



Bruxelles, 14 settembre 2018
(OR. en)

12146/18

FRONT 289
COMIX 493

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 12 settembre 2018

Destinatario: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2018) 632 final

Oggetto: RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sulla valutazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)

Un contributo della Commissione europea alla riunione dei leader a Salisburgo del 19-20 settembre 2018

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2018) 632 final.

All.: COM(2018) 632 final



Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 632 final

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

sulla valutazione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)

*Un contributo della Commissione europea alla riunione dei leader a Salisburgo
del 19-20 settembre 2018*

Indice

<u>1.</u>	<u>Introduzione</u>	2
<u>2.</u>	<u>Contesto</u>	2
<u>3.</u>	<u>La valutazione di EUROSUR</u>	3
<u>3.1.</u>	<u>Portata della valutazione</u>	3
<u>3.2.</u>	<u>Stato di attuazione di EUROSUR</u>	4
<u>3.3.</u>	<u>Risultati della valutazione</u>	6
<u>3.3.1.</u>	<u>Pertinenza</u>	6
<u>3.3.2.</u>	<u>Efficacia</u>	7
<u>3.3.3.</u>	<u>Efficienza</u>	9
<u>3.3.4.</u>	<u>Coerenza</u>	9
<u>3.3.5.</u>	<u>Valore aggiunto dell'UE</u>	10
<u>3.4.</u>	<u>Rispetto dei diritti fondamentali e impatto su tali diritti</u>	10
<u>3.4.1.</u>	<u>Paesi terzi e principio di non respingimento</u>	10
<u>3.4.2.</u>	<u>Trattamento dei dati personali</u>	10
<u>3.4.3.</u>	<u>Miglioramenti suggeriti</u>	11
<u>4.</u>	<u>Questioni che richiedono un'ulteriore attenzione</u>	11
<u>4.1.</u>	<u>Migliorare il funzionamento di EUROSUR</u>	11
<u>4.1.1.</u>	<u>Rafforzare le competenze dei centri nazionali di coordinamento</u>	11
<u>4.1.2.</u>	<u>Migliorare la governance di EUROSUR</u>	11
<u>4.1.3.</u>	<u>Ridurre i requisiti tecnici</u>	12
<u>4.1.4.</u>	<u>Sfruttare al meglio i servizi EUROSUR per la fusione dei dati</u>	12
<u>4.2.</u>	<u>Ampliare il campo di applicazione di EUROSUR</u>	12
<u>4.2.1.</u>	<u>Integrazione dei controlli ai valichi di frontiera</u>	12
<u>4.2.2.</u>	<u>Sorveglianza della frontiera aerea</u>	13
<u>4.2.3.</u>	<u>Cooperazione con i paesi terzi vicini</u>	13
<u>4.2.4.</u>	<u>EUROSUR e la gestione integrata delle frontiere</u>	13
<u>5.</u>	<u>Conclusioni e seguito</u>	13

1. INTRODUZIONE

La gestione efficiente delle frontiere esterne dell'Unione rappresenta una delle priorità fondamentali nonché una condizione essenziale per attuare e tutelare correttamente lo spazio di libera circolazione Schengen, una delle maggiori realizzazioni dell'integrazione europea.

Adottato nel 2013, il regolamento (UE) n. 1052/2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)¹, stabilisce un quadro comune per lo scambio di informazioni e per la cooperazione tra le autorità competenti per la sorveglianza delle frontiere degli Stati membri e l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), qui di seguito "l'Agenzia". Il quadro EUROSUR è operativo dal 2 dicembre 2013. Il relativo regolamento prevede che la Commissione presenti ogni quattro anni una valutazione generale di EUROSUR, corredata, se del caso, di adeguate proposte di modifica del regolamento.

Il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea², adottato il 14 settembre 2016, ha istituito la guardia di frontiera e costiera europea (EBCG), di responsabilità comune di Agenzia e Stati membri, ha ampliato il mandato dell'Agenzia e ha definito le componenti della gestione europea integrata delle frontiere. Poiché l'Agenzia svolge un ruolo significativo nell'attuazione di EUROSUR, le novità introdotte dal regolamento EBCG hanno conseguenze importanti sull'attuazione quotidiana di EUROSUR, da prendere in considerazione nei suoi ulteriori sviluppi.

Per esaminare l'attuazione completa del regolamento EBCG e le ripercussioni su EUROSUR, la valutazione EUROSUR, inizialmente prevista per dicembre 2016, è stata posticipata a settembre 2018.

2. CONTESTO

EUROSUR istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni e la cooperazione che consente alle diverse autorità nazionali operanti nel campo della sorveglianza delle frontiere di scambiare informazioni e cooperare a livello tattico, operativo e strategico, sia tra Stati membri che entro i confini nazionali, così come con l'Agenzia.

