



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.6.2009  
SEC(2009) 836

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna*

la proposta di

**REGOLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**  
**che istituisce un'agenzia per la gestione operativa dei sistemi di tecnologia**  
**dell'informazione su larga scala del settore della libertà, della sicurezza e della giustizia**

*e*

la proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**che conferisce all'agenzia istituita con regolamento XX i compiti di gestione**  
**operativa del SIS II e del VIS, in applicazione del titolo VI del trattato UE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2009) 292 definitivo}  
{COM(2009) 293 definitivo}  
{COM(2009) 294 definitivo}  
{SEC(2009) 837}

## 1. INTRODUZIONE

Nelle dichiarazioni comuni che corredano gli strumenti giuridici del SIS II<sup>1</sup> e del VIS<sup>2</sup>, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno invitato la Commissione a presentare, sulla base di una valutazione d'impatto comprendente un'analisi approfondita delle alternative da un punto di vista finanziario, operativo ed organizzativo, le proposte legislative necessarie a conferire a un'agenzia la gestione operativa a lungo termine del SIS II e del VIS. La dichiarazione che accompagna il regolamento VIS prevede che la valutazione d'impatto della gestione operativa del VIS possa far parte della valutazione d'impatto della gestione operativa del SIS II. In tali dichiarazioni la Commissione si è impegnata a presentare, entro due anni dall'entrata in vigore degli strumenti giuridici del SIS II e del VIS<sup>3</sup>, le proposte legislative necessarie a conferire a un'agenzia la gestione operativa a lungo termine di tali sistemi.

## 2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

La Commissione è responsabile della gestione operativa del SIS II e del VIS per un periodo transitorio. Al momento la gestione operativa del SIS II e del VIS è affidata a organismi nazionali del settore pubblico di due Stati membri. Gli strumenti giuridici stabiliscono che le unità centrali dei sistemi siano ubicate a Strasburgo (Francia) e le unità di riserva vicino a Salisburgo (Austria). Il periodo transitorio non dovrebbe protrarsi oltre cinque anni dalla data in cui rispettivamente si applicano gli strumenti giuridici del SIS II o entra in vigore il regolamento VIS.

Attualmente EURODAC<sup>4</sup> è gestito dalla Commissione, e non è necessario modificarne la struttura di gestione. Una valutazione tecnica del 2005 ha tuttavia segnalato l'opportunità di migliorare la capacità di EURODAC dopo l'adesione all'UE dei nuovi Stati membri nel 2004 e nel 2007. La funzione di confronto biometrico, garantita dall'architettura orientata ai servizi (SOA) del sistema di confronto biometrico (BMS), sarà messa a disposizione innanzitutto del VIS e poi probabilmente del SIS II e di EURODAC. La presente valutazione d'impatto ha pertanto esaminato questa soluzione di gestione operativa anche per EURODAC. La combinazione dei tre sistemi in un'unica agenzia potrebbe permettere di creare importanti sinergie e condividere infrastrutture, personale e una piattaforma tecnologica comune.

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) e decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata (regolamento VIS).

<sup>3</sup> Il regolamento SIS II è entrato in vigore nel gennaio 2007.

<sup>4</sup> EURODAC è stato istituito con regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

I sistemi non possono funzionare senza un'autorità centrale di gestione operativa a lungo termine che garantisca la continuità, la gestione operativa dei sistemi e il flusso ininterrotto dei dati.

### 3. CRITERI DI VALUTAZIONE

L'obiettivo generale della valutazione d'impatto è trovare una soluzione adeguata per la gestione a lungo termine del SIS II, del VIS e di EURODAC<sup>5</sup>.

La soluzione dovrà tenere conto dei seguenti aspetti:

- provvedere a una gestione operativa efficace dei sistemi, garantendo la continuità operativa e un servizio senza interruzioni (24/7), l'integrità e la sicurezza dei dati, e affidandola a un organismo nazionale del settore pubblico in grado di offrire il servizio di qualità richiesto dagli utenti di ciascun sistema;
- istituire una struttura di gestione operativa e di governance del SIS II, del VIS e di EURODAC ed eventualmente di altri sistemi IT su larga scala nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia che sia trasparente e risponda del proprio operato dinanzi ad organi di controllo (Parlamento europeo, Corte dei conti) e al pubblico in generale;
- permettere un controllo effettivo da parte di un insieme eterogeneo di paesi partecipanti ("geometria variabile"<sup>6</sup>) e della Commissione nell'ambito dei rispettivi ruoli;
- garantire una gestione finanziaria sana, continua, efficace e responsabile del SIS II, del VIS, di EURODAC e di altri potenziali sistemi IT su larga scala nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia, che ottimizzi i risparmi e le economie di scala derivanti dalle sinergie;
- garantire che le strutture e procedure di gestione operativa e di governance prevedano un'adeguata protezione dei dati e/o adeguati meccanismi di responsabilità, e anticipino le eventuali modifiche derivanti dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

