

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2003
COM(2003) 771 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

**Sviluppo del sistema di informazione Schengen II e possibili sinergie con un futuro
sistema di informazione visti (VIS)**

INDICE

1.	Introduzione	4
1.1.	Oggetto della comunicazione	4
1.2.	Sistema di informazione Schengen - Dal SIS attuale al SIS II	4
1.2.1.	Il SIS attuale	4
1.2.2.	Esigenza di un SIS di nuova generazione	5
1.3.	Sviluppo del SIS II	6
1.4.	Imperativi e problematiche essenziali	7
1.4.1.	Imperativi	7
1.4.2.	Principali problematiche	7
2.	Stato di avanzamento dei lavori	8
2.1.	Risultati conseguiti (gennaio-giugno 2003) e prossime tappe (luglio-dicembre 2003)	8
2.1.1.	Attività principale: studio di fattibilità	8
2.1.2.	Attività in corso: preparazione del bando di gara	9
2.1.3.	Prossime tappe	9
2.1.4.	Comitato SIS II	10
2.1.5.	Partecipazione dei nuovi paesi aderenti	11
2.1.6.	Gestione del progetto ad opera della Commissione	11
3.	Architettura	12
3.1.	Requisiti del SIS II	12
3.1.1.	Requisiti generali	12
3.1.2.	Peso relativo dei requisiti e criteri di esclusione	12
3.2.	Scelta dell'architettura: processo e metodologia	12
3.2.1.	Processo di selezione dell'architettura	12
3.2.2.	Raccomandazione finale: architettura ibrida senza dati nell'interfaccia nazionale	13
4.	Funzioni	14
4.1.	Impostazione generale	14
4.2.	Elenco di funzioni SIS II	15
4.3.	Uso di dati biometrici	15
5.	Calendario	16
6.	Costi	17

6.1.	Esito dello studio di fattibilità.....	17
6.2.	Raffronto di costi tra le varie opzioni	17
6.3.	Distribuzione dei costi	18
6.3.1.	Costi di allestimento del SIS II	18
6.3.2.	Costi di funzionamento	19
6.4.	Incidenza di bilancio	19
6.4.1.	Ripartizione finanziaria delle spese di funzionamento direttamente collegate alla progettazione, allo sviluppo e alla messa in servizio del SIS II.....	19
6.4.2.	Ripartizione finanziaria delle altre spese di funzionamento	20
6.4.3.	Finanziamento del progetto SIS II	20
7.	Gestione e localizzazione del SIS II.....	20
7.1.	Introduzione	20
7.2.	Gestione del SIS II	20
7.2.1.	Gestione strategica	21
7.2.2.	Gestione operativa.....	23
7.3.	Localizzazione dell'elemento centrale del SIS II	23
8.	Futuro sistema di informazione sui visti e sinergie col SIS II	25
8.1.	Contesto politico	25
8.2.	Introduzione al sistema di informazione sui visti (VIS)	25
8.3.	Possibili forme di sinergia con un futuro sistema di informazione sui visti (VIS)....	26
8.4.	Previsioni finanziarie per il VIS.....	30
9.	Risvolti giuridici	31
10.	Protezione dei dati personali	32
11.	Conclusioni	32
12.	Allegato 1: Calendario SIS II gennaio - giugno 2003.....	34
13.	Allegato 2: tempistica fino al 2007	35
14.	Allegato 3: scheda finanziaria.....	36

1. INTRODUZIONE

1.1. Oggetto della comunicazione

La presente comunicazione si prefigge di:

- presentare al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione sullo **stato di avanzamento** del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), che illustri le attività condotte nel primo semestre 2003¹, nonché il calendario delle iniziative future²;
- presentare una sintesi dei risultati dello **studio di fattibilità** di un sistema di seconda generazione (SIS II);
- evidenziare le **ripercussioni di bilancio** del SIS II, sulla scorta di stime dettagliate formulate nello studio di fattibilità;
- prospettare soluzioni sull'**ubicazione** e sulla futura **gestione** del SIS II;
- illustrare potenziali sinergie con un eventuale **sistema informazione visti** (VIS) futuro.

La presente comunicazione si fonda su quella che la Commissione aveva presentato al Consiglio e al Parlamento europeo il 18 dicembre 2001: "Lo sviluppo del sistema di informazione Schengen II"³.

1.2. Sistema di informazione Schengen - Dal SIS attuale al SIS II

1.2.1. Il SIS attuale

SIS è un sistema di informazione che permette alle competenti autorità negli Stati membri, tramite un procedura automatizzata di interrogazione, di avere accesso a segnalazioni relative a persone e beni. Si tratta pertanto di un elemento essenziale per gestire la sicurezza, la libertà e la giustizia nello spazio senza frontiere di Schengen. Esso contribuisce ad attuare le disposizioni sulla libera circolazione delle persone (titolo IV del trattato CE) e alla cooperazione giudiziaria (titolo VI del trattato CE) e di polizia in sede penale.

¹ Relazione presentata al Consiglio e al Parlamento europeo in conformità dell'obbligo previsto dall'articolo 6 del regolamento n. 2424/2001 del Consiglio, del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del secondo sistema di informazione Schengen (SIS II) - GU L 328 del 13 dicembre 2001.

² Una relazione sullo stato di avanzamento relativa al secondo semestre 2003 verrà pubblicata all'inizio del 2004.

³ COM(2001) 720 def.

L'attuale SIS è formato da un sistema nazionale⁴ insediato presso ciascuna delle parti contraenti⁵. Sotto il profilo materiale, gli schedari di questi sistemi devono restare identici agli schedari informatizzati nazionali⁶ ed essere gestiti attraverso un'unità di supporto tecnico. Ai sensi dell'articolo 92 della convenzione di Schengen, recante applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, incombe alla Francia la responsabilità di tale unità di supporto tecnico, che ha sede a Strasburgo in un edificio appositamente costruito, provvisto di sistemi di massima sicurezza. L'organismo di Strasburgo è detto anche C-SIS (vale a dire elemento centrale del SIS). L'unità di supporto dispone di uno schedario centrale che, attraverso un sistema di trasmissione in linea, garantisce che gli schedari dei sistemi nazionali contengano informazioni identiche.

Se il funzionamento giorno per giorno dell'attuale SIS per il momento è gestito dalla Francia, alla gestione strategica provvedono vari gruppi di lavoro del Consiglio, con il sostegno del Segretariato generale del Consiglio stesso.

1.2.2. Esigenza di un SIS di nuova generazione

L'esigenza di un SIS di nuova generazione nasce dal bisogno di una strategia della sicurezza comune e integrata in un'area di libera circolazione. SIS II è uno strumento essenziale per mantenere l'ordine pubblico ed esercitare un controllo effettivo sull'immigrazione entro un'area senza frontiere interne (per esempio ai valichi delle frontiere esterne e in sede di rilascio di visti e permessi di soggiorno). La compatibilità con altre banche dati contenenti informazioni affini - già disponibili o future - assume estrema rilevanza.

All'interno degli organi decisionali si discute in continuazione di nuove funzionalità e nuovi tipi di informazione. A tempo debito, alcuni o tutti andranno integrati nel SIS II. La possibilità di ampliare o modificare il SIS II in questi settori costituisce pertanto un'altra peculiarità essenziale del sistema.

Il SIS attuale non è in grado di funzionare con più di 18 Stati partecipanti. Esso è operativo in 13 Stati membri nonché in 2 paesi terzi (Islanda e Norvegia), e dovrebbe entrare parzialmente in funzione nel Regno Unito e in Irlanda in un futuro prossimo. Il sistema non è stato tuttavia concepito per far fronte al maggior numero di nuovi Stati membri dell'Unione dopo l'allargamento. Di conseguenza, uno dei principali obiettivi nello sviluppare il SIS II è quello di predisporre un sistema che permetta l'integrazione di nuovi Stati membri. Non va poi dimenticato che la tecnologia del SIS attuale è chiaramente superata e non offre la necessaria flessibilità per aggiungere nuove funzioni.

Ecco perché il Consiglio ha deciso che era necessario sviluppare un nuovo sistema di informazione Schengen, di seconda generazione (SIS II).

⁴ Sistema (o insieme di sistemi) posto sotto la responsabilità delle autorità nazionali.

⁵ Le parti contraenti sono paesi (in futuro potrebbero aggiungersi degli organismi, come per esempio Europol).

⁶ Copia dei dati (o di parte di essi) stoccati col sistema centrale SIS II, integrato nei sistemi nazionali e regolarmente aggiornata dal sistema centrale SIS II.

Il mandato per sviluppare il SIS II è stato impartito alla Commissione nel gennaio 2002⁷ e la sua durata è limitata al 31 dicembre 2006. Le responsabilità in materia di SIS II sono divise tra il Consiglio e la Commissione⁸. Accordarsi su una chiara interpretazione delle rispettive responsabilità, talvolta è risultato difficoltoso.

1.3. Sviluppo del SIS II

In astratto, e lasciando impregiudicata la futura struttura tecnica, il SIS II potrebbe descriversi come un sistema centrale affiancato da interfacce nazionali⁹. Avvalendosi di un'interfaccia nazionale collegata al proprio sistema nazionale, ciascuna parte contraente sarebbe in grado di alimentare la banca dati e di accedervi. Per paesi che desiderino disporre delle informazioni del sistema Schengen a livello locale, il SIS II comporta schedari informatizzati nazionali ubicati nelle sedi rispettive.

Il SIS II deve soddisfare alcuni requisiti essenziali.

- **Modulabilità**

Il sistema deve essere concepito per poter funzionare con un numero di parti contraenti più che doppio rispetto al SIS attuale, tra cui potranno figurare anche organizzazioni con accesso totale o parziale (per esempio Europol) alle informazioni schedate.

Esso deve inoltre poter offrire servizi sia opzionali sia obbligatori (per esempio i paesi in grado di avvalersi di determinate funzioni dovrebbero essere in grado di farlo, senza che ciò comporti ripercussioni tecniche per quelli che non sono ancora pronti).

- **Flessibilità**

Il SIS attuale comporta funzioni che costituiscono una serie definita di tipi di informazione (persone e oggetti), conformemente agli articoli 95-100 della convenzione di Schengen. Il SIS II dovrebbe avere le potenzialità per trattare un numero di dati molto più grande e per essere inoltre in grado, una volta che il sistema sarà operativo, di gestire nuovi tipi di informazioni, nuovi oggetti e nuove funzioni, di cui si sta discutendo all'interno del Consiglio. Idealmente, una volta istituito, il sistema dovrebbe disporre della flessibilità necessaria per integrare nuove funzioni, nuove informazioni e nuovi criteri senza rendere necessarie grandi trasformazioni tecniche. Si dovrebbero in particolare poter incrociare sistemi di allerta e usare informazioni biometriche.

- **Uniformità**

L'uniformità è un requisito importante, giacché un sistema più omogeneo, in particolare con riferimento alle interfacce nazionali, inciderà positivamente sul controllo della qualità dei dati e della loro integrità/sicurezza. Altri aspetti per i quali l'uniformità sarà rilevante sono le

⁷ Regolamento del Consiglio 2424/2001 e decisione del Consiglio 886/2001, del 6 dicembre 2001, sullo sviluppo del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) - GU L 328 del 13 dicembre 2001.

⁸ Si veda l'addendum al verbale del Consiglio (Giustizia, affari interni e protezione civile) del 6-7 settembre 2001 (14997/01 ADD 1).

⁹ Sistema centrale e interfacce nazionali formano l'elemento comune del SIS II, laddove le seconde verranno ubicate nelle sedi allestite dalle parti contraenti, e permetteranno di accedere alla banca dati e ai servizi del sistema stesso.

norme di convalida e la possibilità di ricorrere a interfacce comuni di interrogazione. Non va poi trascurato che una maggiore uniformità si tradurrà in minori costi di funzionamento.

- **Affidabilità**

Un sistema affidabile deve garantire grande rispondenza, sicurezza e velocità di trattamento. Disporre di dati abbondanti e sicuri costituisce una priorità ovvia per il futuro sistema. Ciò significa essere in grado di garantire che i dati siano corretti, vengano trasmessi in condizioni di sicurezza e siano al riparo da interferenze. Un altro aspetto importante è la capacità di prevenire al massimo grado disfunzioni o guasti del sistema, nonché di ristabilirne il corretto funzionamento con la massima tempestività, qualora nonostante tutte le precauzioni un'eventualità del genere dovesse verificarsi.

La rapidità di trattamento è essenziale. In condizioni operative, per esempio, un'interrogazione dei servizi di polizia deve permettere di ottenere una risposta entro cinque secondi. Il SIS II dovrebbe anche essere in grado di ridurre i tempi per distribuire i dati introdotti da un utilizzatore finale a tutte le altre parti contraenti.

- **Economicità**

Dato il numero potenziale di nuove parti contraenti e il possibile incremento di nuove funzioni da gestire, il sistema va concepito per permettere un funzionamento agevole a livello centrale non meno che nazionale, onde ottimizzare al massimo i costi.

