



Bruxelles, 13.10.2022
COM(2022) 524 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 5, del regolamento (UE) 2019/818**

1. Introduzione

L'attuazione dell'interoperabilità dei sistemi di informazione, alla base dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è essenziale per rafforzare l'efficacia e l'efficienza dei controlli alle frontiere esterne, per prevenire l'immigrazione illegale, per migliorare l'attuazione della politica comune in materia di visti e per prevenire, individuare e indagare su reati di terrorismo e altri reati gravi e agevolare l'identificazione di persone ignote.

L'11 giugno 2019 sono entrati in vigore i regolamenti sull'interoperabilità¹, i quali contengono disposizioni sul monitoraggio e la valutazione dello stato di attuazione dell'interoperabilità da parte della Commissione² e dell'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA)³.

La Commissione ha presentato una prima relazione sull'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità il 21 agosto 2020⁴ e una seconda relazione il 10 novembre 2021⁵. Il presente documento è la terza relazione e riguarda il periodo tra la pubblicazione della precedente relazione sui progressi nel novembre 2021 e la preparazione della presente relazione nel luglio 2022.

La presente relazione giunge in un momento critico per il progetto di interoperabilità. Le attività concernenti l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità continuano a progredire negli Stati membri, nei paesi associati Schengen e nelle agenzie dell'UE con ritmi diversi. Nei preparativi in vista dell'attuazione della nuova architettura informatica dei sistemi di informazione dell'UE e della relativa interoperabilità, alcuni Stati membri si trovano ad affrontare sfide specifiche, legate tra l'altro a ritardi nazionali negli appalti pubblici, a questioni di carattere contrattuale, nonché all'insufficiente disponibilità di competenze e delle risorse umane necessarie.

A causa dei ritardi nella consegna del sistema di ingressi/uscite (EES) a livello centrale, durante la riunione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni" dell'11 luglio 2022 i ministri hanno confermato la revisione del calendario riguardante i nuovi sistemi IT. Secondo il nuovo calendario, l'attuazione di tutti i nuovi sistemi relativi alla gestione delle frontiere esterne (SIS, EES ed ETIAS) sarà completata entro la fine del 2023, in conformità con l'obiettivo politico generale, mentre le componenti dell'interoperabilità saranno sviluppate nel corso del 2023 e dovrebbero entrare progressivamente in funzione entro giugno 2024.

¹ Regolamenti (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818.

² In conformità dell'articolo 78, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/817 e dell'articolo 74, paragrafo 5, del regolamento (UE) 2019/818, la Commissione presenta 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. Le relazioni sullo stato di avanzamento dei preparativi per la piena attuazione dell'interoperabilità 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.

³ In conformità dell'articolo 74, paragrafo 2, dei regolamenti sull'interoperabilità, eu-LISA ha pubblicato relazioni periodiche sui progressi dello sviluppo dell'interoperabilità: 2019-307, 2020-148, 2020-373, 2021-155 e 2021-390 REV2.

⁴ COM(2020) 428 final.

⁵ COM(2021) 688 final.

In quanto impresa comune, l'interoperabilità richiede che tutti i portatori di interessi lavorino in modo coordinato, poiché i ritardi in una parte del sistema si ripercuotono su tutti. Nei prossimi mesi la Commissione continuerà a monitorare da vicino e a sostenere gli Stati membri per raggiungere l'importante obiettivo dell'interoperabilità entro i tempi concordati.

2. Stato di avanzamento

Sono in corso le attività per lo sviluppo e l'attuazione della nuova architettura informatica dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza e della relativa interoperabilità. La Commissione ha tenuto il Consiglio e il Parlamento europeo costantemente informati dei progressi compiuti mediante le relazioni annuali e i lavori dei comitati e dei gruppi di esperti della Commissione. Inoltre la Commissione ha invitato regolarmente il Parlamento europeo e il Consiglio a partecipare a forum pertinenti di scambio di informazioni con gli Stati membri, quali il forum sull'interoperabilità convocato due volte l'anno. Lo stato di avanzamento è stato inoltre costantemente discusso a livello tecnico e politico, anche negli organi competenti del Consiglio, come il gruppo di lavoro del Consiglio "Scambio di informazioni in ambito GAI" (IXIM), il Coreper e il Consiglio "Giustizia e affari interni".