L'obiettivo di EUROSUR è individuare, prevenire e combattere l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera nonché contribuire a proteggere e salvare la vita dei migranti. Mira a migliorare la conoscenza situazionale e la capacità di reazione alle frontiere esterne degli Stati membri³.

EUROSUR si applica alla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime. Può applicarsi facoltativamente anche alla sorveglianza delle frontiere aeree, nonché ai controlli ai

¹ Regolamento (UE) n. 1052/2013.

² Regolamento (UE) n. 2016/1624.

³ Il regolamento EUROSUR è applicato da trenta Stati membri, nello specifico 26 Stati membri dell'UE (ad eccezione di Regno Unito e Irlanda) e i quattro paesi associati Schengen (Islanda, Norvegia, Liechtenstein e Svizzera).

valichi di frontiera. Le attività di sorveglianza di EUROSUR includono il monitoraggio, l'individuazione, l'identificazione, la localizzazione, la prevenzione e l'intercettazione degli attraversamenti non autorizzati delle frontiere.

EUROSUR non si applica ad eventuali misure giuridiche o amministrative adottate una volta che le autorità competenti di uno Stato membro abbiano intercettato attività criminali transfrontaliere o attraversamenti non autorizzati delle frontiere esterne e in particolare non copre gli aspetti connessi all'azione penale.

Le principali componenti di EUROSUR sono:

- i *centri nazionali di coordinamento*, che fungono in ciascuno Stato membro da punto di riferimento per la cooperazione interservizi e lo scambio di informazioni nel settore della sorveglianza delle frontiere;
- una *rete di comunicazione*, che supporta lo scambio di informazioni all'interno di EUROSUR, anche di dati sensibili e classificati dell'UE, e che include un servizio di videoconferenza gestito dall'Agenzia;
- i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati*, garantiti dall'Agenzia, che forniscono agli Stati membri e all'Agenzia servizi di sorveglianza alle frontiere esterne e nella zona pre-frontaliera in base a una combinazione di attività di sorveglianza e fonti di informazione, come ad esempio le immagini satellitari, i servizi di segnalazione delle navi e i servizi meteorologici e ambientali;
- diversi quadri situazionali, che contengono informazioni su eventi e mezzi di pattugliamento, nonché informazioni analitiche. Ogni Stato membro gestisce il proprio quadro situazionale nazionale. L'Agenzia gestisce il quadro situazionale europeo, che interessa il territorio degli Stati membri, e il quadro comune di intelligence pre-frontaliera, che riguarda le aree al di fuori delle frontiere esterne⁴.

Il regolamento prevede inoltre un miglioramento della capacità di reazione, in particolare attraverso la determinazione delle sezioni di frontiera esterna da parte degli Stati membri. In base all'analisi dei rischi e in accordo con gli Stati membri interessati, l'Agenzia assegna alle sezioni frontaliere diversi livelli di impatto (basso, medio, alto). I livelli di impatto assegnati comportano l'avvio di misure di reazione corrispondenti da parte degli Stati membri e dell'Agenzia.

Il regolamento definisce inoltre lo scambio di informazioni e la cooperazione con i paesi terzi vicini per le finalità di EUROSUR su questioni quali lo scambio di dati personali, per cui il regolamento (UE) n. 1052/2013 prevede limitazioni rigorose.

⁴ Nel sistema EUROSUR le informazioni vengono scambiate e distribuite in modo decentralizzato da Stati membri e Agenzia. I dati personali non sono scambiati attraverso la rete di comunicazione EUROSUR e solo pochi Stati membri scambiano dati personali mediante i centri nazionali di coordinamento.

3. LA VALUTAZIONE DI EUROSUR

3.1. Portata della valutazione

La valutazione riguarda l'intero ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1052/2013 e pone l'accento sull'attuazione da parte di Stati membri e Agenzia. In conformità all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento, nonché agli orientamenti per legiferare meglio, la valutazione include un esame dei seguenti aspetti:

- pertinenza di EUROSUR e persistenza della validità delle motivazioni di base;
- efficacia di EUROSUR, mediante una valutazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati;
- efficienza di EUROSUR, inclusa una valutazione dei costi-benefici;
- coerenza di EUROSUR con altre politiche e atti giuridici;
- valore aggiunto dell'UE apportato dal regolamento mediante un controllo di sussidiarietà.

La valutazione include altresì una valutazione indipendente dell'Agenzia per i diritti fondamentali relativa all'incidenza sui diritti fondamentali e al loro rispetto.

