



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

La recente normativa relativa alla formazione
delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza
in ambito marittimo e portuale p.2
di Dorianò Ricciutelli

Osservatorio legislativo p.8
a cura di Paolo Malaguti

Rassegna giurisprudenziale p.23
a cura di Nicola Ridolfi

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Dorianò Ricciutelli, Paolo Malaguti,
Nicola Ridolfi

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



La recente normativa relativa alla formazione delle guardie giurate addette ai servizi di sicurezza in ambito marittimo e portuale*

di Dorian Ricciutelli

Nel quadro delle iniziative volte a rendere più estesa ed efficace l'attività di contrasto al fenomeno terroristico internazionale, l'art. 18 del Decreto legge n. 144/2005 ha stabilito che, ferme restando le attribuzioni ed i compiti delle autorità di Pubblica Sicurezza, degli organi di polizia e delle autorità eventualmente competenti, è consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza dei servizi di sicurezza sussidiaria in diversi ambiti territoriali ed, *inter alia*, nei porti¹.

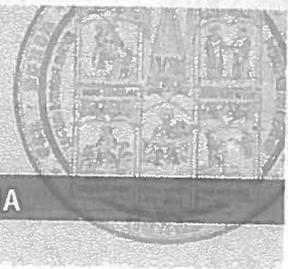
Il relativo Decreto (attuativo) del Ministro dell'interno n. 154 del 15 settembre 2009, oltre a determinare la tipologia dei servizi stessi, ha dettato le disposizioni generali sulla formazione del personale privato di *security* che opera presso gli scali marittimi nazionali. Qui appare preliminarmente utile sottolineare che il provvedimento ministeriale riveste un'assoluta rilevanza nella misura in cui, richiamando alcune norme del Regolamento (CE) n. 725 del 31 marzo 2004 e della Direttiva 65/05/CE, (esecutiva con Decreto legislativo n. 203/2007) in materia di miglioramento della *security* delle navi, degli impianti portuali e dei porti, prescrive che i citati servizi siano espletati da personale specialistico, numericamente adeguato alle particolari esigenze e in possesso di requisiti addestrativi, accertati da una commissione prefettizia attraverso un esame *ad hoc*. Orbene, il Decreto ministeriale n. 154/2009 prevede all'art. 6 che i soggetti autorizzati allo svolgimento della surrichiamata attività, *i.e.* gli enti o società di gestione portuale, provvedano ad erogare nei riguardi delle guardie giurate un addestramento approfondito, anche per il tramite di organizzazioni esterne (*outsourcing*)², predisponendo appositi corsi teorico-pratici, la cui durata deve essere commisurata alle mansioni assegnate al personale e con programmi didattici modulati in ragione del relativo impiego.

Vero quel che precede, va detto che il Dipartimento della Pubblica Sicurezza definirà attraverso un autonomo atto ("disciplinare"), di prossima emissione, i suddetti programmi che dovranno comprendere nei contenuti gli argomenti puntualmente elencati dal Decreto ministeriale n. 154/2009, con l'integrazione delle tematiche attinenti al settore marittimo-portuale già tracciate dalla citata legislazione comunitaria e dalla scheda n. 6 del Programma Nazionale di Sicurezza - PNS (Circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 27/2009). Sebbene non sia enunciato dal Decreto ministeriale n. 154/2009, riteniamo auspicabile che il suddetto "disciplinare" possa contemplare la possibilità di assicurare alle guardie giurate dei porti il diritto al rilascio, previo esito favorevole dell'esame, di un

* Estratto dell'intervento tenuto in occasione del Convegno di Assosecurport (Associazione Nazionale Istruttori Certificati, PFSO e Operatori di Security delle Strutture Portuali), svolto a Napoli il 16 maggio 2013 sul tema "La Port Security: una sicurezza partecipata tra pubblico e privato"; per *info* Website: www.portsecurity.org.

¹ Convertito con modificazioni dalla Legge 31 luglio 2005, n. 155.

² Vedi l'analoga previsione nel Decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione e del Ministro dell'interno n. 12T del 23 febbraio 2000 relativo al personale di *security* degli aeroporti.