### 4. OPZIONI STRATEGICHE

Il processo di valutazione si è svolto in due fasi. In primo luogo sono state valutate le opzioni rispetto alla loro legalità, al grado di accettazione da parte delle principali parti interessate e alla capacità di ciascuna di garantire una gestione operativa efficace e responsabile del SIS II, del VIS e di EURODAC, e su questa base sono state scartate o modificate alcune opzioni. In secondo luogo, al termine di questo primo esame, sono state individuate ed esaminate cinque opzioni possibili per trovare

---

<sup>5</sup> La valutazione d'impatto è stata adottata dal comitato per la valutazione d'impatto nel marzo 2008, pertanto non copre gli sviluppi giuridici successivi.

<sup>6</sup> Al SIS II, al VIS e a EURODAC partecipano sia gli Stati membri UE che paesi associati (Norvegia, Islanda e, in futuro, Svizzera e Liechtenstein). Alcuni Stati membri, tuttavia, partecipano solo parzialmente ai sistemi (Regno Unito e Irlanda) o si fondano su una base giuridica diversa (Danimarca).

una soluzione adeguata di gestione a lungo termine del SIS II, del VIS e di EURODAC. È stata poi considerata la possibilità di aggiungere altri sistemi IT nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia.

#### 4.1. Opzioni selezionate

- Opzione 1 – “linea di base”: diventerebbe definitiva la soluzione scelta per il SIS II e il VIS durante il periodo transitorio, con la Commissione che continuerebbe a svolgere le funzioni di gestione operativa affidandone i compiti a due Stati membri. La struttura di gestione operativa quotidiana di EURODAC rimarrebbe invariata, sotto la responsabilità della Commissione. La Commissione continuerebbe ad essere responsabile della gestione operativa dei sistemi IT su larga scala, mentre gli Stati membri continuerebbero a svolgere i compiti di gestione operativa quotidiana.
- Opzione 2 – “linea di base+”: la Commissione affiderebbe la gestione operativa del SIS II, del VIS e di EURODAC alle autorità degli Stati membri. Tale opzione è molto simile all’opzione 1, con la differenza principale che la Commissione affiderebbe ai due Stati membri anche i compiti di gestione operativa di EURODAC.
- Opzione 3 – “nuova agenzia di regolamentazione”: alla nuova agenzia sarebbe affidata la gestione operativa a lungo termine del SIS II, del VIS e di EURODAC. L’agenzia sarebbe istituita come un’agenzia di primo pilastro e parallelamente sarebbero previsti strumenti per disciplinare gli aspetti giuridici di terzo pilastro. L’agenzia diventerebbe un “centro di eccellenza” con personale specializzato. Gli Stati membri svolgerebbero un ruolo importante nell’ambito del controllo dei sistemi, in quanto sarebbero rappresentati nel consiglio di amministrazione dell’agenzia. La gestione quotidiana sarebbe assicurata dal direttore esecutivo e dal consiglio di amministrazione. Per le questioni inerenti alla specificità di ciascun sistema sarebbe prevista la creazione di uno o più gruppi consultivi per assistere il consiglio di amministrazione. In funzione del mandato, l’agenzia di regolamentazione potrebbe essere responsabile della gestione operativa dei sistemi esistenti, dello sviluppo e della gestione operativa di altri sistemi IT su larga scala, nonché di alcune questioni più tecniche disciplinate dalle disposizioni di attuazione degli strumenti giuridici che istituiscono i sistemi.
- Opzione 4 – “FRONTEX per il SIS II, il VIS ed EURODAC”: sarebbe necessario modificare sia il regolamento FRONTEX sia la sua struttura di governo. Per una gestione operativa efficace, tale opzione implicherebbe il trasferimento dei sistemi nel sito di FRONTEX o nelle sue vicinanze.
- Opzione 5 – “Europol”, (attualmente) agenzia di terzo pilastro: Europol sarebbe responsabile della gestione del SIS II e la Commissione del VIS e di EURODAC. Le attuali disposizioni della convenzione Europol non sono adatte a regolare la gestione operativa di un sistema di primo pilastro (elementi di primo pilastro del SIS II), in quanto la partecipazione degli attori comunitari (Parlamento europeo, Commissione, garante europeo della protezione dei dati, Corte di giustizia delle Comunità europee) sarebbe estremamente limitata.