- **Sicurezza**

I dati stoccati nel SIS sono estremamente sensibili. In gran parte si tratta di dati ottenuti tramite le forze nazionali di polizia e altre autorità autorizzate a gestire dati sensibili. Essi hanno quindi bisogno di essere posti al riparo da un uso illecito. È indispensabile sia una protezione fisica (per esempio limitando materialmente l'accesso al sito, al locale dei calcolatori), sia una protezione logica (accesso limitato alla consultazione, speciale abilitazione per modificare o cancellare dati).

1.4. Imperativi e problematiche essenziali

1.4.1. Imperativi

Per lo sviluppo del SIS II vi sono alcuni imperativi:

I tempi serrati per istituire un sistema complesso del genere, nell'ambito del quale l'adeguamento dei sistemi nazionali resta di competenza degli Stati membri;

- la divisione delle responsabilità fra Commissione e Consiglio, con confini in parte di ardua definizione, tali da accrescere la complessità del processo decisionale;
- l'eredità di una struttura complessa all'interno del Consiglio, che tendenzialmente può rallentare il processo decisionale e la necessaria definizione di un quadro giuridico.

1.4.2. Principali problematiche

Architettura: l'architettura di un sistema informatizzato dipende dall'impostazione delle apparecchiature e dei programmi, nonché dal modo in cui interagiscono. L'architettura di un sistema definisce sempre le sue caratteristiche generali, e in parte individua anche meccanismi

precisi. Non essendo possibile porre in essere un sistema informatizzato senza conoscerne l'architettura, una decisione in merito a quest'ultima va presa in una fase precoce.

Funzionalità: si tratta dei requisiti funzionali che il SIS II deve presentare per permettere a tutte le parti contraenti e agli utilizzatori finali di conseguire gli obiettivi del sistema. Non è possibile attuare un sistema informatizzato senza specificare all'impresa incaricata di realizzarlo quali compiti esso debba svolgere. Le funzioni generali vanno decise al più presto.

Sinergie: su richiesta del Consiglio, vanno studiate possibili sinergie con VIS (sistema di informazione sui visti). Questo aspetto è stato affrontato nel quadro di uno studio di fattibilità relativo a VIS, in cui venivano formulate raccomandazioni sulle forme di sinergie che, soprattutto a lungo termine, avrebbero potuto permettere di realizzare economie sostanziali.

Finanziamento: lo studio di fattibilità conteneva previsioni finanziarie sull'attuazione del SIS II, in ordine per esempio alla progettazione e all'estensione del sistema, hardware compreso. Vengono preventivati anche i costi di gestione del sistema. Le stime preventive di bilancio sono state adeguate in funzione di questi dati e la scheda finanziaria è stata modificata di conseguenza.

Ubicazione e gestione del sistema centrale: alla luce della situazione politica e giuridica attuale di SIS e SIS II, nonché dei requisiti operativi per SIS II, vanno valutate le soluzioni più idonee in fatto di ubicazione e gestione del sistema centrale.

2. STATO DI AVANZAMENTO DEI LAVORI

La presente relazione è la seconda fornita dai servizi della Commissione, ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 2424/2001 del Consiglio, del 6 dicembre 2001¹⁰. Essa intende illustrare il lavoro svolto dai servizi della Commissione nel primo semestre 2003.

2.1. Risultati conseguiti (gennaio-giugno 2003) e prossime tappe (luglio-dicembre 2003)

Le principali iniziative sono state illustrate in modo circostanziato nel documento di lavoro della Commissione: Relazione 2002 sullo sviluppo del sistema di informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

2.1.1. Attività principale: studio di fattibilità

Lo studio di fattibilità sul SIS II, come illustrato nella relazione sul periodo luglio-dicembre 2002, si è articolato in tre fasi:

- valutazione dell'impostazione strategica per il SIS II, condotta nel 2002 e descritta nella relazione sul periodo luglio-dicembre 2002;
- rapporti sugli aspetti tecnici, sulla fattibilità e sulla sicurezza di una serie di ipotesi relative all'architettura del SIS II, elaborati fra l'ottobre 2002 e l'aprile 2003;
- progetto di specificazioni tecniche stilato tra maggio e giugno 2003.

¹⁰ La prima, presentata all'inizio del 2003, copriva l'intero 2002.

Dopo un attento studio da parte della Commissione e del comitato SIS II della prima versione di questi rapporti, pervenuta nel gennaio 2003, il comitato SIS II ha espresso un parere favorevole sull'architettura proposta, in seguito al quale il 2 maggio sono state trasmesse al Consiglio le versioni finali dei rapporti, per preparare il processo decisionale all'interno dei vari gruppi di lavoro.

In un contratto aggiuntivo firmato nell'aprile 2003, la Commissione ha chiesto di valutare la fattibilità degli aspetti seguenti:

- trasferimento di parte delle informazioni delle interfacce nazionali all'elemento centrale;
- possibilità di interrogazione diretta della banca dati centrali, in base alle informazioni aggiuntive fornite dagli Stati membri;
- possibili forme di sinergia tra SIS e VIS. Si trattava di analizzare le possibilità di interconnessione e di valutare l'impatto sulla rete e sulle singole configurazioni ipotizzate.

I risultati di questo studio aggiuntivo sono stati presentati al comitato SIS II nel giugno 2003.

La redazione del "progetto di specifiche tecniche" ha dovuto essere posposta per tener conto delle conclusioni sulla configurazione e sulle funzioni del sistema adottate dal Consiglio "Giustizia e affari interni" il 5/6 giugno 2003. Il progetto di specifiche tecniche è stato consegnato nel luglio 2003.

2.1.2. Attività in corso: preparazione del bando di gara

Per riuscire ad allestire il sistema al più presto, i servizi della Commissione hanno iniziato nel febbraio 2003 a preparare il bando di gara.

Un avviso di preinformazione è stato pubblicato nel marzo 2003 nella serie S della Gazzetta ufficiale¹¹, per informare potenziali concorrenti del fatto che è in preparazione un grande progetto informatico nel settore della giustizia e degli affari interni.

Il bando di gara è stato pubblicato dalla Commissione nella serie S della Gazzetta ufficiale¹², dopo che il Consiglio, nelle conclusioni del giugno 2003, aveva stabilito orientamenti in merito alla configurazione e alle funzioni del nuovo sistema. L'aggiudicazione è una procedura ristretta. Le imprese interessate possono chiedere di partecipare, ma solo i candidati che soddisferanno i criteri di selezione saranno invitati a presentare un'offerta.

La selezione dei candidati da invitare a presentare un'offerta è stata ultimata e quelli prescelti verranno chiamati a presentare la loro offerta nella primavera 2004. La valutazione delle offerte e l'aggiudicazione interverranno nell'agosto 2004. La firma del contratto è prevista a fine settembre 2004.

2.1.3. Prossime tappe

Per quel che riguarda il calendario, lo studio di fattibilità giungeva alla conclusione che lo stretto termine del 2006 fissato dal Consiglio nel mandato del 2001 restava compatibile con la configurazione scelta, purché venissero rispettate le scadenze seguenti:

¹¹ GU 2003/562.

¹² GU 2003/S 119.

- giugno 2003 – elenco definitivo delle funzioni richieste e decisione sulla configurazione,
- agosto 2003 - pubblicazione del bando di gara per il SIS II,
- giugno 2004 – firma del contratto d'appalto per l'allestimento del SIS II ed elaborazione del progetto esecutivo,
- gennaio 2005 – messa in cantiere del SIS II,
- primavera 2005 – avvio dell'adeguamento dei sistemi nazionali delle parti contraenti,
- autunno 2006 – avvio del trasferimento dei dati ad opera delle attuali parti contraenti,
- fine 2006 – integrazione delle nuove parti contraenti (si sta tuttora discutendo per stabilire se i nuovi paesi aderenti potranno integrarsi nel sistema contestualmente alle parti contraenti attuali).

Lo studio di fattibilità aveva inequivocabilmente messo in evidenza che qualsiasi ritardo in una delle fasi qui elencate avrebbe reso impossibile rispettare la scadenza del 2006.

Dato che nell'autunno 2003 è emerso che le previsioni di bilancio relative al SIS II formulate nello studio di fattibilità risultavano difficilmente compatibili con il quadro di bilancio estremamente serrato, in particolare con riferimento al 2005, la gara non ha potuto essere bandita nella seconda metà dell'agosto 2003, come previsto inizialmente. Le disponibilità di bilancio hanno potuto essere stabilite in via definitiva solo nel novembre 2003, motivo per cui la gara non potrà essere bandita prima del dicembre 2003.

Ciò significa che non sarà possibile rispettare la programmazione iniziale per rendere l'intero sistema operativo entro la fine del 2006. La disponibilità del sistema resta programmata per la fine del 2006, mentre la migrazione dai sistemi nazionali e l'integrazione delle nuove parti contraenti è prevista per il primo semestre 2007, tenendo conto anche di un margine di sicurezza di tre mesi aggiuntivi, qualora dovessero intervenire ritardi nelle fasi di elaborazione del progetto esecutivo e sviluppo del sistema.

2.1.4. *Comitato SIS II*

Il comitato SIS II si è riunito per la prima volta nel gennaio 2002. Esso è composto da rappresentanti degli Stati membri e applica la procedura di gestione o di regolamentazione - a seconda dei provvedimenti da adottare - conformemente al regolamento del Consiglio e alla decisione 6 dicembre 2001 del Consiglio, sullo sviluppo del SIS II¹³. Il comitato si riunisce mensilmente. Islanda e Norvegia partecipano in qualità di osservatori¹⁴.

Occorre sottolineare l'importanza dei lavori del comitato SIS II nella fase dello studio di fattibilità, in quanto i singoli Stati membri hanno avuto la possibilità di presentare le proprie osservazioni scritte per ciascuna versione dei vari rapporti, e quindi di far valere le proprie preoccupazioni.

¹³ Articoli 4 e 5 del regolamento 2424/2001 del Consiglio e articoli 4 e 5 della decisione 2001/886.

¹⁴ In base a uno scambio di lettere, in quanto sono associati all'attuazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen.

Gli Stati membri si sono detti vivamente interessati a continuare a lavorare sugli aspetti che avrebbero permesso di rispettare i tempi stretti previsti. Il comitato SIS II ha deciso di organizzare riunioni di lavoro aggiuntive per preparare il bando di gara. Considerando la necessità di proseguire i lavori a ritmo intenso dall'autunno 2003, il comitato SIS II ha deciso anche di tenere sedute di 2 giorni.

2.1.5. Partecipazione dei nuovi paesi aderenti

Una delle principali ragioni per mettere a punto il SIS II è quella di creare un sistema che permetta l'integrazione di nuovi Stati membri. Essi devono avere la possibilità di partecipare appieno all'*acquis* di Schengen quanto prima dopo la loro adesione, e quindi anche al SIS II. Di conseguenza è necessario coinvolgerli per tempo a pieno titolo.

Come sottolineato nella comunicazione 18 dicembre 2001 della Commissione, questo coinvolgimento è iniziato con una fase informativa. Una riunione preparatoria per le rappresentanze permanenti si è svolta il 18 aprile 2002, seguita il 6 giugno da un primo seminario TAIEX¹⁵ e da un'ulteriore sessione informativa il 13 dicembre 2002.

Conformemente ai programmi, il 9 aprile 2003 si è svolto un altro seminario TAIEX, al termine dello studio di fattibilità. Esso serviva ad aggiornare i nuovi paesi aderenti sugli ultimi sviluppi, nonché sui risultati e sulle raccomandazioni dello studio di fattibilità. Il seminario aveva inoltre lo scopo di familiarizzare i nuovi paesi aderenti con i compiti e con i metodi di lavoro del comitato SIS II e dei gruppi di lavoro del Consiglio.

Ai nuovi paesi aderenti è stato dato il benvenuto in una riunione tenuta il 14 maggio 2003, alla quale partecipavano in veste di osservatori. Questo status permette loro di essere informati e di partecipare alla discussione generale. In tal modo essi vengono informati anche circa possibili date per la loro integrazione, sempre che siano pronti sotto il profilo giuridico e tecnico. Essi dovranno quindi mettere a punto i rispettivi piani nazionali per preparare i loro sistemi a interagire con il SIS II.

2.1.6. Gestione del progetto ad opera della Commissione

Nell'ottobre 2002 è stato insediato un comitato di gestione del progetto, affinché i servizi della Commissione possano mettere in comune le rispettive esperienze e favorire possibili forme di sinergia, per esempio tra le direzioni informatiche della DG Amministrazione, della DG Impresa e della DG Società dell'informazione.

Il 16 dicembre 2002 la DG Giustizia e affari interni ha creato al proprio interno una nuova unità "Sistemi informatizzati su vasta scala". Parte dei suoi compiti consiste nello sfruttare forme di sinergia tra le principali reti informatiche nel settore della giustizia e degli affari interni: SIS II, EURODAC e VIS (sistema di informazione sui visti). All'interno di questa nuova unità, un "gruppo SIS" ha il compito di seguire in particolare il progetto SIS II.

Per dare massima trasparenza al lavoro svolto dai servizi della Commissione, dall'inizio del 2003 un delegato della presidenza del Consiglio, in rappresentanza degli Stati membri, è stato sistematicamente invitato a partecipare ai lavori del comitato di gestione del progetto.