apposito certificato attestante l' idoneità allo svolgimento dei compiti cui le stesse verranno adibite ed all' utilizzo delle apparecchiature per le quali sono state selezionate, come praticato, *mutatis mutandis*, nei confronti degli addetti della *security* aeroportuale (in base all' art. 4 del Decreto 23 febbraio 2000, n. 12T del Ministro dei trasporti e della navigazione e del Ministro dell' interno). Al riguardo, è opportuno, altresì, precisare che gli agenti privati destinatari della suddetta formazione appartengono alla categoria di personale dell' impianto portuale (*security team*) "investito di specifici compiti e responsabilità in materia di sicurezza" e specificatamente indicato dalla parte A e B del Codice ISPS (p. 18.2), dal p. 3.2.3 della predetta scheda 6 del PNS e dalla Circolare dell' IMO- MSC.1/ Circ.1341 del 27 maggio 2010 p. 5.1. Conviene chiarire che quest' ultimo documento punta a facilitare, attraverso una serie di utili *guidelines*, l' implementazione, coerente ed armonizzata, della normativa sul " *training and familiarization for port facility personnel* ", di cui al Capitolo XI-2 della SOLAS, del prefato Codice ISPS, nonché delle corrispettive previsioni del *Code of Practice on security in ports* e del Codice IMDG. In merito, rimane da segnalare che l' Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) ha fornito un ulteriore, prezioso contributo didattico attraverso la divulgazione del manuale " *Model Course 3.24* " (edizione 2011), che verte sulla " *Security awareness training for port facility personnel with designated security duties* ", richiamato nel Catalogo delle Pubblicazioni IMO relativo al mese di gennaio 2013³. Un cenno meritano gli analoghi supporti di natura, *soi-disant*, didattico-operativa, richiamati dalla Circolare n. 25 del Comando Generale delle capitanerie di porto del 16 gennaio 2013. In particolare, ci si riferisce alla distribuzione di un manuale, in formato digitale, della Commissione " *European handbook of maritime security-exercises and drills* ", che costituisce un valido contributo per la corretta esecuzione presso gli impianti portuali dell' addestramento e delle esercitazioni del personale (*a fortiori*, degli addetti alla sicurezza sussidiaria) " nelle modalità e cadenze ", secondo le norme dell' I-SPS Code ed, in particolare, nella Parte B/18.5 e B/18.6 riguardante la formazione.

Nel riportare l' attenzione sul decreto in questione, si possono distinguere tre macro-aree pertinenti alla sicurezza sussidiaria nei porti e nell' ambito del trasporto via mare, verso le quali è indirizzato non soltanto l' impiego delle guardie giurate, ma anche il corrispondente addestramento. Nello specifico, la prima concerne i servizi di controllo, scorta e vigilanza di beni presenti nei porti o a bordo di navi, la seconda è relativa a servizi più complessi ricompresi nell' ambito del *port security plan* (e.g., *check* dei bagagli, controllo dei varchi, vigilanza ai terminal passeggeri e merci) e l' ultima è connessa alla collaborazione al personale addetto all' esercizio della custodia ed alla manutenzione dei servizi di bordo, con esclusione delle attività di polizia della navigazione.

Ai fini della nostra indagine, non sembra fuori luogo aggiungere che nel novero dei requisiti personali e professionali degli addetti ai controlli di sicurezza, specificati nell' Allegato A del Decreto n. 154/2009, rilevano anzitutto gli aspetti giuridici di *status* inerenti alla qualifica di guardia giurata enumerati nell' art. 138 del Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS)

³ Vedi anche MSC. 90/15/1 del 26 gennaio 2012 (periodico) relativo ai *Model Courses* editi dall' IMO.



(Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773). Ebbene, si osserva che la norma in parola, come modificata dal Decreto legge n. 59 dell'8 aprile 2008, demanda ad un ulteriore decreto (non ancora diramato, *hélas!*) mediante il quale Ministro dell'interno, sentite le Regioni, dovrà individuare i requisiti minimi professionali e di formazione di tutto il personale privato di cui trattasi. Pertanto, nelle more dell'emanazione di detto provvedimento e con riferimento alle imprescindibili esigenze formative, trovano piena esecuzione le norme di cui al Decreto n. 269/2010⁴, pienamente esecutivo dal 15 settembre 2012⁵, che introduce una riforma generale della disciplina sulla organizzazione degli istituti e dei servizi di cui agli articoli 256-*bis* e 257-*bis* del Regolamento di esecuzione del TULPS (Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635). Senonché, il combinato disposto dell'art. 6 e dell'allegato D del Decreto n. 269/2010 dispone che, da parte degli istituti di vigilanza, nel periodo transitorio sia assunto comunque l'obbligo di garantire a tutte le guardie giurate un addestramento iniziale, basato su lezioni teorico-pratiche, ed un *recurrent training* annuale, prevedendo, inoltre, il monitoraggio costante delle competenti autorità di Pubblica Sicurezza sull'esatto adempimento dei compiti, nonché l'applicazione delle sanzioni prestabilite per abuso in caso di infrazione.