3.2. Stato di attuazione di EUROSUR

EUROSUR contiene sia un quadro di *governance* sia un sistema di scambio di informazioni. Nel complesso l'attuazione del quadro EUROSUR si è svolta come previsto dal regolamento:

- tutti gli Stati membri hanno istituito un *centro nazionale di coordinamento*, che funge da punto di riferimento per la sorveglianza delle frontiere a livello nazionale, operativo di norma 24 ore su 24, 7 giorni su 7. A seconda della divisione delle competenze e della situazione geografica dello Stato membro, il centro nazionale di coordinamento è utilizzato per dirigere e controllare le attività delle guardie di frontiera oppure esclusivamente quale punto di riferimento per il coordinamento delle attività di sorveglianza delle frontiere. Tutti i centri nazionali di coordinamento cooperano e scambiano informazioni con i centri di altri Stati membri e con l'Agenzia e, nella quasi totalità dei casi, anche con altre autorità nazionali dello stesso Stato membro. Tuttavia, diversi Stati membri devono ancora completare l'allineamento dei loro centri ai requisiti del regolamento (UE) n. 1052/2013, secondo quanto previsto nell'ambito del meccanismo di valutazione di Schengen.
- Tutti gli Stati membri hanno istituito un *quadro situazionale nazionale* della rispettiva situazione di frontiera, comunicando gli incidenti alla frontiera (livello "eventi") e relazioni analitiche (livello "analisi"). Ciononostante, attualmente solo metà degli Stati membri comunica a livello nazionale le posizioni delle unità di pattugliamento mediante il livello operativo. Metà degli Stati membri condivide anche informazioni del proprio quadro situazionale nazionale con gli Stati membri confinanti.
- Tutti gli Stati membri hanno definito le *sezioni di frontiera*, cui l'Agenzia ha assegnato *livelli di impatto* adattati, in accordo con gli Stati membri interessati. L'Agenzia ha garantito il proprio sostegno alle sezioni di frontiera con un livello di impatto alto di tutti gli Stati membri interessati, come ad esempio l'Italia e la Grecia.

- Tutti gli Stati membri hanno inviato alla Commissione relazioni riguardanti la cooperazione con i *paesi terzi vicini*, che si svolge solitamente nel quadro di reti di cooperazione regionale o tramite accordi bilaterali. Nell'ambito della valutazione gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione i testi di taluni accordi bilaterali conclusi con paesi terzi.
- Attualmente l'Agenzia garantisce tredici *servizi Eurosur per la fusione dei dati*, che offrono servizi di informazione ad alto valore aggiunto a tutti i centri nazionali di coordinamento, attraverso la rete di comunicazione EUROSUR, e direttamente alle operazioni congiunte coordinate dall'Agenzia. Tali servizi sono utilizzati per sostenere le operazioni alle frontiere, per rilevare e per analizzare le attività criminali transfrontaliere, come il traffico di migranti, armi, droghe, sigarette e altre forme di contrabbando, nonché per individuare i migranti in difficoltà. Sono usati anche per sostenere le attività di pattugliamento degli Stati membri.

I *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* nascono dalla cooperazione quotidiana dell'Agenzia con l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA) e il Centro satellitare dell'UE e sono stati ampliati con il sostegno finanziario del Programma spaziale europeo COPERNICUS. Un nuovo servizio, chiamato MAS (*Multipurpose Aerial Surveillance* - sorveglianza aerea polifunzionale), è attualmente in fase di sperimentazione nell'ambito della cooperazione europea sulle funzioni della guardia costiera e dell'accordo di lavoro tripartito tra l'EMSA, l'EFCA e l'Agenzia.

- La rete di comunicazione EUROSUR è stata messa a punto ed è gestita dall'Agenzia. Dal dicembre 2013 sono stati segnalati e diffusi tramite il quadro situazionale europeo oltre 184 000 eventi connessi alle frontiere. Nel gennaio 2018 l'Agenzia ha ufficialmente concluso l'accreditamento di sicurezza della rete, che consente di scambiare informazioni riservate dell'UE con i centri nazionali di coordinamento.

Al fine di rendere lo scambio di informazioni più semplice sono necessari ulteriori miglioramenti a livello di disponibilità della rete e interfaccia utente. In tal modo gli Stati membri potrebbero utilizzare in modo più rapido ed efficace le informazioni disponibili. Inoltre, anche se esiste già un certo grado di eterogeneità nelle informazioni riportate in EUROSUR, sia sul tipo di episodi sia sui termini per le relazioni sui quadri situazionali, l'uso delle informazioni disponibili per finalità analitiche potrebbe essere migliorato ulteriormente con una gestione più automatizzata delle informazioni.

- La rete di comunicazione EUROSUR tra i centri nazionali di coordinamento e l'Agenzia è stata introdotta assieme a un altro sistema di informazioni gestito dall'Agenzia, destinato alla segnalazione delle operazioni congiunte (*Joint Operations Reporting Application - (JORA)*) dell'Agenzia, che svolge funzioni analoghe. Tale ridondanza ha comportato una certa confusione per gli Stati membri e ha avuto ripercussioni negative sulla qualità delle segnalazioni alle frontiere esterne. La situazione sta migliorando grazie alla fusione progressiva di JORA e della rete di comunicazione EUROSUR, che a medio termine dovrebbero diventare uno strumento unico.