Nell'aprile 2003 è stato rinnovato un contratto di assistenza e consulenza esterna con una delle grandi imprese informatiche. Originariamente il contratto era stato firmato nell'aprile 2002,

¹⁵ Technical Assistance Information EXchange office.

previa procedura di appalto. L'impresa fornisce consulenza tecnica sul progetto e garantisce un controllo di qualità esterno e indipendente.

Quattro nuove persone hanno raggiunto o stanno per raggiungere il gruppo SIS II - vale a dire tre funzionari della Commissione (2 di categoria A e 1 di categoria B), nonché un esperto nazionale distaccato. Questi nuovi posti serviranno a rafforzare il gruppo nelle mansioni seguenti: preparazione del bando di gara; elaborazione delle specifiche tecnico-funzionali per lo sviluppo di SIS II; coordinamento dei piani nazionali di preparazione; protezione dei dati e analisi della rete; supporto logistico.

3. ARCHITETTURA

3.1. Requisiti del SIS II

3.1.1. Requisiti generali

Per garantire coerenza e continuità rispetto al lavoro già svolto negli organi del Consiglio, la Commissione ha definito i requisiti tecnici per il SIS II sulla scorta delle discussioni già avvenute all'interno del Consiglio stesso, prima che lo sviluppo del SIS II venisse affidato alla Commissione.

I principali requisiti tecnico-strategici (modulabilità, flessibilità, uniformità, affidabilità e economicità) sono stati illustrati in precedenza, al punto 2.3.2.

3.1.2. Peso relativo dei requisiti e criteri di esclusione

Lo studio di fattibilità era giunto alla conclusione che, fra i requisiti fondamentali, quattro avessero un'importanza cruciale. Si tratta della modulabilità, della gestione del sistema, della sicurezza e della possibilità di realizzare per tempo la configurazione scelta. Questi sono gli aspetti di cui tenere particolare conto in sede di decisione sull'architettura da adottare.

3.2. Scelta dell'architettura: processo e metodologia.

3.2.1. Processo di selezione dell'architettura

Inizialmente lo studio di fattibilità aveva individuato un'ampia gamma di possibili opzioni per l'architettura del SIS II.

Sono state illustrate tredici opzioni che differivano per gli aspetti seguenti: localizzazione dello stoccaggio dei dati (a livello centrale, decentrato o presso i sistemi nazionali delle parti contraenti), modalità di trattamento dei vari supporti (testo, multimedia, ecc.) e di suddivisione dei dati, in funzione della proprietà. Di conseguenza, le possibili opzioni differivano anche in base ai metodi di elaborazione e comunicazione.

Le possibili scelte di architettura sono state valutate alla luce delle funzioni attuali e nuove che il SIS II deve assolvere e dei requisiti fondamentali illustrati in precedenza. Inoltre si è proceduto a valutare in via preliminare i costi e l'incidenza del sistema sulla pianificazione temporale degli Stati membri.

Dopo aver ridotto le possibili scelte di architettura a tre, lo studio di fattibilità le ha esaminate in modo più dettagliato, in funzione dei requisiti strategici. In tutt'e tre le ipotesi, lo schedario

centrale di riferimento contiene la totalità dei dati Schengen. La differenza fra le tre architetture è costituita dai dati presenti nell'interfaccia nazionale:

- *'architettura decentrata'*: solo dati Schengen alfanumerici nelle interfacce nazionali,
- *'architettura ibrida con tutti i dati nell'interfaccia nazionale'*: tutti i dati Schengen nell'interfaccia nazionale, compresi voluminosi dati biometrici,
- *'architettura ibrida senza dati nell'interfaccia nazionale'*: nessun dato nell'interfaccia nazionale.

Le opzioni sono piuttosto simili, sotto il profilo dei servizi offerti. La differenza principale tra le varie opzioni riguarda l'inserimento o l'esclusione di serie di dati nell'interfaccia nazionale. L'opzione decentrata inserisce nell'interfaccia nazionale solo dati "scritti". L'opzione ibrida inserisce tutti i tipi di dati (testo, multimedia, soprattutto dati biometrici, ecc.) o nessun tipo di dati, rendendo in tal modo l'interfaccia nazionale una specie di sistema di passaggio.

3.2.2. *Raccomandazione finale: architettura ibrida senza dati nell'interfaccia nazionale*

Lo studio di fattibilità formula la raccomandazione seguente fondata sui criteri illustrati in precedenza:

“Il SIS II dovrebbe comportare un sistema centrale con tutte le funzioni richieste e un'interfaccia nazionale di tipo RTS¹⁶, senza stoccaggio di dati”.

Il comitato SIS II si è espresso a favore di questa ipotesi, nella quale tutti i dati sono stoccati a livello centrale. Le interfacce nazionali non registrano nessun tipo di dato Schengen e costituiscono poco più che un'interfaccia di "passaggio". Le parti contraenti possono immagazzinare i dati nei propri sistemi nazionali (e quindi usare e interrogare lo schedario nazionale), ma anche scegliere di usare e interrogare direttamente SIS II.

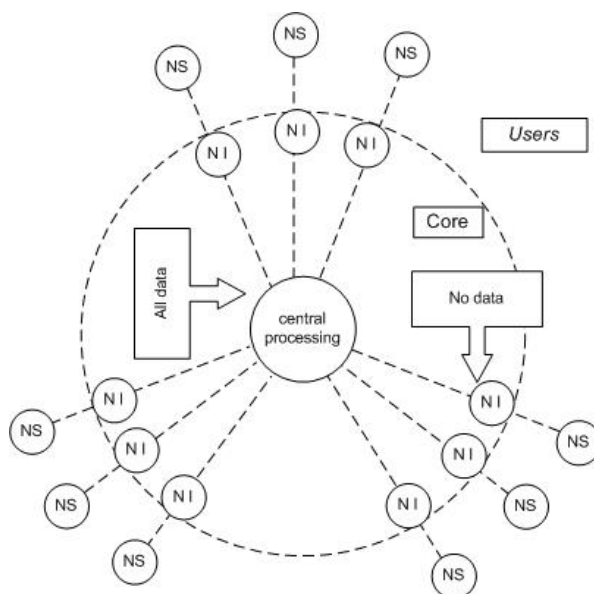
Questa opzione, con tutti i dati nel sistema centrale e nessuno nelle interfacce nazionali permette un'ampia estensibilità¹⁷. I cambiamenti richiesti e auspicati possono essere introdotti in un singolo snodo centrale, in modo estremamente controllato.

Dato che i cambiamenti vengono operati a livello centrale, la gestione del sistema e della versione, l'aggiornamento del programma informatico e i cambiamenti di parametrizzazione vengono operati in modo ottimale.

Nello studio è stata attentamente valutata la modulabilità, in funzione sia dell'aggiunta di nuovi Stati membri sia di un incremento del tipo di dati e delle forme di interrogazione. L'opzione prescelta evita problemi dovuti all'aggiunta di nuovi Stati membri (dato che le stime ed estrapolazioni d'uso prevedono un incremento di oltre 30 nuovi paesi) non meno che all'aggiunta di nuovi formati (per esempio dati dattiloscopici e fotografie), anche nelle ore di punta.

¹⁶ Readymade turnkey solution (soluzione standard chiavi in mano).

¹⁷ Capacità del sistema di attuare rapidamente nuove componenti e nuove funzioni.



Traduzione della legenda

Users	Utilizzatori
Core	Zoccolo
No data	Nessun dato
All data	Tutti i dati
Central processing	Trattamento centralizzato
NI	IN
NS	SN

Migrare verso un'architettura di questo tipo è un po' più facile, ma la preparazione del trasferimento dei dati deve iniziare ben prima del 2005.

Altri aspetti, come la tempistica, la sicurezza e maturità del prodotto/disponibilità di mercato sono meno discriminanti e risultano comparabili fra tutt'e tre le opzioni.

4. FUNZIONI

4.1. Impostazione generale

Uno dei fattori essenziali per poter rispettare i tempi stretti è la pubblicazione tempestiva del bando di gara. Nella sua riunione del 16 gennaio 2003, il gruppo di lavoro SIS-SIRENE ha deciso di scindere le valutazioni giuridiche e politiche dalla messa a punto di un elenco di funzioni indispensabili e potenziali, approvate poi dal Consiglio nel giugno 2003. L'intento era offrire indicazioni utili al futuro fornitore.

Un'impostazione del genere non significa rinunciare alla massima flessibilità durante la fase di sviluppo del sistema. Determinate funzioni saranno operative fin dall'inizio, mentre altre funzioni potenziali verranno attivate solo previo accordo politico. Tuttavia, per non modificare i contorni del progetto nella fase di sviluppo - col rischio di ritardare fatalmente l'avanzamento dei lavori - le funzioni che gli Stati membri vogliono attivare fin dall'avvio del sistema dovranno essere decise al massimo entro giugno 2004. In caso contrario, esse non potrebbero essere operative prima che tutti gli Stati membri abbiano ultimato il trasferimento dei loro dati.

Al riguardo, va sottolineato che l'introduzione di nuove funzioni (per esempio allerte incrociate) potrebbe rendere necessaria la definizione di nuove procedure SIRENE o la revisione di quelle esistenti.

4.2. Elenco di funzioni SIS II

L'elenco di funzioni SIS II, oltre a quelle esistenti¹⁸, ne comporta di nuove potenziali. In merito a queste ultime, che attualmente formano oggetto di discussione presso il Consiglio, alcune indicazioni generali figurano nelle conclusioni del Consiglio GAI del giugno 2003. Le nuove funzioni dovrebbero essere operative all'atto dell'avvio del nuovo sistema e vanno pertanto individuate non oltre il giugno 2004¹⁹. È il caso, per esempio, dei collegamenti fra tipi di allerta e delle condizioni pratiche per immagazzinare fotografie e dati dattiloscopici relativi a persone ricercate.

Da ultimo, anche se alcune delle funzioni potenziali citate nelle conclusioni del Consiglio del giugno 2003 andranno ancora discusse in una fase successiva, il SIS II offrirà la flessibilità tecnica in grado di permettere la loro attivazione in un secondo tempo, qualora una decisione al riguardo dovesse intervenire. È quanto potrebbe valere per nuove categorie di persone e oggetti ai sensi degli articoli 99 e/o 100.

4.3. Uso di dati biometrici

Da un punto di vista operativo, l'introduzione di strumenti biometrici di identificazione nel SIS II incrementerebbe sensibilmente l'utilità del sistema.

Il SIS attuale è concepito secondo i criteri invalsi alla fine degli anni Ottanta, quando la tecnologia non era sufficientemente avanzata per trattare in modo permanente immagini digitali o dati biometrici.

Inoltre, le autorità di polizia e giudiziarie devono far fronte a difficoltà sempre maggiori per verificare l'identità delle persone e controllare gli ingressi sul territorio. Vi sono vari problemi operativi di rilievo, che non è più possibile risolvere procedendo a ricerche semplicemente in base a un nominativo.

Persone che sanno o presumono di figurare nel SIS cercheranno di nascondere la loro effettiva identità ricorrendo a nomi falsi (è quanto avviene, per esempio, con stranieri colpiti da decisioni di espulsione). Anche se il documento di viaggio prodotto è autentico, un controllo sul SIS in base al solo nome darà esito negativo.

¹⁸ Si vedano anche i progetti di decisione e di regolamento adottati dal Regno di Spagna in merito all'introduzione di alcune nuove funzioni nel sistema di informazione Schengen, in particolare nel quadro della lotta contro il terrorismo (GU C 160 del 4 luglio 2002, pagg. 5-7).

¹⁹ Prima della firma del contratto d'appalto, prevista per il settembre 2004.

Nel caso poi di una persona fermata perché in possesso di un documento falsificato, l'identità reale resta sconosciuta. Con le funzioni SIS attuali non è possibile stabilire se questa persona, per esempio, sia ricercata e figurata nel SIS sotto un'altra identità.

Per persone con un cognome molto diffuso (per esempio Rossi, Dupuis) si troveranno molte occorrenze e sarà estremamente difficile identificare esattamente la persona. Si è ancor più esposti a questo rischio nel caso di cittadini di paesi nei quali tradizionalmente la varietà di cognomi è assai più limitata (per esempio la Bulgaria). Ciò può determinare situazioni incresciose per persone in definitiva innocenti, con ripercussioni di tipo operativo e giuridico.

Fin d'ora gli uffici IRENE potrebbero avviare lo scambio di dati biometrici su base bilaterale. In termini pratici, tuttavia, il numero crescente di partner Schengen rende impossibile un tale moltiplicarsi di scambi. Senza contare che l'affidabilità dei risultati sarebbe alquanto dubbia.

Ecco perché l'identificazione biometrica o l'interrogazione su dati biometrici è palesemente la soluzione più affidabile per identificare una persona. Se non si dovesse arrivare a una decisione definitiva su questa funzione prima di bandire l'appalto, occorrerebbe impostare e predisporre il SIS II affinché l'identificazione biometrica possa essere agevolmente attivata in un secondo tempo, quando la base giuridica per potenziali funzioni del genere sarà stata definita. Progettare il sistema fin d'ora offre il vantaggio di poter scegliere norme compatibili con altri progetti (per esempio VIS), il che aumenterà l'efficacia del sistema in futuro.

