mantenerli al minimo così da rispettare il calendario di attuazione. La Commissione è intenzionata a fare tutto il possibile, insieme agli Stati membri e alle agenzie dell'Unione, per garantire che le ripercussioni della crisi della Covid-19 sulla data prevista per la piena attuazione siano il più possibile contenute e che i costi complessivi preventivati rimangano entro i limiti di bilancio indicati nella scheda finanziaria legislativa.