- Nel 2015 la Commissione ha adottato il *manuale EUROSUR*⁵, che fornisce orientamenti tecnici e operativi, raccomandazioni e migliori prassi, anche in merito alla cooperazione con paesi terzi.

3.3. Risultati della valutazione

3.3.1. Pertinenza

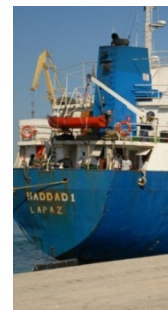
La crisi migratoria, in particolare lungo la rotta dei Balcani occidentali nel 2015/2016, e gli attacchi terroristici in Europa sono le due principali situazioni di crisi che l'UE ha dovuto affrontare dall'adozione di EUROSUR. Entrambe le situazioni di crisi hanno dimostrato con chiarezza la necessità di dotare la guardia di frontiera e costiera europea di un quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione solido e completo. Sarebbe opportuno sviluppare ulteriormente EUROSUR in tal senso.

EUROSUR è utile per prevenire l'immigrazione irregolare e combattere la criminalità transfrontaliera. Sono stati riportati numerosi esempi di casi in cui le informazioni scambiate tramite EUROSUR con l'Agenzia e tra Stati membri hanno impedito attività di traffico di droga, armi, sigarette e altri beni illeciti nonché di tratta di esseri umani portando alla cattura dei trafficanti, in seguito assicurati alla giustizia.

Esempi di ricorso ai servizi EUROSUR per la fusione dei dati per combattere la criminalità transfrontaliera

Il 29 novembre 2014 la guardia costiera ellenica ha individuato, avvalendosi delle informazioni disponibili, una nave mercantile battente bandiera tanzaniana che trasportava nove camion. La nave è stata monitorata con attenzione tramite i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* per un lungo periodo. All'interno dei camion sono stati ritrovati ingenti quantitativi di tabacco, pari a oltre 60 milioni di sigarette, senza alcun documento legale di possesso. Si è trattato, in quel momento, del secondo maggiore sequestro effettuato dalla guardia costiera greca, per un valore approssimativo stimato a 30 000 000 EUR.

La nave "Haddad I" (battente bandiera boliviana), ritenuta potenzialmente sospetta, è stata tracciata per alcuni mesi tramite i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati*. Nel settembre 2015, a seguito di un comportamento insolito in mare, la nave è stata fermata e controllata dalle autorità greche. L'operazione ha portato alla scoperta di circa 5 000 armi, 500 000 proiettili e sigarette di contrabbando a bordo della nave, diretta in Libia.



Il 15 giugno 2017 la guardia costiera ellenica ha posto in stato di fermo una nave da carico (Golendri) che trasportava sigarette di contrabbando, arrestando 6 trafficanti. Il ricorso ai *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* in seguito alla richiesta della guardia costiera ellenica ha integrato il monitoraggio della nave di contrabbando dal Montenegro a Creta.

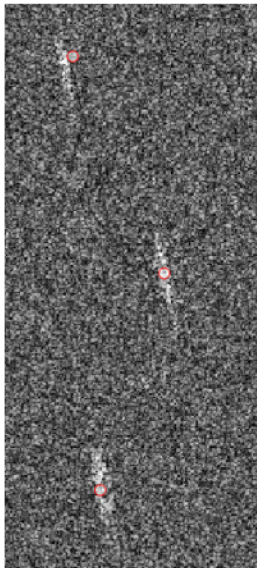
⁵ Raccomandazione della Commissione, del 15.12.2015, che adotta il manuale pratico per l'attuazione e la gestione del sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (manuale EUROSUR).



Nel luglio 2017 i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* hanno contribuito all'intercettazione della nave da carico "Falkvag". La nave è stata avvistata da un sistema aereo e i suoi spostamenti sono stati monitorati dall'Agenzia. Tutte le informazioni raccolte sono state trasmesse al centro nazionale di coordinamento spagnolo. Sono stati sequestrati sei container di sigarette di contrabbando, la "maggiore quantità mai sequestrata nella storia delle dogane spagnole", come affermato dai media spagnoli.

In diversi casi EUROSUR ha contribuito direttamente a salvare centinaia di migranti, prima individuandoli in mare e attivando poi i meccanismi di ricerca e salvataggio. Indirettamente ha salvato molte più vite, avendo stabilito e garantendo la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le guardie di frontiera e costiere che operano nei centri nazionali di coordinamento e nei centri di coordinamento per il salvataggio in mare.