5. CALENDARIO

Il calendario provvisorio che figurava nella relazione 2002 sullo stato di avanzamento del SIS è stato sottoposto a verifica e modificato nell'ambito dello studio di fattibilità. Versioni provvisorie di un calendario generale sono state presentate al comitato SIS II tra gennaio e aprile. Da ultimo, nel maggio 2003 si è organizzato un incontro specifico di pianificazione con gli Stati membri e con i nuovi paesi aderenti.

L'ultima versione del calendario figura in allegato alla presente comunicazione. Essa permette agli Stati membri di preparare e bandire le loro procedure di licitazione nel rispetto dei rispettivi vincoli nazionali.

Il calendario tiene conto altresì della volontà degli Stati membri di trasferire gradualmente i dati verso il SIS II. Al termine della riunione di maggio del comitato SIS II, le delegazioni hanno espresso il loro desiderio di migrare verso il nuovo sistema solo quando i rispettivi paesi saranno singolarmente pronti. A fine maggio 2003 si era ritenuta questa impostazione preferibile a un trasferimento dei dati a una data fatidica, che avrebbe obbligato tutti gli Stati membri a essere pronti nello stesso momento. Nel frattempo si sono prese in considerazione varie ipotesi alternative, e per il momento non è ancora intervenuta una decisione.

Aver optato per una migrazione graduale offre il vantaggio di permettere un'integrazione più precoce dei nuovi paesi aderenti, anche qualora alcuni Stati membri debbano ancora trasferire i propri dati. Il comitato SIS II potrà decidere in una fase successiva il numero minimo di Stati membri che dovranno aver ultimato la loro migrazione verso il SIS II, prima che possa iniziare quella dei nuovi paesi candidati.

La conseguenza di un trasferimento progressivo dei dati è che gli Stati membri non ancora pronti nel 2006 continueranno il loro processo di migrazione nel primo semestre 2007.

La decisione definitiva circa le modalità di migrazione degli Stati membri e di integrazione dei nuovi paesi aderenti resta aperta fino alla primavera 2004, giacché l'impresa vincitrice potrà proporre soluzioni alternative.

Per giungere a un accordo sul programma si è tenuto conto della compatibilità tra i calendari della Commissione e degli Stati membri. Alcuni di questi ultimi nutrono tuttavia ancora dubbi sulla capacità di attuare il progetto per tempo.

6. COSTI

6.1. Esito dello studio di fattibilità

Le stime iniziali pubblicate dalla Commissione nella sua prima comunicazione al Consiglio e al Parlamento²⁰ prevedevano - nel triennio 2004-2006 - un costo di 15,9 milioni di EUR per lo sviluppo del sistema. Come si era precisato all'epoca, si trattava solo di una prima indicazione, in quanto le stime finanziarie dipendevano in misura molto rilevante dalla struttura e dal contenuto che il sistema avrebbe dovuto presentare.

Dallo studio di fattibilità è emerso che sarebbe stato necessario un investimento massimo di 28 milioni di EUR per attuare l'ipotesi prescelta, con costi peraltro inferiori di 5 milioni di EUR a quelli delle altre due ipotesi in presenza. Nella stima finanziaria sono compresi anche i costi di immagazzinamento e di scambio, non però di interrogazione, per i dati biometrici (impronte digitali e fotografie). L'aumento di costo è dovuto principalmente al fatto che le stime precedenti non avevano tenuto conto degli imperativi di continuità operativa (del cosiddetto *Business Continuity System* - BCS).

L'architettura prescelta garantisce un'elevata rispondenza e solidità, ottenuta mediante accorgimenti specifici, quali un raddoppio del hardware e del software, nonché la duplicazione dei dati. Grazie all'elevata rispondenza del SIS II e alla possibilità per gli Stati membri di interrogare la banca dati centrale del sistema, nei paesi in grado di essere pienamente operativi si potrà disattivare la banca dati nazionale. Il grande vantaggio di un dispositivo del genere è che permetterà di comprimere le spese di funzionamento e manutenzione della banca dati nazionale.

Nel costo preventivato è compreso anche un parziale sostegno che il fornitore prescelto offrirà agli Stati membri. L'intento è di fornire loro assistenza durante la fase nazionale di preparazione e migrazione.

6.2. Raffronto di costi tra le varie opzioni

I costi di sviluppo del sistema sono analoghi per tutt'e tre le opzioni che lo studio di fattibilità ha analizzato in modo approfondito. La componente che inciderà maggiormente sul costo è quella nazionale, che riguarda l'allestimento e la migrazione dei dati dagli Stati membri all'interfaccia nazionale.

L'opzione prescelta presenta i costi più bassi di gestione del sistema, sia dell'elemento centrale che delle interfacce nazionali: 28 milioni di EUR contro 33 milioni di EUR per le altre due opzioni. Questo importo comprende: l'allestimento iniziale; l'estensione presso 30 sedi con relativa migrazione; le licenze; le apparecchiature.

²⁰ COM(2001) 720 def.

L'architettura prescelta comporta costi di rete leggermente superiori, in quanto serve una capacità di rete maggiore per rispondere alle interrogazioni degli utilizzatori finali. Si prevede tuttavia che i costi di rete registreranno nel prossimo futuro una netta diminuzione, grazie al miglioramento di nuove tecnologie, mentre i costi di gestione del sistema sono destinati a non variare.

Dato che l'incidenza maggiore l'avranno i costi per le modifiche e nuove funzioni del SIS II, sembra più ragionevole optare per un'architettura che comporti spese di funzionamento ridotte al minimo, onde bilanciare le spese di rete.

L'opzione prescelta risulta più interessante anche per quel che riguarda i costi annui, che variano da 5 milioni di EUR a 6,5 milioni di EUR per le opzioni scartate. Tali costi comprendono: rete, server, funzionamento e manutenzione, aggiornamenti, diritti e licenze.

L'incidenza economica a livello nazionale è identica nelle tre ipotesi.

Il costo nazionale può variare a seconda delle funzioni attivate e del tipo di infrastruttura usato attualmente nei singoli Stati membri. La valutazione di questi costi va effettuata da ciascun paese, ed essi variano a seconda che si decida di mantenere in attività o no gli attuali schedari nazionali. A prima vista, il mantenimento di uno schedario nazionale sembrerebbe più economico. I costi annuali potrebbero tuttavia aumentare a ritmo costante. D'altro canto, la ristrutturazione richiesta dalla disattivazione dello schedario nazionale, seppure comporta un costo più elevato inizialmente, permetterebbe poi di ridurre i costi annuali in misura significativa, e nel complesso di realizzare cospicue economie.

6.3. Distribuzione dei costi

Qui di seguito viene illustrata la ripartizione fra la Comunità e gli Stati membri dei costi per il SIS II.

6.3.1. Costi di allestimento del SIS II

Per allestire il SIS II è necessario realizzare una parte comune e operare adeguamenti a livello nazionale.

- La Commissione si fa carico dell'allestimento della parte comune.
 - Il costo per sviluppare la parte comune del SIS è stimato a 28 milioni di EUR e comprende la fornitura di una soluzione completa (apparecchiature e programmi), con le unità del sistema centrale distribuite geograficamente (per garantire un'elevata rispondenza) e interfacce nazionali.
I costi di sviluppo dovrebbero essere a carico del bilancio comunitario.
 - Serve poi un'infrastruttura europea di rete per l'interconnessione tra i vari Stati membri e il sistema centrale, nonché dei siti che compongono il sistema centrale tra loro. Attualmente si offrono tre possibilità: l'utilizzazione della futura rete TESTA 3 nel quadro del programma IDA, l'utilizzazione della rete SISNET che attualmente serve per SIS I+, un uso combinato di queste due reti per garantire la massima rispondenza dell'intero sistema.
I costi per la rete TESTA sono già a carico del bilancio comunitario.
- I sistemi nazionali esistenti richiedono lavori di adeguamento per essere raccordati alla parte comune.

Gli Stati membri devono mobilitare gli stanziamenti di bilancio necessari agli adeguamenti dei rispettivi sistemi nazionali, affinché possano essere raccordati al SIS II - attraverso interfacce nazionali.

La ripartizione dei costi qui prospettata è conforme ai compiti di cui il mandato del Consiglio ha investito la Commissione: a essa spetta allestire la parte comune. Secondo la definizione stabilita dal comitato SIS II, la parte comune comprende le interfacce nazionali da installare nei vari Stati membri.

Questi ultimi si accollano tutti i lavori relativi ai sistemi nazionali fino all'atto del loro raccordo all'interfaccia nazionale.

6.3.2. Costi di funzionamento

Non appena il SIS II sarà operativo, i suoi costi di funzionamento potrebbero essere ripartiti secondo lo stesso schema adottato per il suo allestimento: bilancio comunitario per il funzionamento della parte comune, bilanci nazionali per il funzionamento dei rispettivi sistemi raccordati al SIS II tramite l'interfaccia nazionale.

Gli Stati membri dovranno poi ripartirsi le spese di comunicazione.

A tale scopo occorrerà definire una base giuridica.

6.4. Incidenza di bilancio

La Commissione aveva presentato una prima valutazione finanziaria per l'intero progetto (2002-2006) nella scheda finanziaria allegata alla sua comunicazione precedente²¹, preventivando che le implicazioni finanziarie sarebbero dipese anche dalla struttura e dai contenuti del sistema da porre in essere. In quella sede si era precisato che lo studio di fattibilità avrebbe offerto elementi aggiuntivi per confermare le previsioni della scheda finanziaria. Tenuto conto di quanto precede, occorre ora adeguare le stime di bilancio iniziali per il periodo 2003-2006. I dettagli figurano nella scheda finanziaria allegata.

6.4.1. Ripartizione finanziaria delle spese di funzionamento direttamente collegate alla progettazione, allo sviluppo e alla messa in servizio del SIS II

Il SIS II comporta la progettazione e attuazione del nuovo sistema, l'integrazione al suo interno delle parti contraenti e la fornitura alle stesse di un opportuno sostegno. Se è possibile individuare chiaramente il primo compito come una fase distinta e iniziale, gli altri aspetti del progetto possono venirsi a sovrapporre, a seconda della metodologia che il fornitore deciderà di adottare. Ciò significa che, sotto un profilo contrattuale, il progetto può ritenersi articolato in due fasi, progettazione e attuazione, pianificate rispettivamente per il 2004 e per il biennio 2005-2006.

Conformemente al calendario previsto, i servizi della Commissione elaboreranno un unico contratto che copra entrambe le fasi. Sotto il profilo di bilancio, l'aggiudicazione dipende dalle disponibilità degli stanziamenti per la fase I. L'avvio della fase II dipenderà da una decisione che la Commissione prenderà al termine della fase I. A quel momento la Commissione esaminerà i risultati della fase I e la disponibilità degli stanziamenti di bilancio per la fase II.

²¹ COM(2001) 720 def.

Un'impostazione del genere presuppone che gli stanziamenti che inizialmente si era previsto di ripartire tra il 2005 e il 2006 (fase II) dovranno essere disponibili al più tardi dal 2005. L'allegata scheda finanziaria è stata modificata di conseguenza.

6.4.2. *Ripartizione finanziaria delle altre spese di funzionamento*

In base ai risultati dello studio di fattibilità, si è individuata l'esigenza di risorse aggiuntive per nuovi studi, per un importo complessivo pari a 2,35 milioni di EUR. Queste risorse aggiuntive copriranno i nuovi studi necessari e serviranno ad acquisire competenze specialistiche in determinati settori specifici (soprattutto in materia di sicurezza, allestimento della rete e assistenza tecnica). Si tratta di competenze indispensabili nella gestione di un progetto informatico di questa entità.

6.4.3. *Finanziamento del progetto SIS II*

Dallo studio di fattibilità è emerso che la progettazione e lo sviluppo del SIS II, richiedono 28 milioni di EUR contro i 16,4 milioni di EUR delle previsioni iniziali²² (ovvero 15,9 milioni di EUR, detraendo 0,5 milioni di EUR per lo studio di fattibilità).

La differenza tra le previsioni finanziarie enunciate nella comunicazione della Commissione e il costo calcolato dallo studio di fattibilità è quindi pari 12,1 milioni di EUR, cui vanno aggiunti 2,35 milioni di EUR per nuovi studi e l'acquisizione di competenze specialistiche.

Tenendo presente il margine previsto nella rubrica 3 delle prospettive finanziarie per il periodo 2003-2006, la Commissione provvederà a ripartire l'importo supplementare di 14,45 milioni di EUR. I 12,1 milioni di EUR relativi allo sviluppo verranno ripartiti sul periodo 2003-2005, i restanti 2,35 milioni di EUR sull'intero arco di tempo.

Uno stanziamento globale verrà operato nel 2003 e nel 2004 ai sensi dell'articolo 92 del regolamento CE, Euratom della Commissione n. 2342/2002, del 23 dicembre 2002.

7. **GESTIONE E LOCALIZZAZIONE DEL SIS II**

7.1. **Introduzione**

La futura base giuridica del SIS II deve definire come gestire le responsabilità operative del sistema²³, una volta ultimata la sua messa a punto. La gestione tecnica solleva invece questioni di altra natura.