Ciò detto, è di certo significativa del disegno riformatore la previsione d'ordine pratico, secondo la quale al termine della preparazione didattica le guardie giurate di nuova nomina, che abbiano frequentato i corsi con profitto, siano affiancate, per almeno una settimana, nell'espletamento dei servizi cui saranno destinate (*training on the job*), dal personale che abbia maturato specifica esperienza nel settore. Di conseguenza, dal panorama normativo sinora illustrato emerge il palese, riuscito intento di aver voluto "costruire", sulla scorta di un articolato processo evolutivo, una figura *sui generis* di operatore privato della *security* portuale, che possa vantare una indubbia iper-qualificazione non affatto comparabile agli *standard* professionali tipici della guardia giurata addetta ai generici compiti di vigilanza e custodia (*ex art. 133 e seguenti del TULPS*) o di sicurezza complementare (*ex cit. art. 256-bis del Regolamento del TULPS*)⁶.

A ben guardare, per molti decenni, il "saper leggere e scrivere" evocato (ancora oggi, *sic!*) dal predetto art. 138 del TULPS ha costituito l'unica *conditio sine qua non* di carattere culturale per ottenere l'approvazione della nomina a guardia giurata, mentre la *novella* di cui si discute, che ha rivisitato l'intero assetto della realtà portuale, istituisce formalmente un percorso d'istruzione individuale di alto profilo, in termini di specializzazione lungo l'intero ciclo lavorativo di ciascun agente privato. Certamente non può sottacersi che il predetto Decreto n. 154/2009, in relazione alla verifica dei requisiti "coerenti con i servizi da espletare" richiamati (art. 4, comma 1) le procedure adottate nel campo degli analoghi servizi aeroportuali in virtù del Decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85 che, nella parte relativa ai requisiti scolastici degli addetti ai controlli di sicurezza (Allegato B), prescrivendo l'obbligo del "diploma di scuola media superiore a seconda delle mansioni", ha positivamente avviato il processo di

⁴ Decreto del Ministro dell'interno dell'1 dicembre 2010 (G.U. n. 36 del 14 febbraio 2011) attuativo dell'art. 4 del D.P.R. n. 153/2008; vedi anche "Vademecum" operativo, Circolare (esplicativa) del Ministero dell'interno del 24 marzo 2011.

⁵ Come stabilito dall'art. 8 dello stesso decreto.

⁶ Vedi per sicurezza complementare e sussidiaria, *ex pluribus*, Consiglio di Stato, Sez. I, Adunanza del 4 febbraio 2009.



innalzamento della condizione educativa in favore della categoria in parola⁷. In tale cornice, è agevole accorgersi come l'impianto strategico della riforma sin qui esaminata sia permeato dal proposito di far risaltare la centralità del fattore umano, mediante l'apporto di concrete innovazioni al precedente sistema di istruzione delle guardie giurate, quali l'istituzionalizzazione di appositi piani di formazione e di riqualificazione, l'aggiornamento periodico mirato agli sviluppi della tecnologia applicata nel settore dei trasporti marittimi, la conoscenza delle lingue e dell'ambiente portuale nel suo complesso.

Del resto, la conferma alla validità di una rivisitazione così incisiva alla normativa *de qua*, si desume, peraltro, dal commento del Ministero dell'interno acutamente formulato nella nota del 9 gennaio 2013, ove si riconosce lo stretto rapporto concettuale che collega la rinnovata "formazione professionale" delle guardie giurate con l'"estrema delicatezza dei servizi svolti dagli operatori della vigilanza" che, come ha osservato il Consiglio di Stato, in precedenza erano riservati alla forza pubblica⁸.

Su questi aspetti ci preme, inoltre, richiamare l'importanza attribuita oggi dal legislatore europeo alla conformità dei requisiti minimi di "sicurezza marittima" e "del porto", al suo "accesso", ai suoi "impianti", alle "attrezzature" e alle "persone" e, quindi, evidentemente, a coloro che ne assicurano i servizi, nell'ambito della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2013 (COM (2013) 296 *final*), che rivisita l'intero sistema portuale, e della Comunicazione della Commissione, emanata in pari data (COM(2013) 295 *final*), ove viene ribadito che, *in subjecta materia*, le "preoccupazioni dovranno essere affrontate costantemente in modo appropriato". In relazione al suesposto contesto normativo di riforma della futura *policy* europea dei porti UE, risulta del tutto paradigmatica, sul fronte dell'impegno per la qualificazione professionale *tout court*, l'istituzione, a decorrere dal 19 giugno 2013, del Comitato per il "dialogo sociale", al quale partecipano le autorità, i terminalisti, gli operatori e le maggiori organizzazioni dei lavoratori orientati a promuovere la crescita del settore attraverso anche una prospettiva di formazione adeguata, soprattutto rispetto agli sviluppi tecnologici, alla sicurezza delle persone e dei posti di lavoro (rif. IP/13/562, *Europe press* del 19/6/2013).