## 5. CONFRONTO DELLE OPZIONI

Ai fini della presente valutazione d'impatto sono stati valutati gli aspetti giuridici e politici fondamentali e le difficoltà a livello operativo e organizzativo<sup>7</sup>. È l'esistenza in sé dei sistemi che può avere ripercussioni economiche, ambientali e, soprattutto, sociali. Tutti i sistemi IT hanno ripercussioni a livello di criminalità, terrorismo, sicurezza e diritti fondamentali. La loro modalità di gestione operativa, invece, non incide sull'entità di tali ripercussioni.

Sono stati applicati i seguenti criteri:

funzionamento – efficacia della gestione operativa rispetto agli appalti, ai requisiti tecnologici, ai casi di emergenza, alla fornitura di servizi agli utenti degli Stati membri;

governance – responsabilità della gestione operativa e livello di controllo delle istituzioni UE e degli Stati membri sulle decisioni di gestione;

aspetti finanziari – efficacia del funzionamento e capacità di garantire un finanziamento adeguato;

aspetti giuridici – legalità delle opzioni e esistenza di garanzie per le persone cui si riferiscono i dati e gli utenti.

Nell'ambito di ognuna di queste categorie sono stati poi applicati dei criteri per determinare il rendimento di ciascuna opzione, in modo da poterle confrontare.

### 5.1. Valutazione qualitativa

Per ciascun criterio, a ogni opzione è stato assegnato un numero di stelle in funzione del rendimento (una stella (\*) scarso, due stelle (\*\*) medio, tre stelle (\*\*\*) buono). Inoltre, per ogni categoria sono stati individuati i criteri più importanti rispetto ai compiti dell'autorità di gestione. Tali criteri sono stati evidenziati in **grassetto** nella tabella contenente i risultati della valutazione. La seguente tabella mostra il punteggio delle varie opzioni per ciascuna categoria d'impatto.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
	Linea di base: COM affida SIS II e il VIS agli Stati membri	Linea di base+: COM affida tutti i sistemi agli Stati membri	Nuova agenzia di regolamentazione	FRONTEX per tutti i sistemi	Europol per il SIS II; COM per VIS e EURODAC

<sup>7</sup>

Tali criteri corrispondono a quelli individuati nelle dichiarazioni comuni della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo che corredano gli strumenti giuridici del SIS II e del VIS, per cui la valutazione d'impatto deve contenere un'analisi approfondita delle alternative da un punto di vista finanziario, operativo ed organizzativo.

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
	Linea di base: COM affida SIS II e il VIS agli Stati membri	Linea di base+: COM affida tutti i sistemi agli Stati membri	Nuova agenzia di regolamentazione	FRONTEX per tutti i sistemi	Europol per il SIS II; COM per VIS e EURODAC
<b>FUNZIONAMENTO</b>					
<b>Affidabilità e qualità del servizio</b>	**	**	***	**	**
<b>Capacità di fornire servizi di gestione adeguati alle autorità degli Stati membri (anche per esigenze specifiche degli utenti (Stati membri))</b>	*	*	***	**	*
<b>Garanzia di flessibilità rispetto all'aggiunta di altri sistemi, esistenti o potenziali</b>	**	**	***	**	*
<b>Capacità di fornire i livelli di sicurezza richiesti</b>	**	**	***	**	***
<b>Capacità di risposta ai casi di emergenza</b>	*	*	***	**	*
<b>Capacità/flessibilità nell'incorporare nuove tecnologie e reagire all'evoluzione dei bisogni</b>	**	**	***	***	*
<b>Capacità di assumere persone con competenze cruciali</b>	**	**	***	***	***
<b>Tempo necessario per sviluppare e mettere in atto l'opzione</b>	***	***	*	**	**
<b>GOVERNANCE</b>					