Esempi di contributi dei servizi EUROSUR per la fusione dei dati al salvataggio delle vite dei migranti



Nell'ottobre 2015 l'Agenzia, avvalendosi dei *servizi EUROSUR per la fusione dei dati*, ha rilevato una serie di oggetti non identificati in mare, nell'area in prossimità della costa libica. Le informazioni sono state rapidamente trasmesse alle autorità italiane, che a loro volta hanno informato l'ammiraglia dell'operazione EUNAVFOR MED presente nell'area, permettendo così il conseguente salvataggio dei migranti.

Nel settembre 2016 i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* hanno contribuito, grazie all'impiego di tecnologie radar satellitari all'avanguardia, a salvare persone che si trovavano in difficoltà in mare a nord del Marocco. Le autorità spagnole sono state informate dai funzionari marocchini della presenza di un'imbarcazione smarrita nell'area, senza però ricevere indicazioni sulla posizione esatta. Una scansione satellitare dell'area richiesta dall'Agenzia nell'ambito dei *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* ha però permesso di individuare un oggetto in mare. L'informazione è stata rapidamente

trasmessa alle autorità spagnole, che hanno avviato un'operazione di ricerca e soccorso. Nell'area indicata è stata ritrovata un'imbarcazione con 35 migranti, tra cui donne e bambini, salvati da una nave francese intervenuta nell'ambito dell'operazione congiunta Indalo.

Il 24 giugno 2017 sono stati individuati due gommoni con 73 persone a bordo durante un volo di ricognizione per il rilevamento di imbarcazioni, effettuato nell'ambito dell'operazione congiunta Indalo 2017. Potenziato di recente, il sistema dei *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* ha confermato la posizione delle imbarcazioni a nord della costa nordafricana, a dimostrazione della capacità di individuare anche oggetti di piccole dimensioni (da 5 a 7 metri) in mare. Le persone a bordo sono state soccorse e portate in salvo nel porto spagnolo di Motril.

Nell'ottobre 2017 il nuovo *servizio EUROSUR per la fusione dei dati* per la sorveglianza aerea polifunzionale ha contribuito alle operazioni di ricerca e salvataggio che hanno

coinvolto 19 diverse navi nel Mar Mediterraneo e che hanno portato in salvo circa 716 migranti. Nel mese di novembre 2017 nel Mediterraneo centrale sono state individuate otto navi e salvati così circa 314 migranti.

3.3.2. Efficacia

Il quadro EUROSUR è efficace per promuovere lo scambio di informazioni e la cooperazione.

La creazione dei centri nazionali di coordinamento ha apportato valore aggiunto, migliorando la cooperazione interservizi e lo scambio di informazioni a livello nazionale e regionale, così come con gli Stati membri vicini e con l'Agenzia. Il ruolo dei centri nazionali di coordinamento potrebbe essere rafforzato ulteriormente, potenziando il coordinamento con i livelli di gestione delle frontiere locali e regionali, e potrebbe interessare altri aspetti della gestione integrata delle frontiere, come ad esempio il monitoraggio dei movimenti secondari.

Esempi di contributo di EUROSUR al miglioramento delle capacità di reazione negli Stati membri

In Portogallo EUROSUR ha permesso di stabilire linee dirette di comunicazione tra il Comando nazionale e il centro di controllo che gestisce il sistema di sorveglianza nazionale (SIVICC), il centro di coordinamento del salvataggio marittimo (Marina/autorità marittima) e il Comando aereo (Aeronautica militare). Grazie a questo progresso la capacità di reagire alle situazioni di crisi è aumentata significativamente.

In Svizzera i treni merci internazionali che attraversano il paese possono avere a bordo migranti irregolari. Le informazioni su tali treni fornite dai centri nazionali di coordinamento degli Stati membri vicini hanno contribuito a salvare i migranti a bordo da ipotermia e gravi lesioni.



A sinistra: nel centro nazionale di coordinamento italiano la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia costiera, la Guardia di finanza, la Marina e l'Agenzia delle dogane lavorano fianco a fianco.

Sotto: il centro nazionale di coordinamento spagnolo riporta nel quadro EUROSUR l'intercettazione di un motoscafo che contrabbanda droga.



La qualità delle informazioni condivise tra l'Agenzia e gli Stati membri attraverso il quadro situazionale europeo potrebbe essere migliorata. Come menzionato in precedenza, i diversi sistemi di informazione utilizzati dall'Agenzia, quale l'applicazione JORA e la rete di

comunicazione EUROSUR, dovrebbero essere riuniti. Occorre inoltre migliorare l'automazione e la diffusione tra gli utenti utilizzando tecnologie all'avanguardia. L'Agenzia dovrebbe monitorare e, laddove necessario, garantire la qualità del servizio e delle informazioni condivise in EUROSUR.

In generale, per essere più efficace, EUROSUR dovrebbe evolvere da sistema a quadro di *governance* più generale per lo scambio di informazioni e la cooperazione.