- Sistemi IT e relativa interoperabilità

Nel novembre 2022 il sistema d'informazione Schengen (SIS) sarà rinnovato con nuove segnalazioni, dati aggiornati e funzionalità migliorate. Le novità del SIS miglioreranno il sistema rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri, proteggendo le persone più vulnerabili, migliorando la gestione della migrazione irregolare, contrastando la criminalità e salvaguardando i diritti dei cittadini.

In vista dell'entrata in funzione dell'EES nel maggio 2023, sono stati adottati tutti gli atti delegati e di esecuzione necessari⁶. L'attuazione del sistema sta entrando nelle fasi finali di sviluppo e collaudo sia a livello centrale sia nazionale. Alla luce delle difficoltà riscontrate nell'esecuzione e nella consegna tempestive dell'EES a livello centrale, eu-LISA e la Commissione hanno avviato discussioni con i rappresentanti del consorzio che si occupa di sviluppare l'EES per ridurre il più possibile il rischio di ulteriori ritardi. Per alleviare la pressione sui valichi di frontiera già sovraccaricati, la Commissione sta valutando la possibilità di consentire agli Stati membri, dopo l'entrata in funzione dell'EES e in situazioni eccezionali, di creare temporaneamente una parte dei fascicoli EES senza dati biometrici.

Per quanto riguarda il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), sono in corso attività di attuazione per la sua entrata in funzione a metà novembre 2023. Tutti gli atti di esecuzione e gli atti delegati necessari per lo sviluppo del sistema sono stati adottati o ne è stata approvata la versione definitiva. Anche i restanti atti si trovano nella fase finale di adozione. Una vasta campagna di comunicazione e un sito web dedicato all'ETIAS sono in fase di preparazione per garantire che i viaggiatori in Europa siano adeguatamente informati sui nuovi requisiti in modo tempestivo.

⁶ A livello di Commissione è in preparazione un atto di esecuzione che stabilisce norme su una funzionalità per la gestione centralizzata degli elenchi di autorità sia per i sistemi di ingresso/uscita sia per il sistema di informazione visti.

Il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari riguardo ai cittadini di paesi terzi (ECRIS-TCN) è in fase di sviluppo e diventerà operativo a metà novembre 2023, in linea con l'ultima decisione del Consiglio GAI. Per quanto riguarda il sistema di informazione visti (VIS), la Commissione sta lavorando alla preparazione del diritto derivato necessario per lo sviluppo della versione riveduta del VIS, anche nel contesto del più ampio quadro per l'interoperabilità.

Gli Stati membri stanno compiendo notevoli sforzi per preparare l'entrata in funzione delle componenti dell'interoperabilità.

- Attuazione della legislazione sull'interoperabilità

I regolamenti sull'interoperabilità prevedono l'adozione di atti 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. 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.

Dopo la sua ultima relazione sui progressi la Commissione ha proseguito, in seno ai comitati e ai gruppi di esperti pertinenti, le discussioni riguardanti una serie di atti delegati e di esecuzione necessari per lo sviluppo delle componenti dell'interoperabilità. Ad oggi la maggior parte di questi atti è stata adottata in collaborazione con il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE, come previsto dalle procedure applicabili⁷. La Commissione ha adottato complessivamente tre atti delegati e nove atti di esecuzione derivanti dai regolamenti sull'interoperabilità in materia di: procedure tecniche e risposte del portale di ricerca europeo (ESP) (articolo 9, paragrafo 7), prestazioni del servizio comune di confronto biometrico (articolo 13, paragrafo 5), moduli necessari in caso di un collegamento rosso (articolo 32, paragrafo 5) e di un collegamento bianco (articolo 33, paragrafo 6), qualità dei dati (articolo 37, paragrafo 4), procedure di cooperazione in caso di incidenti di sicurezza (articolo 43, paragrafo 5), funzionamento del portale web (articolo 49, paragrafo 6) e soluzione tecnica per gestire le richieste di accesso dell'utente a fini di contrasto (articolo 78, paragrafo 10)⁸. Tre degli atti già adottati sono in fase di revisione per integrare le modifiche derivanti dal nuovo regolamento concernente il sistema di informazione visti (VIS) e le conseguenti modifiche del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS): gli atti sulle norme tecniche per la creazione di collegamenti tra i dati di diversi sistemi di informazione dell'UE (articolo 28, paragrafo 7) e per i profili per gli utenti dell'ESP (articolo 8, paragrafo 2) nonché l'atto sull'archivio centrale di relazioni e statistiche (articolo 39, paragrafo 5). L'atto delegato sulle procedure per determinare i casi in cui è possibile considerare che i dati di identità sono identici o simili (articolo 28, paragrafo 5) ha suscitato l'obiezione del Parlamento europeo nel gennaio 2022. La Commissione ha rivisto l'atto per rispondere alle preoccupazioni del Parlamento europeo e per integrare le modifiche derivanti dal nuovo regolamento VIS e le

