

Il regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 della Commissione di EUROSUR

di Giuseppe Licastro

Title: Commission Implementing regulation (EU) 2021/581 of EUROSUR

Keywords: EUROSUR; technology; border policy; surveillance; border control; FRONTEX.

«*Confine. Frontiera. Limite.* Nella lingua corrente, questi termini sono quasi diventati sinonimi. Non è sempre stato così, e a denunciarlo è la loro etimologia. Il *confine* è la linea comune (*con-*) che segna la *fine* di due territori; si distingue dal *limite* proprio per il fatto di essere riconosciuta da entrambi i confinanti, mentre il *limes* è stabilito unilateralmente, come nel caso, celebre, tra Impero romano e terre germaniche. La *frontiera*, invece, è parola d'origine bellica, un'ovvia derivazione da *fronte*: sulla frontiera, di solito, ci si *confronta*, e quando il confronto si fa aspro, ci si *affronta*»
M. Graziano, *Frontiere*, il Mulino, 2017, (cap. I: *Breve storia delle frontiere*) 19

2751

1. – La recente adozione del regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 di *EUROSUR* (in GUUE L 124 del 12 aprile 2021, 3 ss.), il *sistema europeo di sorveglianza delle frontiere*, concernente i «quadri situazionali», appare, *prima facie*, costituire un passo significativo nel quadro dell'evoluzione della *governance* di *EUROSUR* (riguardo *EUROSUR*, v., tra gli altri, J.J. Rijpma, *Building Borders: the regulatory framework for the management of the external borders of the European Union*, 2009, European University Institute, EUI PhD theses Department of Law, CADMUS EUI Research Repository, 235 ss., L. Marin, *Is Europe Turning into a 'Technological Fortress'? Innovation and Technology for the Management of EU's External Borders: Reflections on FRONTEX and EUROSUR*, in M. Heldeweg, E. Kica (eds), *Regulating Technological Innovation. A Multidisciplinary Approach*, Palgrave Macmillan, 2011, 131 ss., J.J. Rijpma, M. Vermeulen, *EUROSUR: saving lives or building borders?*, in *European Security*, vol. 24, issue 3, 2015, 454 ss.; da ultimo, v. D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, Cacucci, 2020, 45 ss.; ove di interesse, sia sommessamente consentito di rinviare anche alla mia succinta nota *La Comunicazione della Commissione sulla «creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)»*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3/2008, 613 ss.; la Comunicazione, in doc. COM(2008)

68 definitivo, del 13 febbraio 2008, 2 ss.).

Tale sistema, ormai incorporato nel quadro del regolamento (UE) 2019/1896 (in GUUE L 295 del 14 novembre 2019, 1 ss.) relativo alla guardia di frontiera e costiera europea... la nota Agenzia FRONTEX - il regolamento (UE) 2019/1896, ha infatti abrogato l'originario regolamento (UE) n. 1052/2013 istitutivo di EUROSUR (in GUUE L 295 del 6 novembre 2013, 11 ss.) -, tale sistema *repetita iuvant*, si prefigge di favorire, strutturare lo scambio di informazioni e di favorire, strutturare altresì la «cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea», allo scopo «di migliorare la conoscenza situazionale e aumentare la capacità di reazione ai fini della gestione delle frontiere, ivi compreso al fine di individuare, prevenire e combattere l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e la salvezza della vita dei migranti» (art. 18 del regolamento (UE) 2019/1896). Un sistema da utilizzare - si badi bene - non solo nell'ambito delle verifiche di frontiera e della sorveglianza di frontiera - ovviamente, frontiera esterna terrestre, marittima, aerea -, ma, anche, nell'ambito delle attività di osservazione, individuazione, identificazione, nonché prevenzione e intercettazione di attraversamenti non autorizzati delle frontiere (art. 19 del regolamento (UE) 2019/1896. Per un primo commento del regolamento (UE) 2019/1896, v. D. Vitiello, E. De Capitani, *Il Regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla riforma di Frontex e della guardia di frontiera e costiera europea: da "fire brigade" ad amministrazione europea integrata?*, in *SIDIBlog*, 6 dicembre 2019, in <http://www.sidiblog.org/2019/12/06/il-regolamento-ue-20191896-relativo-alla-riforma-di-frontex-e-della-guardia-di-frontiera-e-costiera-europea-da-fire-brigade-ad-amministrazione-europea-integrata/>. Sulla gestione delle frontiere, v., da ultimo, la monografia di D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit.; da richiamare anche J.J. Rijpma, *EU Border Management after the Lisbon Treaty*, paper presentato, all'epoca, al Jean Monnet Seminar «Advanced Issues of European Law», nel corso della settima sessione intitolata «Boundaries of EU Law After the Lisbon Treaty» in http://www.pravo.unizg.hr/EJP/jean_monnet_projekt/dubrovnik_2009, 19-26 aprile 2009 IUC Dubrovnik, paper all'epoca consultabile in www.pravo.hr/_download/repository/Jorrit_Rijpma.doc, pagine web consultate nell'anno 2011, parimenti, v., J.J. Rijpma, *EU Border Management after the Lisbon Treaty*, in *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 5, 2009, 121 ss., scritto open access, consultare: <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/78>; J.J. Rijpma, M. Fink, *The Management of the European Union's External Borders*, in P. De Bruycker, L. Tsourdi (eds), *Research Handbook on EU Asylum and Migration Law*, Edward Elgar, 2021, in corso di pubblicazione, disponibile anticipatamente in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3737407. Sul tema