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
	Linea di base: COM affida SIS II e il VIS agli Stati membri	Linea di base+: COM affida tutti i sistemi agli Stati membri	Nuova agenzia di regolamentazione	FRONTEX per tutti i sistemi	Europol per il SIS II; COM per VIS e EURODAC
<b>Capacità di risposta alle esigenze e ai pareri degli Stati membri, della Commissione e del Parlamento europeo</b>	*	*	***	***	*
<b>Trasparenza (finanziamento, responsabilità, processo decisionale) nei confronti di cittadini, utenti dei sistemi e organi di controllo</b>	**	**	***	**	*
Capacità di aggiungere nuovi Stati membri	***	***	**	*	*
Capacità di risposta alle esigenze e ai pareri di altre parti interessate	*	*	***	**	**
Grado di allineamento alle politiche GAI e a altre politiche UE in generale	***	***	***	**	*
Integrazione della "geometria variabile"	***	***	***	**	*
<b>ASPETTI FINANZIARI</b>					
<b>Massa critica: sfruttamento delle sinergie</b>	**	***	***	***	*
<b>Capacità di ottenere finanziamenti necessari e risorse adeguati (costi di funzionamento)</b>	**	**	***	***	**
Costi di transizione	***	***	*	**	**

	Opzione 1	Opzione 2	Opzione 3	Opzione 4	Opzione 5
	Linea di base: COM affida SIS II e il VIS agli Stati membri	Linea di base+: COM affida tutti i sistemi agli Stati membri	Nuova agenzia di regolamentazione	FRONTEX per tutti i sistemi	Europol per il SIS II; COM per VIS e EURODAC
Accesso a finanziamenti per extracosti accessori	***	***	**	**	**
Capacità di effettuare gli investimenti necessari (OPEX e CAPEX)	**	**	***	**	*
<b>ASPETTI GIURIDICI</b>					
<b>Capacità di garantire i diritti e le libertà fondamentali, in particolare la protezione dei dati personali e il diritto a un ricorso effettivo</b>	**	**	***	***	*
<b>Disposizioni efficaci in materia di responsabilità e riparazione</b>	*	*	***	***	*
Peso delle esigenze giuridiche per ottenere una gestione efficace	***	**	*	*	*
Prevenzione del rischio di "function creep" (de jure e de facto)	**	**	***	**	*

Da tale valutazione le opzioni da preferire risultano essere la nuova agenzia di regolamentazione e FRONTEX.

## 5.2. Valutazione quantitativa

In termini di valutazione quantitativa, se si seguisse l'opzione "linea di base" per l'esecuzione dei compiti di autorità di gestione, si dovrebbero spendere circa 4 milioni di euro per migliorare (ed eventualmente estendere) l'attuale centro dati. Se l'agenzia di regolamentazione fosse ubicata in un altro Stato membro sarebbero necessarie nuove infrastrutture. Se si dovessero acquistare nuove infrastrutture per



ospitare l'agenzia, compresi i sistemi, i costi stimati ammonterebbero a circa 12,6 milioni di euro. Se lo Stato membro, per attirare l'agenzia, fornisse le infrastrutture gratuitamente, molto probabilmente sarebbe necessario modificare gli edifici, con un costo di circa 4 milioni di euro.

In termini di costi di funzionamento, l'opzione meno onerosa – 36,1 milioni di euro all'anno – è l'agenzia di regolamentazione, se lo Stato membro che la ospita fornisce gratuitamente infrastrutture per una superficie di 1 800 m<sup>2</sup>. La seconda migliore opzione, con un costo di 36,6 milioni di euro all'anno, è sempre una nuova agenzia di regolamentazione con acquisto di nuove infrastrutture per una superficie di 1 800 m<sup>2</sup> in un altro Stato membro. I costi di funzionamento stimati per l'opzione di base e l'opzione FRONTEX ammontano a 37,5 milioni di euro all'anno.

I costi operativi per i sistemi SIS II e VIS sono pari a 3,4 milioni di euro all'anno, indipendentemente dall'opzione di gestione operativa prescelta.

## **6. OPZIONE PRESCELTA**

Secondo la valutazione qualitativa l'opzione da preferire sarebbe la nuova agenzia di regolamentazione, seguita dall'opzione FRONTEX. Secondo quella quantitativa, se ad ospitare la nuova agenzia di regolamentazione fosse un nuovo Stato membro, questo potrebbe, per aggiudicarsi la sede, proporre di includere gratuitamente nell'offerta il sito necessario o finanche l'edificio, rendendo così questa opzione la più vantaggiosa in termini di costo.

A lungo termine, un'agenzia di regolamentazione ha molte probabilità di fornire il servizio di migliore qualità agli utenti del SIS II, del VIS e di EURODAC, nonché di accogliere altri sistemi nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia. Per potenziare la base operativa e giustificare meglio le spese generali di gestione, all'agenzia andrebbero affidati lo sviluppo e la gestione operativa dei nuovi sistemi, una volta che il legislatore ne abbia deciso l'istituzione.