⁷ Ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un atto delegato può entrare in vigore soltanto se, entro il termine fissato dall'atto legislativo, il Parlamento europeo o il Consiglio non sollevano obiezioni.

⁸ A causa della presenza di due regolamenti sull'interoperabilità, è stato necessario adottare due serie di atti delegati e di esecuzione dal contenuto simile. Pertanto il numero totale di atti adottati è doppio.

conseguenti modifiche dell'ETIAS. Il processo di preparazione ha previsto la debita consultazione del sottogruppo per l'interoperabilità del gruppo di esperti sui sistemi di informazione per le frontiere e la sicurezza, nonché la partecipazione di esperti del Parlamento europeo. La Commissione ha adottato l'atto riveduto sui dati identici o simili nel luglio 2022.

Deve essere ancora adottato un atto: l'atto di esecuzione sul formato universale dei messaggi (UMF) (articolo 38, paragrafo 3). Al momento della stesura della presente relazione, l'atto è in fase di adozione da parte della Commissione.

3. Stato di attuazione da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'UE

La Commissione ha continuato a convocare regolarmente riunioni con gli Stati membri per discutere in merito all'attuazione dell'interoperabilità dei sistemi di informazione dell'UE su larga scala. Dall'ultima relazione sui progressi compiuti del novembre 2021, la Commissione ha tenuto otto riunioni con i gruppi di esperti sull'interoperabilità e tre riunioni con i comitati sull'interoperabilità per discutere i rimanenti atti delegati e di esecuzione da adottare e rivedere, nonché per sostenere l'elaborazione di un manuale sull'interoperabilità per gli utenti finali.

Nel 2020 la Commissione ha istituito una procedura di allarme rapido (RAP-IT) per monitorare l'attuazione e l'utilizzo dei sistemi IT nei settori della migrazione, della sicurezza e della giustizia e la relativa interoperabilità. La procedura di allarme rapido utilizza gli strumenti e i meccanismi esistenti per monitorare costantemente l'attuazione da parte degli Stati membri al fine di fornire riscontri e assistenza. Dalla creazione di tale procedura, la Commissione ne ha fatto uso a fini di monitoraggio e per la raccolta di informazioni.

Nel 2022 la Commissione ha organizzato, con il sostegno di eu-LISA, riunioni bilaterali con oltre 14 Stati membri, paesi associati Schengen e agenzie dell'UE, al fine di monitorare i progressi, individuare gli ambiti potenzialmente problematici e garantire la preparazione per l'entrata in funzione dei sistemi di informazione dell'UE e la relativa interoperabilità. Inoltre, con il sostegno di eu-LISA, la Commissione ha tenuto regolari scambi trilaterali con gli Stati membri che si trovano ad affrontare sfide specifiche nell'attuazione del progetto di interoperabilità, al fine di fornire sostegno per risolvere i problemi esistenti.

Nell'aprile 2022 la Commissione ha tenuto il settimo forum sull'interoperabilità per discutere in merito ai progressi e alle sfide ancora aperte nell'attuazione della nuova architettura informatica dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza. Come di consueto la Commissione ha consultato, mediante questionari mirati, gli Stati membri e le agenzie dell'UE per ottenere informazioni sui progressi compiuti in materia di attuazione e ha presentato ai partecipanti una panoramica dello stato di avanzamento dell'attuazione della nuova architettura informatica dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza da parte degli Stati membri e delle agenzie dell'UE. Le discussioni mirate hanno riguardato il livello di preparazione degli Stati membri e delle agenzie dell'UE per l'entrata in funzione dei sistemi di informazione dell'UE su larga scala, i progressi compiuti e le difficoltà non ancora risolte per quanto riguarda la tempestività dell'attuazione, anche in relazione al collaudo, ai contratti e ai finanziamenti.