frontiere, da richiamare, l'*inaugural lecture* di E. Guild, *Moving the Borders of Europe*, 30 maggio 2001, University of Nijmegen, ancora consultabile al seguente link: <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/oratie.eg.pdf>; "rivisitata" in occasione del «farewell speech» dal titolo *Interrogating Europe's Borders: Reflections from an Academic Career*, 6 settembre 2019, Radboud University of Nijmegen, Radboud Repository, 7 ss. Sia consentita una digressione: di questi tempi, sembra confacente nonché interessante far presente un contributo, ancora di E. Guild, dal titolo *Assessing Migration Management and the Role of Criminal Law*, in G.L. Gatta, V. Mitsilegas, S. Zirulia (eds), *Controlling Immigration Through Criminal Law. European and Comparative Perspectives on "Crimmigration"*, Hart Publishing, 2021, 9 ss., specie 12 ss., che esamina «the insertion of transnational criminal law into the field of migration in 2000 and its marginalisation in 2018», in particolare, l'analisi, si sofferma su tre profili: «The Palermo Protocols: their relationship with migration»; «The Palermo Protocols: what role for human rights»; «the Global Compact Migration: Safe Travel and the Palermo Protocols»).

2. – EUROSUR si avvale, si giova di «centri nazionali di coordinamento» istituiti e coordinati dagli Stati membri, che provvedono all'invio, allo scambio di informazioni - tra loro e con FRONTEX, ma non solo... l'art. 21 del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, cit., contempla, al par. 3, lettera h, la possibilità di «coordinare misure operative con altri Stati membri e paesi terzi, fatte salve le competenze dell'Agenzia e degli altri Stati membri» (corsivo aggiunto) -, informazioni, «tratte dai loro quadri situazionali nazionali e, ove opportuno, dai quadri situazionali specifici, che sono necessarie per istituire e aggiornare il quadro situazionale europeo» (art. 20, par. 2 del regolamento (UE) 2019/1896). I quadri situazionali, nazionali e specifici, che agevolano l'aggiornamento del quadro della situazione europea, comprendono tutta una serie rilevante di informazioni distinta per i seguenti livelli: eventi, operazioni, analisi (art. 24, par. 1 del regolamento (UE) 2019/1896). Ebbene, il recente regolamento di esecuzione (UE) 2021/581 di EUROSUR, concernente tali quadri situazionali, stabilisce i dettagli, il tipo delle diverse, molteplici informazioni di pertinenza di ciascun livello: livello eventi, ad esempio, attraversamenti irregolari delle frontiere, situazioni di Search and Rescue, attività di favoreggiamento dell'ingresso, ai sensi della definizione prevista dalla direttiva 2002/90/CE (in GUUE L 328 del 5 dicembre 2002, 17-18), traffico illecito di merci, frode documentale o reati documentali (vale la pena di segnalare che la Commissione ha pubblicato delle linee guida sull'interpretazione della suddetta direttiva 2002/90/CE, la Comunicazione della Commissione in GUUE C 323 del 1° ottobre 2020, 1 ss., in argomento, sia consentito di rinviare al mio scritto *Traffico (smuggling) di migranti: una mirata sintesi delle Linee guida della Commissione sulla Direttiva sul favoreggiamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2021, 174 ss., in