7.2. **Gestione del SIS II**

In termini generali, sotto un profilo tecnico, i sistemi informatizzati richiedono due tipi di funzioni di gestione:

- la gestione **strategica** (decisioni sull'aggiunta di nuove funzioni, strategia di migrazione, appalti, gestione del contratto, ecc.),
- la gestione **operativa** (funzionamento quotidiano delle apparecchiature e dei programmi, continuità del servizio, misure fisiche di sicurezza, ecc.).

²² COM(2001) 720 def.

²³ Si veda il punto 9.

Sotto il profilo organizzativo non meno che materiale, la gestione operativa e quella strategica possono essere scisse. Tuttavia, dato che la gestione operativa richiede una permanenza costante in loco, le modalità di gestione vanno decise contestualmente alla localizzazione del sistema.

7.2.1. Gestione strategica

Attualmente la gestione strategica del SIS spetta al Consiglio.

Per il futuro andrebbero esaminate tre ipotesi:

- gestione strategica ad opera del Consiglio (status quo),
- gestione strategica ad opera dei servizi della Commissione,
- gestione strategica ad opera di un'agenzia o di una struttura affine.

7.2.1.1. Gestione strategica ad opera del Consiglio (status quo)

L'attuale assetto di gestione strategica del SIS si spiega con l'istituzione intergovernativa del SIS, che è il quadro nel quale originariamente la convenzione di Schengen era stata ideata.

In pratica la gestione strategica del sistema è stata rallentata da un processo decisionale relativamente complesso all'interno del Consiglio, poco consono alla gestione strategica di sistemi informatizzati. Il fatto che il SIS costituisca uno strumento interpilastri ha ulteriori ripercussioni complesse. Non va poi dimenticato che, conformemente alla logica istituzionale e alle disposizioni dei trattati, dopo l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nel quadro comunitario, i compiti esecutivi, quali la gestione strategica di sistemi informatizzati, non dovrebbero più essere espletati all'interno del Consiglio.

7.2.1.2. Gestione strategica ad opera dei servizi della Commissione

Quantunque la gestione strategica di sistemi informatizzati su vasta scala sia un settore nel quale i servizi della Commissione hanno maturato negli ultimi anni esperienze di grande rilievo, è estremamente improbabile che per un sistema utilizzato soltanto da organi degli Stati membri e di parti contraenti autorizzate essa possa essere affidata esclusivamente alla Commissione, sia pure assistita da un apposito comitato. Va detto inoltre che l'attuale organizzazione interna della Commissione (con diverse direzioni generali, suddivise per settori politici) non permetterebbe una gestione strategica centralizzata di vasti sistemi informatizzati ramificati su più settori, per consentire forme di sinergia ed economie di scala.

Affidare pertanto ai soli servizi della Commissione la gestione strategica del SIS II non costituisce un'opzione realistica.

7.2.1.3. Gestione strategica ad opera di un'agenzia o di un organo affine

Si potrebbe prospettare la creazione di un'agenzia esecutiva con il compito specifico di gestire le reti informatiche su vasta scala. Onde raggiungere una "massa critica" in grado di permettere forme sufficienti di sinergia tra sistemi di gestione informatizzati, tali da giustificare il cospicuo investimento iniziale che il varo dell'agenzia richiederebbe, varrebbe la pena di esaminare la possibile gestione di reti siffatte in settori diversi dalla giustizia e dagli affari interni, dei quali la Commissione già si occupa per conto degli Stati membri. Si potrebbe per esempio affidare a tale agenzia la gestione di determinati servizi infrastrutturali nel quadro del programma IDA, quale la rete di scambio di dati interamministrativi (TESTA). Una scelta del genere potrebbe tuttavia presentare ripercussioni sulla gestione esecutiva, che andrebbero valutate molto attentamente.

Un'agenzia esecutiva costituirebbe un quadro di riferimento non solo per il sistema di informazione Schengen, ma anche per altri sistemi informatizzati su vasta scala, attuali (EURODAC) e futuri (VIS²⁴, altri dispositivi connessi per esempio con la cooperazione civile e penale), eventualmente anche al di fuori del settore della giustizia e degli affari interni per massimizzare le sinergie ed economie di scala.

Per affrontare le necessarie decisioni strategiche l'agenzia, ovvero i suoi responsabili, dovrebbe comunque non solo disporre di conoscenze settoriali, ma anche essere in grado di operare scelte politiche autonome, ed è poco probabile che un organo esecutivo sia provvisto delle competenze sufficienti. È chiaro che i compiti che comportano poteri discrezionali, in sede di concreta attuazione delle scelte politiche, devono restare di competenza della Commissione²⁵.

Ecco perché la struttura che guida le agenzie esecutive, sotto il profilo strategico, è formata da un direttore assunto dalla Commissione e da un comitato direttivo di gestione composto solitamente da membri designati a loro volta dalla Commissione. Dato che un comitato direttivo del genere forma parte integrante dell'agenzia, nel caso del SIS II esso potrebbe essere l'elemento di raccordo tra l'agenzia stessa, le istituzioni europee e gli utilizzatori, nonché provvedere alla gestione strategica del SIS II e degli altri sistemi informatizzati su vasta scala affidati all'agenzia, e permetterebbe di creare le necessarie sinergie per razionalizzare il loro funzionamento, grazie anche a una parziale interconnessione delle reti.

Va da sé che una soluzione di questo tipo lascerebbe immutato il quadro istituzionale, in particolare i poteri legislativi del Consiglio, e che il comitato di gestione dovrebbe riferire ampiamente e regolarmente al Consiglio, al Parlamento europeo e alla Commissione.

Date poi la rilevanza e le dimensioni del SIS II, che richiederebbero decisioni strategiche piuttosto frequenti, alcuni compiti di routine e la preparazione delle riunioni del comitato direttivo potrebbero essere delegati a un organo esecutivo, presieduto dalla Commissione.

²⁴ Sistema di informazione sui visti.

²⁵ Regolamento (CE) 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari.

Tuttavia, è opportuno non sottovalutare lo sforzo amministrativo e i costi di insediamento di un'agenzia. Uno dei presupposti per creare un'agenzia essendo che "la decisione di affidare delle mansioni all'esterno va sempre presa in base a criteri di sana gestione ... e a un rapporto costi-benefici più favorevole"²⁶, un'attenta analisi dell'incidenza di bilancio (che travalica l'ambito della presente comunicazione) deve precedere qualsiasi decisione in materia di devoluzione.

Una volta decisa la creazione di un'agenzia, dato che l'insediamento della struttura di gestione strategica non sarebbe necessariamente collegata alla sede fisica dell'agenzia, se del caso si potrebbe istituire tale struttura anche ove non si fosse ancora riusciti a regolare tutti gli aspetti relativi al varo di questo organismo quando l'allestimento del sistema sarà stato ultimato. La struttura di gestione strategica (comitato direttivo e organo esecutivo) potrebbe pertanto precedere la creazione materiale dell'agenzia o, in altre parole, formare il "nucleo" di un'agenzia in gestazione.

7.2.2. Gestione operativa

La gestione operativa normalmente va localizzata presso la sede fisica dell'elemento centrale e può essere affidata a qualsiasi organismo provvisto delle necessarie capacità e in grado di soddisfare i requisiti di sicurezza.

Quantunque anche questi compiti in teoria possano essere delegati all'esterno, vista la sensibilità dei dati SIS (ordine pubblico, sicurezza e movimenti di persone), non sembra opportuno affidare a imprese private attività fondamentali del o dei sistemi (per esempio l'effettivo trattamento dei dati), le quali potrebbero invece intervenire per compiti come l'assistenza tecnica (per esempio un servizio di help desk), sulla falsariga di quanto già avviene presso alcune amministrazioni nazionali.

La gestione operativa andrebbe affidata a un'agenzia esecutiva da creare.

Tuttavia, come verrà illustrato più oltre con riferimento alla localizzazione, alla gestione operativa, a differenza di quella strategica, occorrerà provvedere fin dalla fase di sviluppo del SIS II, vale a dire da qui al 2006: questo aspetto è pertanto collegato a quello della localizzazione.

I bilanci operativi necessari dopo la fase di avvio del SIS II verranno definiti più avanti, alla luce delle proposte formulate dall'impresa prescelta.

7.3. Localizzazione dell'elemento centrale del SIS II

In base alle norme vigenti, il sistema di informazione Schengen ha sede a Strasburgo.

²⁶ Si veda la comunicazione sull'esternalizzazione della gestione di programma comunitari, Doc. COM(2000) 788 def. del 13 dicembre 2000.

Per quel che riguarda il SIS II, una decisione sulla localizzazione del suo elemento centrale dovrà intervenire non oltre il giugno 2004, data alla quale verrà firmato il contratto d'appalto con l'impresa prescelta²⁷. Inoltre, a differenza del sistema attuale che non dispone di un sistema di continuità operativa (BCS) in grado di permettere che la rete continui a funzionare anche in caso di totale indisponibilità del server principale (per esempio a causa di un incendio), l'elevato livello di rispondenza necessario per il SIS II impone di reperire un secondo luogo per allestire il BCS.

Il SIS attuale è sistemato in un edificio di massima sicurezza, costruito appositamente nel 1993 a un costo di circa 5 milioni di EUR. A prescindere dalla sede scelta per una futura agenzia incaricata della gestione operativa, entro settembre 2004 si dovrà poter disporre di un edificio che offra requisiti di sicurezza analoghi a quello di Strasburgo. Dato che sarà impossibile realizzare un edificio apposito in tempi così esigui, a meno che non si riesca a reperire una sede che offra gli stessi requisiti l'unica possibilità consisterebbe nell'usare gli attuali locali del SIS a Strasburgo. Quale che sia la sede del server principale, occorrerà trovare locali idonei per il BCS, seppure l'allestimento di quest'ultimo potrà essere successivo a quello del server principale (ma dovrà comunque avvenire entro il primo semestre 2005).

Le modalità di gestione operativa andranno concordate non oltre il giugno 2004, prima della firma del contratto con l'impresa che avrà vinto la gara d'appalto per la realizzazione del SIS II.

A differenza della gestione strategica, che basterà insediare poco prima che il SIS II entri in funzione a fine 2006, la gestione operativa dovrà essere a punto nel settembre 2004 per affiancare la Commissione nelle mansioni di sviluppo che le incombono, per esempio organizzando la sistemazione dei locali, procedendo a prove, ecc.

Se si accetterà che in via temporanea il SIS II abbia sede a Strasburgo, fino a quando verrà insediata una futura agenzia, occorrerà delegare temporaneamente anche la gestione operativa all'amministrazione francese, ferma restando la possibilità di affidare all'esterno alcune attività operative che un servizio pubblico può non essere in grado di svolgere.

Per evitare qualunque confusione sui compiti, occorrerà stipulare un accordo chiaro ("intesa sul livello dei servizi") tra la Commissione e l'organo di gestione, nel quale si definisca chi fa cosa, come e quando. In base alla decisione che verrà presa circa la localizzazione, spetterà all'organo di gestione e al comitato strategico controllare l'applicazione dell'intesa (e aggiornarne i termini), quando dalla fase di sviluppo si passerà a quella operativa. Le strutture di gestione strategica andranno poste in essere fin dall'avvio della fase operativa. La divisione dei compiti fra la gestione e il comitato strategico andrà definita a sua volta per quella data.

²⁷ Si noti che, qualora venga confermata l'impostazione "sinergica" e VIS divida una comune piattaforma tecnica con il SIS II, l'elemento centrale di VIS dovrà essere localizzato nella stessa sede di quello del SIS II.

8. FUTURO SISTEMA DI INFORMAZIONE SUI VISTI E SINERGIE COL SIS II

8.1. Contesto politico

Sulla scorta degli orientamenti adottati dal Consiglio per il VIS, in data 13 giugno 2002, la Commissione ha condotto uno studio di fattibilità, che analizza il VIS sotto il profilo tecnico e finanziario, oltre a valutare - conformemente al mandato definito negli orientamenti - le possibili forme di sinergia col SIS II. Lo studio di fattibilità sul VIS è stato ultimato e trasmesso al Consiglio nel maggio 2003.

Il Consiglio europeo riunito a Salonicco il 19-20 giugno 2003 ha sottolineato la necessità di fissare quanto prima, una volta terminato lo studio di fattibilità sul VIS ad opera della Commissione, orientamenti in materia di programmazione del sistema.

Esso ha insistito sull'esigenza di definire all'interno dell'Unione europea un'impostazione coerente in ordine ai parametri di identificazione o ai dati biometrici, che permetta di applicare soluzioni armonizzate per i documenti di cittadini di paesi terzi, per i passaporti dei cittadini comunitari e per i sistemi di informazione (VIS e SIS II).

8.2. Introduzione al sistema di informazione sui visti (VIS)

VIS è un sistema comune proposto per lo scambio, fra Stati membri, di dati relativi ai visti. Lo studio ha individuato due processi fondamentali: lo stoccaggio dei dati relativi ai visti in sede di rilascio e la consultazione di questi dati nei luoghi e al momento in cui risultino utili, per esempio all'atto dei controlli alle frontiere esterne. Entrambi i processi sono funzionali al conseguimento degli obiettivi del VIS, quali definiti negli orientamenti del Consiglio:

- agevolare la lotta contro la frode,
- contribuire al miglioramento della cooperazione consolare e allo scambio di informazioni tra autorità consolari centrali,
- agevolare i controlli ai valichi di frontiera o presso i servizi di immigrazione o di polizia,
- contribuire a prevenire lo "shopping" di visti,
- agevolare l'applicazione della convenzione di Dublino,
- offrire assistenza nelle procedure di rimpatrio dei cittadini di paesi terzi,
- contribuire a migliorare l'amministrazione della politica comune dei visti e della sicurezza interna, nonché a contrastare il terrorismo.