Gli scambi di informazioni avvenuti durante il forum hanno evidenziato un sostanziale progresso generale degli Stati membri in una serie di ambiti di preparazione per l'attuazione dei sistemi di informazione dell'UE e della relativa interoperabilità. Dalle discussioni sono emersi progressi generali tangibili nella preparazione per la messa in servizio del SIS oggetto di rifusione e una fiducia generale da parte degli Stati membri e di eu-LISA per quanto riguarda il raggiungimento del traguardo della sua entrata in funzione. Gli scambi con gli Stati membri hanno messo in evidenza alcune sfide critiche da affrontare in vista dell'entrata in funzione dell'EES, tra cui i ritardi del contraente di eu-LISA, le conseguenze dei collaudi a livello nazionale e il grado di preparazione ai valichi di frontiera. La maggior parte degli Stati membri ha riferito di essere sulla buona strada per l'entrata in funzione dell'ETIAS e sono in corso le attività per la messa a punto del VIS con l'obiettivo di rendere operativo il sistema il prima possibile. La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ed eu-LISA a sottoporre qualsiasi serio rischio di ritardo ai rispettivi organi di gestione e ai responsabili politici, al fine di prendere pienamente in considerazione tutti i rischi esistenti in vista della pianificazione, della governance e del calendario concordato a livello politico per l'attuazione della nuova architettura informatica. Sulla base dei progressi delineati e delle sfide ancora aperte presentate dagli Stati membri e da eu-LISA, nella riunione dell'11 luglio 2022 il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha confermato le modifiche apportate al calendario di attuazione.

4. Esigenze di formazione

Per garantire un'attuazione e un utilizzo corretti ed efficienti dell'interoperabilità è essenziale che nell'UE la formazione sia coordinata a livello centrale. I regolamenti sull'interoperabilità incaricano eu-LISA di offrire formazione sull'uso tecnico delle componenti dell'interoperabilità e richiedono alle autorità degli Stati membri e alle agenzie dell'Unione di fornire programmi di formazione sulla sicurezza dei dati, la qualità dei dati, le norme in materia di protezione dei dati e le procedure applicabili al trattamento dei dati⁹.

La Commissione ha continuato a sostenere gli Stati membri e le agenzie dell'UE per quanto riguarda la formazione, fornendo anche materiale e informazioni pertinenti sull'uso del quadro per l'interoperabilità e delle sue componenti in riunioni dedicate. La Commissione partecipa regolarmente al processo volto a individuare le esigenze in materia di formazione, sostenendo in particolare la CEPOL, e ha erogato attività di formazione in relazione al quadro per l'interoperabilità. In particolare la Commissione ha sostenuto il lavoro del nuovo centro di conoscenza di CEPOL sulla cooperazione, sullo scambio di informazioni e sull'interoperabilità nell'ambito dell'attività di contrasto, nominando anche esperti per i flussi di lavoro pertinenti.

La Commissione ha inoltre organizzato due seminari tematici sull'interoperabilità, incentrati su vari processi aziendali, per sostenere gli Stati membri nei preparativi in vista dell'attuazione dell'interoperabilità.

⁹ Articolo 76 del regolamento (UE) 2019/817 e articolo 72 del regolamento (UE) 2019/818.

5. Fondi UE

La scheda finanziaria legislativa allegata alle proposte della Commissione europea relative ai due regolamenti che istituiscono un quadro per l'interoperabilità dei sistemi di informazione dell'UE nel settore della giustizia e degli affari interni indica che, per il periodo 2019-2027, la proposta richiede una dotazione di bilancio complessiva di 461 milioni di EUR. Tale importo comprende una dotazione pertinente per gli Stati membri (136,3 milioni di EUR) per l'adeguamento dei sistemi nazionali e la formazione degli utenti finali, per l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (4,8 milioni di EUR) per un gruppo di specialisti a sostegno del periodo di transizione del rilevatore di identità multiple (MID), per Europol (48,9 milioni di EUR) per il necessario aggiornamento dei suoi sistemi informatici, per CEPOL (2,0 milioni di EUR) per la formazione del personale operativo e per eu-LISA (261,3 milioni di EUR) per i costi di sviluppo e di manutenzione delle componenti dell'interoperabilità e per le attività di migrazione dei dati, l'aggiornamento, la rete, la formazione e le riunioni¹⁰. Le spese correnti sono inferiori agli importi stimati nella scheda finanziaria legislativa e finora non è stato individuato alcun rischio di sforamenti della spesa.