3.3.3. *Efficienza*

I costi per l'attuazione di EUROSUR, sostenuti da risorse nazionali, strumenti di finanziamento dell'UE e dall'Agenzia, sono stimati a circa 130 milioni di EUR, ben al di sotto dei 208 milioni di EUR previsti nella valutazione di impatto che accompagna la proposta legislativa su EUROSUR del 2011⁶.

L'UE garantisce un sostegno finanziario agli Stati membri per l'attuazione di EUROSUR attraverso il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013 e il Fondo per la sicurezza interna/Frontiere e visti dell'attuale quadro finanziario pluriennale, sia in gestione concorrente che diretta. Tali strumenti sono sottoposti a specifiche valutazioni dell'attuazione.

EUROSUR ha creato oneri amministrativi limitati. Una fonte di onere amministrativo messa in rilievo dalle parti interessate consultate è l'intervento manuale per lo scambio di informazioni.

Secondo le parti coinvolte, i vantaggi dovuti al miglioramento della conoscenza situazionale e della capacità di reazione apportati da EUROSUR sono superiori ai costi della sua attuazione. EUROSUR ha contribuito a mettere in atto le sinergie a livello europeo, limitando quindi i costi a livello nazionale.

3.3.4. *Coerenza*

EUROSUR promuove le sinergie e, di conseguenza, la coerenza con altre politiche. I centri nazionali di coordinamento rappresentano uno snodo centrale per la cooperazione operativa con altri attori politici in settori quali gli affari marittimi, la sicurezza e il controllo delle dogane. Sono inoltre un buon esempio di cooperazione civile/militare, considerato che diversi centri nazionali di coordinamento sono sede anche di attori militari, come ad esempio gli ufficiali della Marina.

A livello dell'UE, i *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* sono uno strumento che può essere utilizzato per altre funzioni della guardia costiera, ad esempio il controllo della pesca. Apportano altresì vantaggi reciproci per la sicurezza esterna, quali la condivisione dei prodotti di informazione EUROSUR attraverso l'Agenzia con l'EUNAVFOR Med Sophia, operazione di competenza della PESC.

I *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* consentono inoltre di rendere operativi i progetti e i programmi di ricerca e rappresentano un risultato concreto del programma spaziale europeo Copernicus.

⁶ COM(2011) 873 final.

Sarebbe opportuno prevedere una modifica di EUROSUR per adeguarlo alle novità introdotte dal regolamento EBCG e per far sì che rispecchi sia il nuovo mandato dell'Agenzia sia l'attuazione della gestione integrata delle frontiere dell'UE.

3.3.5. *Valore aggiunto dell'UE*

Il valore europeo aggiunto di EUROSUR è pienamente riconosciuto dagli enti cui compete la gestione delle frontiere dell'UE. Rimuovere il quadro EUROSUR non sarebbe concepibile, considerato che oggi la maggior parte degli Stati membri dipende da EUROSUR per la sorveglianza delle frontiere.

I *servizi EUROSUR per la fusione dei dati* apportano un reale valore aggiunto agli utenti finali coinvolti nella sorveglianza delle frontiere. Nessuna organizzazione nazionale di guardia di frontiera potrebbe da sola ricorrere ai servizi di sorveglianza basati sullo spazio e alle altre piattaforme di lungo raggio offerte dai *servizi EUROSUR per la fusione dei dati*.

3.4. **Rispetto dei diritti fondamentali e impatto su tali diritti**

L'Agenzia per i diritti fondamentali (FRA) ha condotto una valutazione di EUROSUR. Nella relazione⁷ al riguardo, la FRA conclude che EUROSUR rispetta sia i diritti fondamentali che i principi relativi alla protezione dei dati, pur suggerendo diversi miglioramenti possibili.

3.4.1. *Paesi terzi e principio di non respingimento*

La FRA ha prestato particolare attenzione alla questione del *non respingimento* nella cooperazione con i paesi terzi in materia di gestione delle frontiere e non ha rilevato inosservanze.

La maggior parte dei 20 Stati membri che hanno concluso accordi bilaterali con paesi terzi nel settore della sorveglianza di frontiera si avvale di una valutazione generale della situazione dei diritti fondamentali nei paesi terzi, mentre 11 Stati membri hanno inserito clausole di tutela dei diritti fondamentali nei loro accordi.

La FRA ha riesaminato sette accordi bilaterali selezionati in modo aleatorio. Nessuno degli accordi prevedeva disposizioni contrarie alle disposizioni sui diritti fondamentali contenute nella Carta dell'UE, nonché nel considerando (15) e nell'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1052/2013. In particolare, secondo la valutazione della FRA, la maggior parte degli accordi include un riferimento generale in cui si afferma che l'accordo deve essere attuato in conformità agli obblighi internazionali assunti dalle parti, ma si potrebbe apportare maggiore chiarezza introducendo espresse garanzie volte a promuovere un'attuazione coerente con i diritti fondamentali.