Il sistema dovrà essere in grado di collegare tra loro almeno 27 Stati membri, nonché 12 000 utilizzatori di VIS e 3 500 sedi consolari sparse per il mondo. Lo studio si fonda sull'ipotesi che annualmente verranno trattate 20 milioni di richieste di visti.

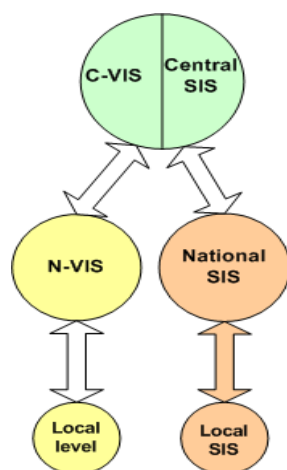
Conformemente agli orientamenti fissati dal Consiglio, VIS dovrebbe comportare un sistema di informazione centrale (C-VIS) e sistemi di informazione nazionali (N-VIS) nei singoli Stati membri. Partendo da questi presupposti lo studio ha esaminato due possibili architetture del sistema: una rete VIS autonoma e un'integrazione tecnica tra VIS e SIS II, per realizzare forme di sinergia.

Altri aspetti esaminati dallo studio - come richiesto dal Consiglio - sono, in particolare, le infrastrutture di comunicazione per VIS, il futuro sviluppo della rete di consultazione Schengen VISION, l'interoperatività con altri sistemi e le categorie di informazione da stoccare e elaborare, in particolare dati alfanumerici, fotografie, documenti di riscontro e parametri biometrici di identificazione.

Secondo gli orientamenti del Consiglio del 13 giugno 2002 si dovevano poter *“inserire nel VIS fotografie digitalizzate e altri dati biometrici relativi al titolare del visto, qualora essi figurassero nel fascicolo”*. Lo studio ha esaminato tre possibilità, basate sugli identificatori biometrici che attualmente è possibile prendere in considerazione: la scansione dell'iride, il riconoscimento del volto e le impronte digitali. Esso raccomanda queste ultime quale identificatore biometrico principale e indica il riconoscimento del volto quale mezzo aggiuntivo di verifica. Tuttavia, con il ricorso su una scala così estesa a dati biometrici, il sistema entrerà in una dimensione nuova e fundamentalmente sconosciuta. Lo studio precisa chiaramente che questo aspetto avrà un'incidenza rilevante su un sistema del genere, in termini sia tecnici che finanziari.

8.3. Possibili forme di sinergia con un futuro sistema di informazione sui visti (VIS)

Come indicato negli orientamenti del Consiglio, la struttura del nuovo VIS deve ricalcare quella del sistema di informazione Schengen (SIS) esistente. L'attuale SIS è composto da un sistema centrale e da sistemi nazionali. Analogamente, il sistema VIS comporterà un sistema centrale di informazione sui visti (C-VIS) e, in ciascun paese, un sistema nazionale (N-VIS), con un'interfaccia di collegamento al sistema centrale. Per accedere ai servizi VIS, le sedi consolari e altre autorità nazionali (posti di controllo alle frontiere, polizia e autorità di immigrazione) dovranno collegarsi al rispettivo N-VIS.



Di conseguenza, il sistema di informazione sui visti si articola in tre livelli:

- **livello centrale**, ovvero il **sistema centrale di informazione sui visti (C-VIS)**, soggetto a un'unica autorità responsabile, da determinare;
- **livello nazionale**, per ciascuno Stato membro, formato dal sistema nazionale (**sistema nazionale di informazione sui visti, N-VIS**) e dalla rispettiva interfaccia col C-VIS;
- **livello locale**, che comprende sedi consolari, valichi di frontiera, nonché autorità di immigrazione e di polizia.

Traduzione della legenda

Central SIS	SIS centrale
National SIS	SIS nazionale
Local level	Livello locale
Local SIS	SIS locale

Sul piano funzionale, gli utilizzatori di VIS consulteranno il SIS II in sede di rilascio del visto per individuare se sia stata inserita un'allerta al fine di rifiutare l'ingresso al richiedente. Analogamente, gli utenti di SIS (posti di controllo alle frontiere, autorità di immigrazione e di polizia), collegati all'infrastruttura tecnica della rete, potranno accedere agevolmente al nuovo sistema per controllare l'autenticità di un visto o per individuare i viaggiatori sprovvisti dei necessari documenti.

Partendo dal presupposto che VIS e SIS II disporranno di un'architettura centralizzata, è a livello centrale che le sinergie fra entrambi i sistemi potranno essere realizzate.

Possibili soluzioni per attuare una sinergia

- La soluzione 1, una **piattaforma tecnica comune**, consiste nell'installare entrambi i sistemi nel medesimo edificio, nel collegarli alla stessa rete mediante un punto d'accesso unico - grazie alle stesse piattaforme tecnologiche - e nel mettere in comune gli strumenti e il personale di gestione.
- La soluzione 2, **piattaforma tecnica e servizi comuni**, permette di aggiungere alla soluzione 1 sinergie a livello applicativo. Verrebbero introdotti servizi comuni o accessibili a entrambi i sistemi.

Nell'una come nell'altra soluzione, tuttavia, i dati resterebbero separati.

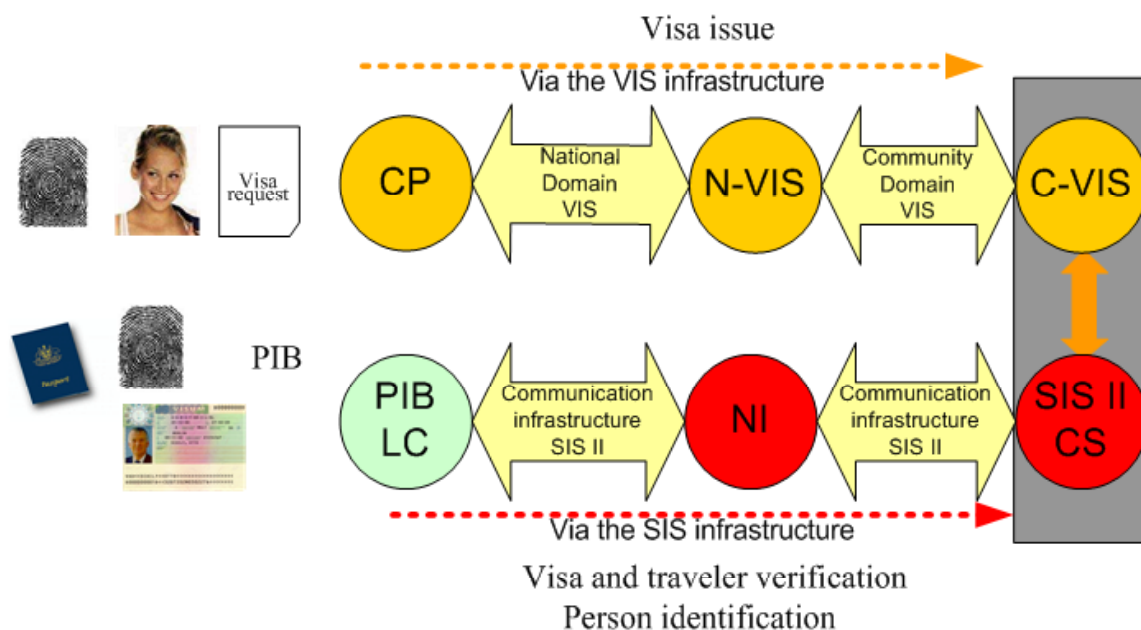
Le sinergie non inciderebbero sulle procedure lavorative. Esse permetterebbero però agli utilizzatori sia di SIS che di VIS di operare senza soluzione di continuità. Le sinergie permetterebbero inoltre di ridurre i costi di funzionamento e di licenza per entrambi i sistemi.

È poi possibile prospettare altre forme di sinergia: VIS e SIS II potrebbero avere in comune il sistema di continuità operativa a livello centrale, con un'ulteriore riduzione sensibile dei costi; per lo sviluppo di entrambi i progetti sarebbe possibile organizzare una gestione comune, che eserciterebbe una supervisione sulle varie fasi di realizzazione, fin dalla fase della licitazione per entrambi i sistemi.

Ciò che consiglia di integrare tecnicamente il VIS e il SIS II a livello centrale, è la prospettiva di ridurre gli investimenti necessari e il costo complessivo di funzionamento. Per massimizzare le energie fra i due sistemi, si suggerisce che VIS e SIS II vengano attuati contestualmente, cominciando da un bando di gara comune per i due sistemi. Analogamente è consigliabile che la gestione del progetto venga affidata a un unico organismo.

A prescindere dagli ovvi vantaggi sinergici a livello centrale, anche gli Stati membri possono trarre notevoli vantaggi e realizzare economie grazie a un assetto del genere.

Migliaia di utilizzatori finali, appartenenti a forze di polizia, servizi di controllo alle frontiere e autorità di immigrazione, per esempio, potranno controllare le informazioni sui visti attraverso l'infrastruttura del futuro sistema SIS II. Sarà possibile evitare costi aggiuntivi specifici per il VIS, nonché snellire e armonizzare il lavoro quotidiano.



Flusso di informazioni per gli utilizzatori finali SIS e VIS.

Legenda:

CP = sede consolare

N-VIS = VIS nazionale

C-VIS = VIS centrale

PIB LC = sistemi locali delle forze di polizia, dei servizi di immigrazione e delle autorità di controllo alle frontiere

NI= interfaccia nazionale SIS

SIS II CS = sistema centrale SIS

A prescindere dalle sinergie poste in essere, sia nelle conclusioni del Consiglio del 5-6 giugno che in quelle del Consiglio europeo di Salonicco si sottolineava chiaramente che il progetto VIS non deve ritardare la messa in servizio del SIS II²⁸. Nella loro pianificazione del progetto i servizi della Commissione hanno annesso particolare attenzione alla possibilità di scindere la gestione del progetto VIS da quella del progetto SIS II, qualora nel primo dovesse intervenire un ritardo, per garantire in tal modo che esso non comporti ripercussioni sull'attuazione del SIS II nei tempi previsti.

²⁸ Estratto dalle conclusioni della presidenza, Consiglio europeo del 19-20 giugno 2003: "Il Consiglio europeo invita la Commissione a elaborare le proposte del caso, iniziando dai visti, nel pieno rispetto del calendario previsto per introdurre il sistema di informazione Schengen II.

8.4. Previsioni finanziarie per il VIS

L'entità degli investimenti e i costi annuali di funzionamento dipendono dalle funzioni che si decide di attivare e dall'opzione prescelta per la loro attuazione. L'integrazione di dati biometrici e riscontri documentali assorbirebbe il 90% dei costi. Dai primi scambi di opinione nel gruppo di lavoro "visti e SCIFA" è emerso che la prima tappa verso un sistema comune VIS dovrebbe limitarsi a dati alfanumerici e fotografie. Dati biometrici e riscontri documentali seguirebbero in un secondo tempo.

Per concepire, allestire e far funzionare un **sistema VIS distinto**, basato su un'architettura centralizzata e contenente solo dati alfanumerici e foto, l'articolazione dei costi può valutarsi come segue:

Prezzi in migliaia di EUR	C-VIS	Rete	N-VIS	Costo investimenti totale	Costi di funzionamento (annuali)
VIS distinto	9 498	784	5 763	16 045	15 793

Per l'opzione caldeggiata, che permette di realizzare sinergie col SIS II grazie a una **piattaforma tecnica comune per SIS e VIS**, in cui figurino sempre solo dati alfanumerici e foto, i costi previsti sono:

Prezzi in migliaia di EUR	C-VIS	Rete	N-VIS	Costo investimenti totale	Costi di funzionamento (annuali)
VIS operante in sinergia	8 959	422	5 763	15 144	10 636

Queste cifre non comprendono le risorse esterne supplementari destinate a sostenere e assistere la Commissione nella gestione, nel controllo e nell'allestimento del progetto.

Si tratta di stime che non tengono conto dei costi di investimento e di funzionamento per gli elementi nazionali del VIS, al di là dell'interfaccia nazionale, in particolare dei costi per adeguare i sistemi nazionali esistenti e per realizzare i collegamenti previsti a livello mondiale con le sedi consolari, nonché le spese per le attrezzature, il trasporto e la necessaria formazione del personale consolare.

Questi costi verrebbero scaglionati su un ampio arco di tempo, in quanto gli Stati membri avrebbero bisogno di vari anni per attrezzare le proprie sedi consolari e adeguare i rispettivi sistemi nazionali di informazione sui visti. Un grafico illustra le stime per questi investimenti a tappe e per le spese annue di funzionamento.