In linea con la proposta della Commissione per i regolamenti sull'interoperabilità, l'impatto sulle spese operative di eu-LISA per lo sviluppo dell'interoperabilità è stimato a 45,2 milioni di EUR per il 2021 e a 57,9 milioni di EUR per il 2022¹¹. In base alla quinta relazione sui progressi dell'interoperabilità di eu-LISA, l'importo di 5,1 milioni di EUR è stato utilizzato, entro l'11 novembre 2021, per appaltare le attività di sviluppo e attuazione necessarie e il contratto di sviluppo è stato firmato nel dicembre 2021. L'agenzia riferisce che i piani per gli impegni di bilancio nel 2021 sono stati influenzati negativamente, tra l'altro, dalla pandemia di COVID-19 che ha colpito le attività riguardanti appalti e contratti. Di conseguenza eu-LISA ha dovuto ridurre la durata di alcune delle attività previste e aumentare il numero di attività parallele¹².

Gli Stati membri sono incoraggiati a utilizzare le risorse disponibili nell'ambito dei loro programmi del Fondo sicurezza interna per l'attuazione dei regolamenti sull'interoperabilità. Gli Stati membri sono inoltre invitati a dare priorità, nel quadro dei nuovi programmi nell'ambito dei fondi per gli affari interni per il periodo 2021-2027, in particolare il programma dello Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (BMVI), alle azioni per lo sviluppo e l'ulteriore attuazione dell'interoperabilità dei sistemi di informazione dell'UE. Inoltre la Commissione ha istituito un'azione specifica nell'ambito del BMVI mettendo a disposizione una dotazione di bilancio di 31,75 milioni di EUR per sostenere gli Stati membri nell'attuazione del quadro giuridico per l'interoperabilità. In particolare i fondi di questa azione specifica possono essere utilizzati per attività quali l'adattamento dei processi aziendali nazionali, la redazione di guide e manuali nazionali, la formazione degli utenti finali ecc. Nel 2022 la stragrande maggioranza degli Stati membri (21 dei 26 Stati membri ammissibili) ha presentato domanda per questo finanziamento specifico¹³.

¹⁰ COM(2018) 478 final.

¹¹ COM(2018) 478 final.

¹² eu-LISA, quinta relazione sui progressi dell'interoperabilità, 2021-390 REV2.

¹³ L'ambito di applicazione dell'azione specifica comprende tutti gli Stati membri dello spazio Schengen che gestiscono le frontiere esterne. Sono esclusi Irlanda e Liechtenstein, ma sono inclusi i paesi associati Schengen.

6. Conclusioni

L'attuazione dell'interoperabilità è essenziale per l'Unione europea al fine di rendere il sistema europeo di gestione delle frontiere adatto allo scopo e in grado di contribuire a un controllo più solido dei flussi migratori e alla lotta contro l'immigrazione illegale, il terrorismo e altri reati gravi.

In base al calendario riveduto e approvato a livello politico, tutti i nuovi sistemi IT relativi alla gestione delle frontiere esterne saranno completati entro la fine del 2023, conformemente all'obiettivo politico generale. Per quanto riguarda le componenti dell'interoperabilità, i ritardi dopo la fine del 2023 dovrebbero essere ridotti al minimo affinché la consegna sia effettuata prima di giugno 2024.

La Commissione continuerà a monitorare da vicino i progressi e a valutare i rischi per l'attuazione della nuova architettura informatica dei sistemi di informazione dell'UE per le frontiere, la migrazione e la sicurezza e della relativa interoperabilità. Essa continuerà a confrontarsi regolarmente con tutti i portatori di interessi, anche nell'ambito della procedura di allarme rapido, per coordinare e monitorare le azioni, individuare gli ambiti potenzialmente problematici e ridurre al minimo i rischi legati all'attuazione dell'interoperabilità, nonché per sostenere un'attuazione tempestiva ed efficiente dell'iniziativa nel rispetto del calendario concordato a livello politico.