### **6.1. Vantaggi e svantaggi dell'opzione prescelta**

Da un punto di vista operativo, l'agenzia di regolamentazione consentirebbe di trovare soluzioni specifiche e su misura per la gestione di questi sistemi IT. Il suo obiettivo principale sarebbe fornire agli utenti un servizio continuo di altissima qualità. Inizialmente, la struttura del consiglio di amministrazione potrebbe costituire un ostacolo a un processo decisionale rapido, ma la nuova agenzia sarà in grado di sviluppare meccanismi efficaci per far fronte ai casi di emergenza. Pur dovendo rispettare lo statuto dei funzionari dell'UE, l'agenzia potrebbe assumere più agenti temporanei e agenti contrattuali rispetto ai servizi interni della Commissione. Istituire un'agenzia potrebbe rivelarsi un processo lungo e complesso. Le sue responsabilità potrebbero includere alcune disposizioni tecniche di attuazione, previste dagli strumenti giuridici che istituiscono i sistemi, direttamente correlate con la gestione operativa del SIS II e del VIS. Il trattato e la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cause 9 e 10/56 Meroni & Co. contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio

possono impedire che all'agenzia siano attribuiti alcuni compiti attualmente svolti in sede di comitatologia.

In termini di governance, un'agenzia di regolamentazione facilita la rappresentazione adeguata degli utenti nelle strutture decisionali. Il ruolo che la Commissione svolge in seno all'agenzia partecipando al consiglio di amministrazione e influenzando in particolare sul bilancio e sul programma di lavoro contribuirà ad allineare la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala a obiettivi politici più generali. Inoltre, i compiti di controllo democratico del Parlamento europeo sarebbero garantiti dai meccanismi istituzionali diretti a far rispettare gli obblighi cui devono sottostare le agenzie europee in materia di informazioni finanziarie e resoconto di gestione. L'agenzia costituirebbe inoltre una struttura visibile e specifica, che potrebbe diventare un centro di eccellenza per la promozione di un dialogo attivo con le unità operative locali, gli utenti e le altre parti interessate del settore. Una struttura comune risulterebbe poi anche più visibile e più accessibile per la società civile. La questione dei diversi livelli di partecipazione ai tre sistemi dei paesi e dei nuovi utenti potrebbe risolversi istituendo modalità di voto differenziate nel consiglio di amministrazione.

Sotto il profilo finanziario, un'agenzia di regolamentazione può in effetti comportare costi di avviamento rilevanti ma è anche in grado di sfruttare al meglio le sinergie operative e presenta un migliore rapporto costi-benefici nel lungo periodo. La gestione congiunta dei sistemi permetterà di realizzare risparmi a livello di spese iniziali in conto capitale e spese annuali (di funzionamento). Una struttura comune richiede meno personale rispetto a tre sistemi separati. La coubicazione degli impianti di rete consentirà sinergie a livello non solo di impianti ma anche di gestione operativa e monitoraggio. Inoltre, molti compiti collegati al funzionamento dei sistemi, agli appalti e alla gestione dei progetti coinciderebbero per più sistemi. È poco probabile che si riesca a creare un centro di eccellenza per un sistema soltanto. La separazione dei sistemi comporterebbe poi il costo opportunità di non aver creato sinergie in termini di conoscenze e know-how dei sistemi IT su larga scala. Il bilancio dell'agenzia di regolamentazione sarà destinato specificatamente ai compiti di gestione operativa dei sistemi IT.

Da ultimo, considerata la “geometria variabile”, per istituire un'agenzia di regolamentazione occorrerà adottare un pacchetto legislativo composto da più strumenti giuridici. Tale opzione garantirà il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali rendendo l'agenzia debitamente responsabile dinanzi il Parlamento europeo, il garante europeo della protezione dei dati, la Corte dei conti, la Corte di giustizia delle Comunità europee e la Commissione. L'opzione di istituire un'agenzia permette un chiaro distinguo tra il personale tecnico e operativo, i responsabili politici e gli utenti dei sistemi, contribuendo così a evitare il rischio di “function creep”<sup>9</sup>. La Corte di giustizia delle Comunità europee e il Tribunale di primo grado avranno piena competenza a pronunciarsi sulle attività dell'agenzia di regolamentazione.

---

<sup>9</sup> Con “function creep” si intende il processo per cui un sistema destinato a svolgere determinate funzioni è poi usato ad altri scopi.