<https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-note-e-commenti/note-e-commenti-n-1-2021/1615-traffico-smuggling-di-migranti-una-mirata-sintesi-delle-linee-guida-della-commissione-sulla-direttiva-sul-favoreggiamento/file>); livello operazioni, relazioni attinenti i piani operativi, ad esempio, rapporti, resoconti di operazioni congiunte alle frontiere; livello analisi, relazioni inerenti l'analisi dei rischi, ad esempio, di eventi alle frontiere esterne. Si definisce poi la disciplina relativa all'istituzione e alla condivisione di «quadri situazionali specifici» e la disciplina che regola il funzionamento della complessa 'macchina' EUROSUR. Peraltro, l'allegato 2 del regolamento di esecuzione di EUROSUR, precisa, che, occorre completare - ove possibile - le informazioni (già) inviate afferenti all'evento segnalato, specificando ulteriori dettagli, ivi indicati, nell'esauritivo elenco: con riferimento all'evento di Search and Rescue, occorre comunicare, ad esempio, il centro di coordinamento del soccorso marittimo (ritenuto) competente, il possibile luogo sicuro di sbarco (sul place of safety, v., anche, P. Turrini, *Between a «GoBack!» and a Hard (to Find) Place (of Safety): On the Rules and Standards of Disembarkation of People Rescued at Sea*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2018, 29 ss., specie 32 ss.; inoltre, da 'tenere presente', il nostro decreto interministeriale del 2020, disponibile in https://sidigimare.files.wordpress.com/2020/02/decreto_interministeriale_n_150_del_07-04-2020.pdf, al momento in cui si scrive... vigente, sul decreto v., anche, E. Zamuner, *Convenzione SAR e luogo sicuro alla prova dell'emergenza Covid-19: i limiti del decreto interministeriale del 7 aprile 2020*, in *Riv. dir. int.*, 2020, 838 ss.); per quanto riguarda il favoreggiamento, occorre comunicare, ad esempio, il mezzo di trasporto utilizzato, il numero complessivo delle persone coinvolte, ovverosia gli autori dei reati, il modus operandi; per quanto concerne il traffico illecito di merci, occorre comunicare, ad esempio, il tipo di merce, ad esempio, stupefacenti, armi ed esplosivi; rispetto alla frode documentale, occorre comunicare, ad esempio, il tipo (e il sottotipo) di documento contraffatto, falsificato, etc., ad esempio, passaporto, visto; peraltro ancora, all'Agenzia FRONTEX spetta il compito di determinare mensilmente un valore, denominato indicatore, connesso proprio agli eventi di favoreggiamento, di traffico illecito di merci, di frode documentale (ma, non solo, v., più diffusamente, l'allegato 1 del regolamento di esecuzione di EUROSUR).

Da osservare che il regolamento di esecuzione contempla altresì comunicazioni di informazioni su specifiche attività di controllo di frontiera; vale la pena di ricordare la 'nozione' di controllo di frontiera, ossia, le verifiche e la sorveglianza di frontiera da effettuare conformemente alla disciplina stabilita dal codice unionale (frontiere) Schengen (in GUUE L 77 del 23 marzo 2016, 1 ss., v., appunto, l'art. 2, punto 3, del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, cit.). Tali attività riguardano i c.d. movimenti secondari non autorizzati, le diverse

attività di sorveglianza sia delle frontiere marittime, ad esempio, imbarcazioni ‘sospette’, *rectius* sospettate di essere utilizzate per lo smuggling (traffico) di migranti, potenziali situazioni nonché operazioni di Search and Rescue - quindi, in questo caso, informazioni che potrebbero altresì rivelarsi preziose per la salvezza di vite umane in mare (incidentalmente, v., *ivi*, un recente documento, del mese di marzo 2021, della Commissaria per i diritti umani del Consiglio d’Europa D. Mijatović, dal titolo A distress call for human rights. The widening gap in migrant protection in the Mediterranean, disponibile anche in italiano, in <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/european-countries-must-urgently-change-their-migration-policies-which-endanger-refugees-and-migrants-crossing-the-mediterranean>) -, sia delle frontiere aeree, ad esempio, voli ‘sospetti’, *rectius* sospettati di essere utilizzati per lo smuggling per via aerea (sul fenomeno dell’immigrazione irregolare per via aerea, sembra interessante richiamare una ricerca - invero, un po’ datata, ma, ancora di interesse, anche in chiave ricostruttiva - dal titolo La SEA Aeroporti di Milano e i controlli sull’immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi: la sintesi della ricerca - plausibilmente, predisposta dalla SEA Aeroporti di Milano -, che si concentra sull’aeroporto di Milano Malpensa, risulta ancora disponibile al seguente link <http://www.mxpairport.it/immigrazione-irregolarepresentazione-dello-studio-promosso-da-sea/>, al termine del testo del comunicato stampa della SEA del 5 luglio 2010, comunque, per comodità, il link diretto della sintesi della ricerca, in http://www.mxpairport.it/files/immigrazione_MXP.pdf, v., *ivi*, specie 9 ss., ove si rileva: «La ricerca ha mostrato che i viaggi irregolari compiuti per via aerea sono senza dubbio più costosi e difficili da pianificare di quelli via mare o via terra. Spesso per organizzare questi viaggi sono necessari non solo documenti contraffatti, ma anche attività di corruzione presso consolati, ambasciate e altre autorità. I viaggi aerei si svolgono infatti con documenti, visti e, a volte, permessi di lavoro per i paesi di destinazione che, in molti casi, sono falsificati [oltretutto, si palesa un profilo di competenza del regolamento di esecuzione di EUROSUR, cit.: v. appunto supra]. Non sorprende, pertanto, che si siano formati network illegali che organizzano i viaggi irregolari - i cosiddetti smugglers of migrants - che offrono servizi a chi vuole partire e non ha i documenti in regola per farlo. I facilitatori dei viaggi coordinano le attività necessarie a compiere i viaggi, sfruttando i punti di debolezza dei sistemi di controllo. [...]. Molto più costose, ma anche molto più sicure dei viaggi via mare e via terra, le rotte aeree irregolari sono anche quelle su cui si dispone di minori informazioni». Per incidens: ho avuto, all’epoca, la possibilità di fare parte del gruppo di ricerca).