3.4.2. *Trattamento dei dati personali*

In generale i dati personali sono oggetto di un corretto trattamento nell'ambito di EUROSUR, grazie all'adeguata formazione e agli orientamenti contenuti nel manuale EUROSUR.

⁷ Agenzia per i diritti fondamentali: L'incidenza del regolamento EUROSUR sui diritti fondamentali, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/evaluation-impact-eurosur-fundamental-rights>

Tra l'Agenzia e gli Stati membri non vengono scambiati dati personali attraverso EUROSUR, ad eccezione dei numeri di identificazione delle navi. Solo sei Stati membri procedono al trattamento di dati personali nel contesto dell'attuazione nazionale di EUROSUR.

3.4.3. Miglioramenti suggeriti

Nella relazione presentata l'Agenzia per i diritti fondamentali ha suggerito diverse possibilità di evoluzione di EUROSUR, tra cui l'inclusione di clausole specifiche secondo cui l'applicazione dell'accordo deve essere conforme ai diritti fondamentali, nel pieno rispetto del principio di non respingimento e in linea con le principali misure di protezione dei dati nei futuri accordi con paesi terzi. Come possibile alternativa la relazione indica lo sviluppo di soluzioni tecniche e procedurali, al fine di garantire una migliore documentazione degli eventi relativi alla ricerca e al salvataggio, nonché di quelli che coinvolgono gruppi vulnerabili di persone, quali i minori. L'Agenzia per i diritti fondamentali considera che in tal modo si potrebbe ridurre il rischio di violazioni dei diritti umani.

4. QUESTIONI CHE RICHIEDONO UN'ULTERIORE ATTENZIONE

La modifica proposta del regolamento EUROSUR permetterebbe di apportare i miglioramenti descritti di seguito.

4.1. Migliorare il funzionamento di EUROSUR

Da sistema, EUROSUR dovrebbe evolvere in un quadro di *governance* che promuova lo scambio di informazioni e la cooperazione a livello nazionale, regionale e dell'UE, nonché con terze parti.

4.1.1. Rafforzare le competenze dei centri nazionali di coordinamento

L'istituzione dei centri nazionali di coordinamento negli Stati membri è una delle principali realizzazioni del regolamento EUROSUR. Laddove più autorità nazionali siano coinvolte nel controllo delle frontiere, il centro nazionale di coordinamento viene spesso utilizzato quale "piattaforma" per promuovere la cooperazione interservizi tra diverse organizzazioni appartenenti a diversi ministeri.

Il centro nazionale di coordinamento ha inoltre contribuito a strutturare la cooperazione interservizi al di là del livello nazionale e a promuovere la cooperazione bilaterale e multilaterale nel settore della sorveglianza delle frontiere. L'attuale esportazione del modello dei centri nazionali di coordinamento nei paesi terzi consente lo sviluppo di reti di cooperazione regionale.

Qualunque evoluzione di EUROSUR intesa a promuovere la gestione integrata delle frontiere europee dovrebbe tenere conto della molteplicità di strutture amministrative e culture presenti negli Stati membri. Rafforzare e chiarire il ruolo e le competenze del centro nazionale di coordinamento consentirebbe di mantenere un necessario livello di flessibilità nell'attuazione, accrescendo allo stesso tempo lo scambio di informazioni e la cooperazione.

4.1.2. Migliorare la governance di EUROSUR

Il regolamento EUROSUR dovrebbe definire più precisamente i ruoli e le responsabilità dei vari attori, nonché migliorare lo scambio di informazioni e instaurare un clima di fiducia tra le parti coinvolte.

Ad esempio, la segnalazione di eventi e la fornitura di servizi di informazione in EUROSUR dovrebbero essere chiarite in maggiore dettaglio, in particolare nella definizione degli enti responsabili nonché dei titolari delle informazioni e dei tempi per la segnalazione degli episodi.

Dovrebbero essere istituite norme intese ad allineare le procedure di segnalazione, il tipo di eventi da riferire e le interfacce tecniche, al fine di promuovere la connessione tra macchine. Sarebbe inoltre opportuno istituire un meccanismo automatizzato per controllare e garantire la qualità delle informazioni scambiate all'interno di EUROSUR.

4.1.3. Ridurre i requisiti tecnici

Il rapido sviluppo delle tecnologie permette inoltre un'attuazione innovativa e più efficiente delle soluzioni per lo scambio di informazioni.

Se da un lato, per potere istituire EUROSUR in tempi molto brevi, è stato essenziale definire requisiti tecnici rigorosi, ad esempio sulla struttura dei quadri situazionali, dall'altro tali requisiti possono rapidamente diventare un ostacolo a uno scambio di informazioni rapido ed efficiente e impedire di conseguenza ulteriori miglioramenti.