Per attivare anche l'integrazione di dati biometrici e riscontri documentali, l'investimento per il C-VIS e l'N-VIS ammonterebbe almeno a 157 milioni di EUR, mentre il costo di funzionamento potrebbe raggiungere 35 milioni di EUR l'anno, optando per una piattaforma tecnica comune con il SIS II. Per un VIS distinto, con un'architettura centralizzata, gli investimenti totalizzerebbero 158 milioni di EUR, con costi annuali di funzionamento pari a circa 42 milioni di EUR.

Anche i costi di investimento per integrare dati biometrici e riscontri documentali potrebbero essere scaglionati su vari anni, e solo 5 anni dopo l'avvio del sistema i costi operativi raggiungerebbero l'importo massimo.

È tuttavia estremamente arduo effettuare stime nel settore delle tecnologie informatiche, soprattutto in un settore di estrema mobilità come il mercato biometrico, sul quale si registrano attualmente notevoli flessioni dei prezzi.

Non è quindi irragionevole immaginare che il "prezzo" finale risulterà inferiore a queste stime, che rispecchiano i prezzi di mercato nel dicembre 2002.

9. RISVOLTI GIURIDICI

Il SIS II avrà bisogno di una base giuridica. Lo sviluppo del sistema presenterà risvolti di questo tipo e il Consiglio "Giustizia e affari interni" del 5-6 giugno 2003 chiedeva di tradurre per tempo in disposizioni legislative i principi sottesi alle sue conclusioni sull'architettura e sulle funzioni del SIS II.

Dato che i nuovi atti legislativi dovranno essere "compatibili col trattato di Amsterdam", lo sviluppo del SIS II costituisce l'occasione idonea per intervenire sul titolo IV della convenzione di Schengen. Ciò permetterà altresì al Parlamento europeo di svolgere appieno il proprio ruolo con riferimento al SIS II.

Quanto al VIS, va da sé che, nonostante le sinergie di tipo tecnico, esso richiederà la definizione di un quadro giuridico distinto.

10. PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

Le varie autorità competenti in materia di protezione dei dati andranno regolarmente consultate in merito ai futuri sviluppi del SIS II. Questa consultazione dovrebbe vertere specificamente sulle nuove funzioni da introdurre e sull'alimentazione di categorie di dati personali, sull'accesso a questi dati da parte delle pubbliche autorità, sull'attuazione dei diritti degli individui e più in generale sul necessario sistema di garanzie. La consultazione dovrebbe estendersi segnatamente al problema del trattamento nel SIS II di dati biometrici e fotografie, alla possibilità di incrociare segnalazioni e allo scambio di dati col VIS.

L'architettura del sistema presa in considerazione dalla Commissione permette il rapido adeguamento del sistema stesso in funzione di esigenze derivanti dalle norme in materia di protezione dei dati personali.

Il problema della sicurezza fisica e informatica dei dati personali, per garantirne la tutela contro accessi non autorizzati, forma parte integrante dello sviluppo del sistema e ne costituisce un aspetto fondamentale (si veda il punto 1.3).

11. CONCLUSIONI

A tutt'oggi, i lavori condotti per l'attuazione del SIS II sono conformi alle previsioni comunicate in precedenza.

Si sono presi tutti i provvedimenti necessari per riuscire a rispettare i rigorosi tempi preventivati. Ciò presuppone tuttavia una forte mobilitazione di tutti i soggetti interessati, un'osservanza scrupolosa delle fasi intermedie di cui al paragrafo 2.1.3. e delle decisioni politiche in ordine alle funzioni aggiuntive del futuro sistema e alla sua ubicazione, che andranno adottate al massimo nella primavera 2004.

Le conclusioni del Consiglio "Giustizia e affari interni", riunito a Lussemburgo il 5-6 giugno 2003, permettono alla Commissione di bandire una gara per il SIS II alla fine dell'autunno 2003.

Stando alle raccomandazioni dello studio di fattibilità, ai pareri del comitato SIS II e dei gruppi competenti del Consiglio, quest'ultimo ha deciso di optare per un'architettura centralizzata e un'interfaccia nazionale uniforme in ciascuno Stato membro. Queste interfacce nazionali andranno fornite sotto forma di soluzione standard chiavi in mano («RTS»), e non conterrebbero i dati del SIS II. Gli Stati membri che lo desiderino possono scegliere di conservare, sotto la loro esclusiva responsabilità, una copia nazionale della banca dati SIS II. Quelli che non optano per questa scelta potranno interrogare direttamente il sistema centrale, il che presuppone la disponibilità, l'integrità e l'aggiornamento permanenti dei dati SIS II. Per garantire la massima rispondenza del sistema il Consiglio ha deciso di installare un sistema di emergenza in un luogo diverso e di porre in essere un'infrastruttura di comunicazioni che offra tutte le garanzie necessarie. Ben inteso che il sistema centrale e le interfacce nazionali dovranno offrire la massima sicurezza.

Quanto ai requisiti funzionali, il Consiglio è giunto alla conclusione che il SIS II dovesse restare un sistema «hit/no hit», provvisto di funzioni supplementari rispetto a quelle attuali. Alcune di queste funzioni aggiuntive sono già individuate con sufficiente chiarezza nelle conclusioni del Consiglio²⁹, altre dovranno ancora essere decise prima di dare avvio all'analisi dettagliata (quindi al massimo nella primavera 2004), se gli Stati membri vogliono che possano essere operative fin dall'avvio del SIS II (possibilità di incrociare segnalazioni, condizioni di stoccaggio di fotografie e di impronte digitali). Quanto alle disposizioni legislative, il Consiglio ha chiesto che vengano elaborate in modo da poter essere adottate per tempo.

Per quel che riguarda la sede, la gestione e il finanziamento a termine del SIS II, il Consiglio ha invitato i gruppi di lavoro competenti a predisporre conclusioni affinché possano essere adottate al massimo entro il maggio 2004. Le proposte qui illustrate in merito alla creazione di un'agenzia potrebbero offrire la necessaria base di riflessione per elaborare conclusioni del genere, dalle quali dipende la possibilità di allestire il nuovo sistema e iniziare i lavori di sviluppo.

In ordine agli aspetti finanziari connessi con la fase progettuale vera e propria, lo studio di fattibilità ha individuato un fabbisogno supplementare di 14,45 milioni di EUR rispetto alle stime contenute in una comunicazione precedente³⁰. Analogamente, è stato necessario rivedere la ripartizione sugli esercizi secondo lo schema esposto nella scheda finanziaria allegata alla presente comunicazione.

In seguito alle conclusioni del Consiglio GAI del 5-6 giugno³¹, le specifiche del sistema VIS sono state integrate nel bando di gara SIS II, ma l'eventuale sviluppo delle funzioni del VIS verrà avviato solo previa decisione del Consiglio, decisione che dovrebbe intervenire entro il dicembre 2003.

Questa impostazione lascia agli Stati membri il tempo di riflettere sugli aspetti finanziari del sistema VIS e di scegliere i parametri biometrici di identificazione da usare, mantenendo nel contempo la possibilità di attuare la sinergia fra i due sistemi. Una seconda gara potrebbe essere bandita in una fase successiva, per integrare le funzioni biometriche in entrambi i sistemi.

²⁹ Documento 9808/03 SIRIS 47 CATS 34 ASIM 31 COMIX 330.

³⁰ COM(2001) 720 def., Allegato.

³¹ Documento 9916/1/03 Rev 1 Visa 97 Comix 341.

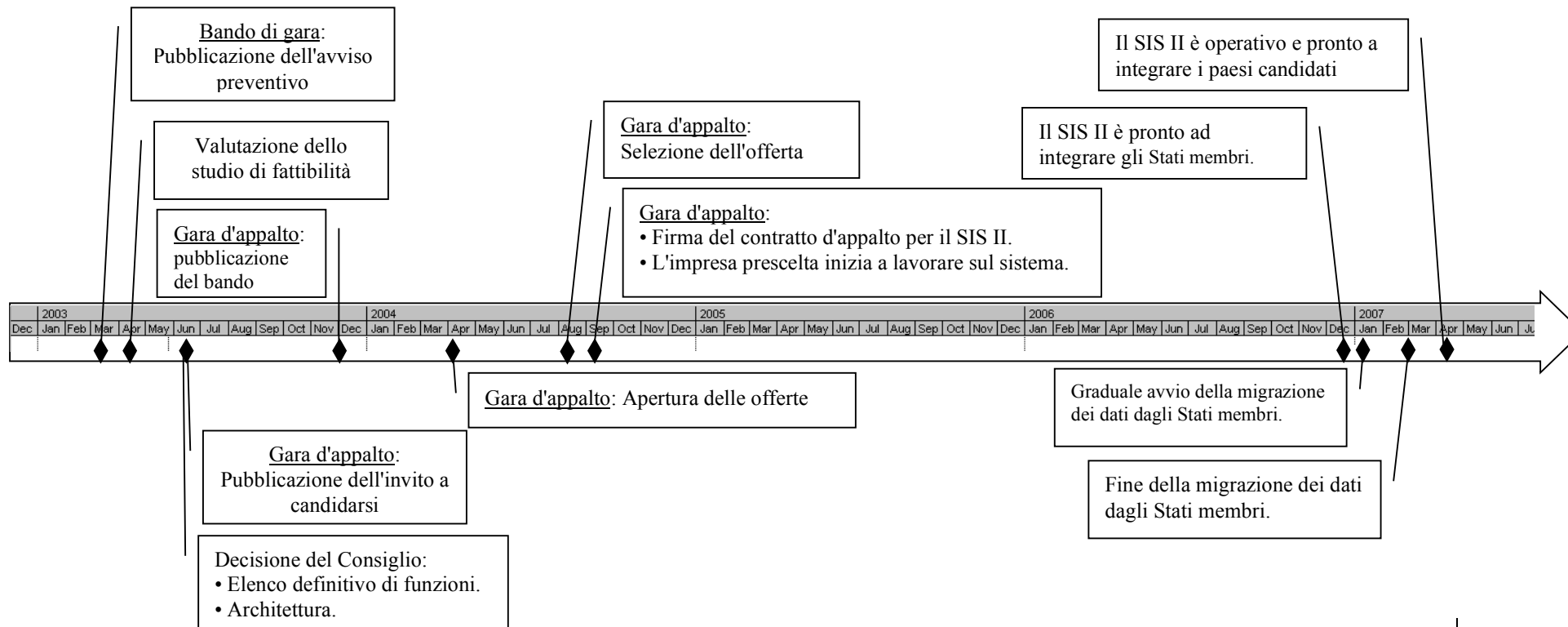
12. ALLEGATO 1: CALENDARIO SIS II GENNAIO - GIUGNO 2003

Data	Attività
17 gennaio	Riunione del comitato SIS II
27 gennaio	Prima versione delle relazioni di fattibilità
18 febbraio	Riunione del comitato SIS II
19 marzo	Riunione del comitato SIS II - primo giorno
24 marzo	Riunione del comitato SIS II - secondo giorno. Decisione di trasmettere al Consiglio le relazioni di fattibilità
9 aprile	Seminario TAIEX
10 aprile	Riunione del comitato SIS II. Decisione di inviare al Consiglio la relazione sulla sicurezza ³²
14 maggio	Riunione del comitato SIS II. Partecipazione in veste di osservatori dei nuovi paesi aderenti
21 maggio	Gruppo di lavoro sulla programmazione
12-13 giugno	Riunione del comitato SIS II
10 giugno	Gruppo di lavoro sulle funzioni
19 giugno	Gruppo di lavoro sul documento di controllo dell'interfaccia

³²

Un elemento dello studio di fattibilità.

13. ALLEGATO 2: TEMPISTICA FINO AL 2007



14. ALLEGATO 3: SCHEDA FINANZIARIA

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

Settore politico: GAI

Attività: cooperazione nel quadro del titolo IV TEC (visti, asilo, immigrazione e altre politiche relative alla libertà di circolazione delle persone) nonché del titolo VI TUE (cooperazione di polizia e in materia penale)

Titolo dell'azione: sviluppo del sistema SIS II

1. Linea(e) + voce(e) di bilancio

18 08 02 - Sistema d'informazione Schengen (SIS II)

2. Cifre complessive

2.1. Stanziamento totale per l'azione (parte B): 31,3 milioni di EUR di stanziamenti di impegno

2.2. Periodo d'applicazione

2003-2006

2.3. Stima generale di spesa nell'arco di vari anni

(a) Scaglionamenti degli stanziamenti di impegno/stanziamenti di pagamento (scheda finanziaria) (*cf. il punto 6.1*)

milioni di EUR (*con tre decimali*)

	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Impegni	4,000	10,450	15,800	1,050		31,300
Pagamenti		1,800	4,200	13,000	12,300	31,300

- (b) Incidenza finanziaria complessiva per risorse umane e altre spese di funzionamento
(cfr. punti 7.2 e 7.3)

SI/SP			1,317	1,317	1,317		3,951
TOTALE a+b							
		2003	2004	2005	2006	2007	Totale
SI		4,000	11,767	17,117	2,367		35,251
SP			3,117	5,517	14,317	>12,300	>35,251

2.4. Compatibilità con la programmazione e con le previsioni finanziarie

- La proposta [X] è compatibile con l'attuale programmazione finanziaria.
- La proposta [X] comporterà una riprogrammazione delle voci di bilancio coinvolte nelle prospettive finanziarie.
- È possibile che la proposta richieda l'applicazione delle disposizioni dell'accordo interistituzionale.