3. – Si tratta dunque, *repetita iuvant*, di uno strumento che appare, *prima facie*, costituire un passo significativo nel quadro dell’evoluzione della *governance*

di EUROSUR: si tiene infatti conto dell'indicazione contenuta nella relazione della Commissione sulla valutazione di tale sistema europeo di sorveglianza delle frontiere, ossia, di particolareggiare la segnalazione degli eventi, proprio al fine di migliorare la *governance* di EUROSUR (cfr. il doc. COM(2018) 632 final, del 12 settembre 2018, 11).

Peraltro, tale strumento di esecuzione, pare adeguato a rafforzare il contesto della c.d. «interoperabilità dei sistemi d'informazione» deputati al controllo (sulla «interoperabilità dei sistemi d'informazione», v., da ultimo, ancora, D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., 51 ss., 59 ss., 77 ss.).

Tuttavia, tutta questa mole notevole di informazioni e dati da inviare, raccogliere, analizzare, trattare, appare caratterizzarsi proprio dal *carattere*, dal connotato della riservatezza (in argomento, si ritiene confacente far presente che la dottrina ha (già) avuto modo di rilevare, *rectius* mettere in evidenza, la mancanza di trasparenza dell'Agenzia FRONTEX, che, *peraltro*, ha assunto «formalmente la funzione di ente gestore del sistema Eurosur», cfr., ancora una volta, D. Vitiello, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, cit., 128 ss.; invero, sin dalle 'origini' dell'Agenzia FRONTEX, circa la Sua *riservatezza*, tale profilo, era stato posto all'attenzione... v. J.J. Rijpma, *Building Borders: the regulatory framework for the management of the external borders of the European Union*, 2009, European University Institute, EUI PhD theses Department of Law, cit., 295 ss., da ultimo, correlato, v. L. Salzano, *Frontex accountability: an impervious path*, in *EU Law Analysis*, 19 aprile 2021, in <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/04/frontex-accountability-impervious-path.html>), addirittura, il regolamento di esecuzione di EUROSUR, prevede l'istituzione di un comitato di accreditamento, presso l'Agenzia FRONTEX, allo scopo di salvaguardare la sicurezza comune dei dati, oltretutto garantire un «corretto processo di accreditamento» (v. i *considerando* n. 21, n. 25, n. 26). Da notare, che gli Stati membri «riferiscono al comitato di accreditamento in merito all'accREDITAMENTO delle loro componenti nazionali, in modo da garantire che il comitato di accREDITAMENTO possa adottare le pertinenti decisioni in materia di interconnessione» (art. 35, par. 2, lettera *b*, del suddetto regolamento).

4. – Da considerare infine un aspetto di *border policy*. Il regolamento di esecuzione di EUROSUR contempla una base giuridica poco precisa, si menziona genericamente l'art. 77 del TFUE. Si discute di un aspetto piuttosto rilevante, il regolamento di esecuzione di EUROSUR avrebbe magari potuto *indicare* la lettera *c* del par. 1 dell'art. 77 del TFUE, che attiene all'instaurazione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, quindi, manifestare un significativo indirizzo di *border policy*. Da rammentare, che il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, cit., ha incluso, nella base giuridica, la lettera *d* del par. 2 dell'art. 77 del TFUE, ossia trattasi di una «misura

necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne», oltreché prevedere - ovviamente il regolamento (UE) 2019/1896 - una disposizione dedicata appunto alla «Gestione europea integrata delle frontiere», ossia l'art. 3, che fornisce proprio un elenco puntuale degli elementi, particolari e generali, di tale *gestione*: da richiamare, ad esempio, la componente dello scambio di informazioni. Da rammentare pure - per completare il raffronto -, che l'originario regolamento (UE) n. 1052/2013 istitutivo di EUROSUR (*supra*), aveva indicato, precisato proprio detta base giuridica... la lettera *d* del par. 2 dell'art. 77 del TFUE.