Ad esempio, oltre allo scambio di informazioni tra il livello nazionale e quello dell'UE descritto nel regolamento EUROSUR, le informazioni tattiche e operative potrebbero essere scambiate più rapidamente a livello locale tra Stati membri su base bi- o plurilaterale nel quadro "globale" di EUROSUR.

Lo stesso vale per lo scambio di informazioni nell'ambito delle operazioni congiunte attraverso il sistema JORA dell'Agenzia, che rappresenta altresì una delle fonti principali di informazione per EUROSUR.

4.1.4. Sfruttare al meglio i servizi EUROSUR per la fusione dei dati

I servizi EUROSUR per la fusione dei dati sono un sistema di servizi di informazione nato da una stretta cooperazione interservizi a livello di UE. Il valore aggiunto dell'UE apportato alle operazioni di gestione transfrontaliera è ampiamente riconosciuto.

Con l'evoluzione della sorveglianza delle frontiere sono in via di sviluppo nuovi strumenti, quali la sorveglianza aerea polifunzionale (*Multipurpose Aerial Surveillance*). EUROSUR dovrebbe consentire un rapido sviluppo di questi servizi, garantendo al tempo stesso il rispetto dei diritti fondamentali e dei requisiti in materia di protezione dei dati.

4.2. Ampliare il campo di applicazione di EUROSUR

Considerando gli insegnamenti tratti e il successo di EUROSUR quale quadro giuridico per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra gli Stati membri e l'Agenzia, il campo di

applicazione del regolamento potrebbe essere gradualmente ampliato per integrare diversi aspetti della gestione delle frontiere.

4.2.1. Integrazione dei controlli ai valichi di frontiera

Come previsto dall'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1052/2013, un gran numero di Stati membri fornisce su base volontaria le informazioni correlate ai controlli ai valichi di frontiera e alla sorveglianza delle frontiere aeree. Nel contesto attuale sono molti gli episodi alle frontiere che possono "sfuggire" al quadro situazionale europeo, non essendo segnalati da tutti gli Stati membri.

È quindi necessario includere gli episodi ai valichi di frontiera in modo sistematico.

4.2.2. Sorveglianza della frontiera aerea

Oltre alle questioni connesse agli aeroporti, trattate in precedenza, merita particolare attenzione la sorveglianza delle frontiere aeree. Le nuove attività criminali sono segnalate utilizzando piccoli velivoli, tra cui sistemi aerei a pilotaggio remoto, per il traffico di droghe e sigarette. In un prossimo sviluppo del quadro EUROSUR potrebbero essere considerate soluzioni sia tecniche che organizzative.

4.2.3. Cooperazione con i paesi terzi vicini

Lo scambio di informazioni e una più stretta collaborazione con i paesi terzi vicini rappresentano aspetti essenziali per gestire i flussi migratori e prevenire la criminalità alle frontiere esterne.

Gli articoli 54 e 55 del regolamento EBCG offrono nuove e più ampie possibilità per l'Agenzia rispetto all'articolo 20 del regolamento EUROSUR.

Occorre migliorare la coerenza del quadro per lo scambio di informazioni e la cooperazione con i paesi terzi nei due regolamenti al fine di evitare sovrapposizioni e di garantire la complementarità con altri testi legislativi, quali il regolamento ILO⁸.

4.2.4. EUROSUR e la gestione integrata delle frontiere

Il regolamento EBCG definisce il sistema di gestione integrata delle frontiere europee quale responsabilità condivisa tra gli Stati membri e l'Agenzia EBCG. A tal fine non esiste un quadro generale comune in materia di gestione integrata delle frontiere per lo scambio di informazioni e la cooperazione.

EUROSUR ha realizzato con successo tale quadro nell'ambito della sorveglianza delle frontiere. Si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di estendere il concetto di quadro comune di gestione integrata delle frontiere, incluso il monitoraggio dei movimenti secondari.

⁸ Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione.

5. CONCLUSIONI E SEGUITO

Alla luce delle risultanze della valutazione SWD(2018) 410 e delle discussioni con gli esperti degli Stati membri e dell'Agenzia, la Commissione trae le seguenti conclusioni.

Sebbene il quadro EUROSUR abbia compiuto progressi nella realizzazione degli obiettivi, il suo funzionamento potrebbe essere migliorato passando da un sistema di informazione tecnico a un quadro di governance per lo scambio di informazioni e la cooperazione, che comprenda il controllo delle frontiere e possibilmente altre componenti specifiche della gestione europea integrata delle frontiere.

Seguito

In linea con l'articolo 22, paragrafo 3, del regolamento EUROSUR, la Commissione correda la presente relazione sulla valutazione di EUROSUR di una proposta intesa a modificare il regolamento EUROSUR e a includere EUROSUR nella proposta di modifica del regolamento che istituisce la guardia di frontiera e costiera europea.