2.5. Incidenza finanziaria sulle entrate

- L'incidenza finanziaria della proposta X sulle entrate si presenta come segue.
- La presente proposta si fonda sull'*acquis* di Schengen quale definito nell'allegato A dell'accordo firmato il 18 maggio 1999 tra il Consiglio e la Repubblica d'Islanda nonché il Regno di Norvegia, relativo all'associazione di questi due paesi, all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen³³ l'articolo 12, paragrafo 1, ultimo comma dell'accordo recita:
 - a) "L'Islanda e la Norvegia, qualora i costi operativi siano imputati al bilancio generale delle Comunità europee, contribuiscono versando al predetto bilancio un importo annuo calcolato in proporzione della percentuale che il rispettivo prodotto interno lordo rappresenta sul prodotto interno lordo di tutti gli Stati partecipanti."
 - b) Contributo di Islanda/Norvegia: 2.128% (contributi stimati in base ai dati del 2002, da determinare ai sensi dell'articolo di cui sopra)

³³ GUL 176 del 10 luglio.1999, pag. 35.

milioni di € (con tre decimali)

		Prima dell'azione	Situazione dopo l'azione					
Linea di bilancio	Entrate		2003	2004	2005	2006	2007	2008
	a) Entrate in termini assoluti		0,222	0,336	0,022			
	b) Modifica delle entrate	Δ						

3. Caratteristiche di bilancio

Tipo di spesa		Nuova	Contributo EFTA	Contributi dei paesi candidati	Rubrica delle prospettive finanziarie
Non obbligat.	Stanz. dissoci.	NO	NO	NO	3

4. Base giuridica

La presente scheda finanziaria è di quelle che corredano non già una proposta legislativa ma l'avvio di un progetto. A tempo debito, lo sviluppo e la messa in funzione del SIS II richiederà l'adozione di provvedimenti legislativi.

5. DESCRIZIONE E MOTIVAZIONI

5.1. Esigenza di un intervento comunitario

5.1.1. Obiettivi perseguiti

Il SIS costituisce uno strumento essenziale per gestire correttamente sul campo la libera circolazione delle persone entro l'area sottratta ai controlli interni alle frontiere, di cui al titolo IV della parte tre del trattato CE. Il sistema attuale, messo a punto una decina di anni fa e operativo dal 1995 ha bisogno di essere ammodernato e modificato, affinché dopo l'allargamento sia possibile la partecipazione di tutti gli Stati membri. Occorre procedere a nuovi interventi per introdurre un SIS di seconda generazione. I necessari studi e interventi saranno a carico del bilancio generale delle Comunità europee.

5.1.2. Misure connesse con la valutazione preventiva

Questa parte della scheda finanziaria si riferisce all'acquisizione delle competenze tecniche e di gestione, delle apparecchiature, dei programmi, ecc. durante l'intera durata del progetto, e si fonda sugli elementi seguenti:

- stime iniziali formulate nelle iniziative belgo-svedesi;
- valutazione delle conseguenze delle riflessioni in corso nei gruppi di lavoro del Consiglio;
- stime fondate sugli orientamenti e sull'esperienza della Commissione in materia di progetti informatici;

- stime fondate sull'esito di uno studio di fattibilità specificamente riferito al SIS II presentato all'inizio del 2003;
- esperienza acquisita nello sviluppo e nella gestione del SIS attuale, e differenze prevedibili o preventivate tra il sistema attuale e quello nuovo. Va rilevato che, dall'avvio del progetto, il SIS 1+ e la migrazione alla rete SISNET hanno comportato un costo complessivo di 11 milioni di EUR. Il SIS II deve essere in grado di servire un numero molto superiore di paesi, con informazioni più diversificate, un volume molto più ingente di dati, una sicurezza più rigorosa, oltre a offrire un'elevata flessibilità e rispondenza, affinché le soluzioni adottate restino valide negli anni successivi all'introduzione del sistema, quando emergeranno nuove esigenze di cambiamento.

Il SIS II è un progetto di vaste dimensioni, comparabile ai principali altri cantieri informatici comunitari, come il CCN/CIS³⁴ o il sistema "Transit"³⁵. Gli investimenti necessari sono superiori alle previsioni iniziali che figuravano nella scheda finanziaria acclusa alle iniziative belgo-svedesi, con cui veniva proposto l'insediamento di un comitato per assistere la Commissione nel suo lavoro; la valutazione attuale è fondata su un'analisi approfondita del fabbisogno per progetti informatici di questa rilevanza e dimensione, soprattutto con riferimento alla gestione del progetto e allo sviluppo del sistema.

Per quanto attentamente si sia cercato di quantificare i costi del progetto, i dati annunciati sono tuttora da considerarsi ipotesi di lavoro. Essi potrebbero variare in funzione di decisioni adottate dal Consiglio (per esempio, funzioni aggiuntive o scelta definitiva sull'assetto della rete), che potranno incidere sulla configurazione tecnica del SIS II. Inoltre, i tempi stretti di attuazione potrebbero rendere necessario un ulteriore sostegno logistico esterno nella fase finale del progetto.

5.1.3. Misure connesse con la valutazione a posteriori

Dato che ideare e gestire il SIS II compete agli Stati membri, non vi sono elementi per una valutazione a posteriori a livello comunitario. Lo sviluppo del SIS II, quale proposto nella presente comunicazione, terrà nondimeno conto dell'esperienza maturata grazie allo sviluppo e alla gestione del SIS I.

5.2. Azioni prospettate e modalità dell'intervento di bilancio

- Progettazione esecutiva (fase di sviluppo e di realizzazione)

Successivamente allo studio di fattibilità e alla pubblicazione del bando di gara per selezionare il fornitore della soluzione tecnica (il quale, sotto la responsabilità e lo stretto controllo della Commissione, inizierà a realizzare il sistema), nella fase di progettazione esecutiva verranno forniti tutti i documenti necessari per l'allestimento del SIS II. Prima di passare alla fase di sviluppo il sistema verrà sperimentato.

- Sviluppo e allestimento del sistema

³⁴ Custom Communication Network/Custom Information System.

³⁵ Il sistema "Transit" avviato e gestito dalla Commissione, opera nel settore doganale.

Una volta verificata la conformità della soluzione proposta al capitolato d'appalto, e in funzione delle esigenze degli utilizzatori, la soluzione verrà sviluppata, sperimentata e poi allestita. Prima di trasferire i dati si procederà a una serie di prove per testare l'operatività del sistema.

- Migrazione, integrazione e consulenza

La migrazione dal SIS I al SIS II, unitamente ai preparativi per integrare i nuovi Stati membri, costituisce la fase finale del progetto. La migrazione al SIS II dovrà essere preceduta da una valutazione di rischio per stabilire se risulterà più efficace far funzionare i due sistemi in parallelo, nella fase preoperativa, o procedere direttamente alla migrazione dal SIS I al SIS II.

Per garantire inoltre un avvio soddisfacente della fase operativa, il capitolato d'appalto dovrà imporre all'impresa prescelta di garantire la necessaria assistenza.

- Conoscenze tecniche e specialistiche e studi supplementari

Per la sua stessa natura, questo progetto richiede conoscenze specialistiche in vari ambiti tecnici, quali la biometria ma anche la sicurezza e l'organizzazione delle reti. Sono quindi necessarie disposizioni relative agli studi supplementari oltre all'apporto di competenze esterne.

5.3. Modalità di attuazione

Il lavoro di sviluppo verrà gestito direttamente alla Commissione, che si avvarrà di risorse interne ed esterne (personale ausiliario e esperti nazionali), date le elevate competenze tecniche richieste. Gli Stati membri dovranno essere coinvolti direttamente in questo lavoro attraverso un apposito comitato.

6. Incidenza finanziaria

6.1. Incidenza finanziaria totale sulla parte B (nell'arco dell'intero periodo)

6.1.1. Spese di funzionamento relative allo sviluppo, all'allestimento e al sostegno logistico

Singoli stanziamenti di impegno³⁶ (milioni di € - con tre decimali)

Ripartizione			2004	2005	2006	[2007 e anni success.]	Totale
Azione 1			3,500				3,500
Progettazione esecutiva				24,500			24,500
Azione 2							
Sviluppo e consegna del sistema							
Migrazione, integrazione e sostegno logistico							
TOTALE PARZIALE			3,500	24,500			28,000
Azione 3			1,250	1,000	1,050		3,300
Conoscenze tecniche specialistiche & studi supplementari							
TOTALE PARZIALE			1,250	1,000	1,050		3,300
TOTALE			4,750	25,500	1,050		31,300

³⁶ Salvo disponibilità di bilancio, nel 2003 e nel 2004, verranno operati stanziamenti complessivi di impegno per un ammontare massimo di, rispettivamente, 4 milioni di € e 10,45 milioni di €. Questi stanziamenti d'impegno globali copriranno il costo dei singoli impegni corrispondenti fino al 31 dicembre dell'anno $n + 1$.

6.2. Calcolo dei costi per l'intervento previsto nella parte B (nell'arco dell'intero periodo di programmazione)

Stanziamenti di impegno (*milioni di € - con tre decimali*)

Ripartizione	Tipo di produzioni (progetti, schedari)	Numero di produzioni (totale per gli anni 1..n)	Costo unitario	Costo totale (totale per gli anni 1..n)
	1	2	3	4=(2X3)

Azione 1

- *Progettazione esecutiva* Piano generale, piano di gestione dei rischi, piano di garanzie qualitative, piano di gestione dei cambiamenti, piano di sicurezza;

Specifiche dettagliate

Documento di controllo di interfaccia

Azione 2

- *Sviluppo e fornitura del sistema*

Servizio di assistenza a tutti gli utilizzatori

Sviluppo, prove e installazione nelle varie sedi

Sviluppo, prova e fornitura simulatori

- *Migrazione, integrazione e sostegno logistico*

Pianificazione dei collaudi, collaudi e analisi dei risultati per ciascuna fornitura di apparecchiature e programmi

Documentazione completa relativa al sistema

Azione 3

- *Competenze tecniche specialistiche e studi supplementari*

Piano di formazione

Migrazione, dei dati esistenti

Integrazione degli utilizzatori

Sostegno logistico agli utilizzatori in sede di integrazione

Formazione del personale operativo

Competenze, analisi & studi

COSTO TOTALE

7. Incidenza sulle spese di personale e amministrative

7.1. Incidenza sulle risorse umane

Dato che le risorse assegnate al SIS II sono fissate dal 2004, l'incidenza sulle risorse umane e finanziarie per gli esercizi 2005 e 2006 sarà identico, conformemente allo schema seguente:

Tipo di posto		Personale da assegnare alla gestione dell'azione ricorrendo a risorse esistenti e/o aggiuntive		Totale	Descrizione dei compiti connessi con l'azione
		Numero di posti permanenti	Numero di posti temporanei		
Funzionari o agenti temporanei	A	3		3	
	B	1		1	
	C				
Altre risorse umane		8		8	2 1 Esperto nazionale 4 1
Totale		12		12	

7.2. Incidenza finanziaria globale sulle risorse umane

Tipo di risorse umane	Importo (€)	Metodo di calcolo*
Funzionari Personale temporaneo	432 000	4 funzionari 108 000*4
Altre risorse umane (precisare la linea di bilancio)	222 000	2 A 111 000*2
	44 000	1 END 44 000
	268 000	4 B 67 000*4
	45 000	1 C 45 000
Totale	1 011 000	

Gli importi equivalgono a spese complessive per 12 mesi.

7.3. Altre spese amministrative generate dall'azione

Linea di bilancio (numero e rubrica)	Importo in €	Metodo di calcolo
Assegnazione globale (Titolo A7)		
18 01 02 11 01 – Missioni	21 850	10 missioni Strasburgo 745*10
18 01 02 11 02 – Riunioni	14 400	12 missioni paesi candidati 1200*12
18 01 02 11 03 – Comitati obbligatori ¹	270 000	18 riunioni UE25/anno*15 000
18 01 02 11 02 – Conferenze		
18 01 02 11 04 – Studi e consulenze		
18 01 03 11 04 – Altre spese (da precisare)		
Sistemi d'informazione (A-5001/A-4300)		
Altre spese - Parte A (da precisare)		
Totale	306 250	

Gli importi equivalgono a spese complessive per 12 mesi.

¹ Precisare il tipo di comitato e il gruppo al quale appartiene.

I.	Totale annuo (7.2 + 7.3)	€ 1 317 250
II.	Durata dell'azione (2004-2006)	3 anni
III.	Costo totale dell'azione (I x II)	€ 3 951 750

Il fabbisogno di risorse umane e amministrative è coperto all'interno della dotazione assegnata alla DG incaricata della gestione, nel quadro della procedura di dotazione annua.

8. Monitoraggio e valutazione

Ogni sei mesi, la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento europeo una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori relativi allo sviluppo del SIS II.

Quando sarà operativo, il SIS II formerà oggetto - ogni 4 anni - di una valutazione che verterà sui risultati e sull'efficienza del sistema.

9. Provvedimenti antifrode

Saranno d'applicazione le procedure della Commissione in materia di contratti, conformemente alla legislazione comunitaria in materia di pubblici appalti.