Occupiamoci ora delle linee di disciplina riguardanti la formazione del personale privato in servizio di protezione delle merci e dei valori a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria previsti dal Decreto legge n. 107/2011 (convertito con modificazioni dalla Legge n. 130/2011) e dal Decreto n. 266 del 29 marzo 2013 del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero delle infrastrutture e trasporti e il Ministero della difesa⁹. In sostanza, l'art. 3 del predetto Decreto interministeriale, richiamando le previsioni dell'art. 5, comma 5, del Decreto legge 107/2011, ha fissato in modo tassativo i requisiti che le guardie giurate impiegate nella predetta attività di tutela debbono possedere, in aggiunta a quanto già prestabilito dal summenzionato art.

⁷ Il Decreto n. 85/1999 del Ministro dei trasporti e della navigazione e di concerto con il Ministro dell'interno è allo stato in corso di completa rivisitazione.

⁸ Ministero dell'interno, Ufficio per gli Affari di Polizia Amministrativa e Sociale, Prot. n. 557/PAS/U/000089/10089.D.GG(1).

⁹ Il Decreto ministeriale è entrato in vigore in data 13 aprile 2013.



138 del TULPS e, come appare facilmente immaginabile, la disposizione inserisce, *in primis*, la pregressa prestazione del servizio nelle forze armate, "anche come volontari", con esclusione della leva militare, considerando, secondo una logica di coerenza, che i servizi di protezione sono giustappunto svolti in via principale dai Nuclei di Protezione Militare della Marina Militare.

Riesce a suscitare una certa perplessità il fatto che le guardie giurate (antipirateria) dovranno rivestire la qualità di addetti ai controlli di sicurezza portuale, visto che a tale personale si richiede, altresì, di superare i corsi teorico-pratici (ex all'art. 6 del summenzionato Decreto n. 154/2009)¹⁰ i cui programmi didattici – riteniamo, comunque, nel silenzio della legge – dovrebbero *de rigueur* conformarsi alle precipue necessità conoscitive legate ad attività che verranno svolte prevalentemente in navigazione¹¹. Invero, non si arresta qui l'impegno formativo di questi operatori, i quali sono, infatti, chiamati a seguire un ulteriore corso di addestramento specifico coordinato dal Ministero dell'interno, che si avvale della collaborazione del Ministero delle infrastrutture e trasporti, nonché del Ministero della difesa che, segnatamente, curerà *ratione materiae* l'addestramento nelle procedure di sicurezza a bordo della nave e di comunicazione, necessarie per intervenire nello specifico contesto marittimo, rilasciando l'attestato di superamento del corso. Degna, altresì, di rilievo la circostanza che ciascun agente privato dovrà essere in possesso dell'abilitazione del porto di arma lunga per difesa personale – connessa, intuitibilmente, alle peculiari esigenze di servizio – e, nelle more dell'attuazione delle disposizioni del predetto art. 138 del TULPS (comma 2), aver frequentato i summenzionati corsi di formazione previsti dall'art. 6 e dall'allegato D del surrichiamato Decreto n. 269/2010.

Va, da ultimo, segnalato che il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (CGCCP) con il Decreto dirigenziale n. 349 del 3 aprile 2013 (art. 8) ha stabilito che le guardie giurate ricevano all'imbarco un'adeguata "familiarizzazione", che includa almeno gli argomenti relativi al protocollo delle "comunicazioni di routine, le caratteristiche specifiche dell'unità e le pericolosità intrinseche e le dotazioni di sicurezza e delle procedure di emergenza" e che lo stesso personale partecipi entro 24 ore dalla partenza almeno ad una esercitazione di "abbandono nave"¹².

In effetti, in precedenti numeri di questo *Journal*¹³, trattando le questioni riguardanti le misure introdotte dalla legislazione in parola, ferma la problematicità di taluni relativi risvolti applicativi, si è avuto modo di evidenziare il consistente grado di proficua pervasività con il quale il legislatore è intervenuto in materia di formazione a favore della prefata categoria di personale privato. In sintesi, dalla nuova disciplina, come si è già appunto affermato nella

¹⁰ Salva la deroga prevista dalla Legge di Stabilità per il 2013 (Tabella 2, n. 31 e valida fino al 30 giugno 2013) circa l'impiego, in via transitoria, di guardie giurate che non abbiano frequentato (per il Decreto legge n. 107/2011, *rectius* "superato") (neanche) i corsi teorico-pratici di cui al Decreto n. 154/2009.

¹¹ I programmi didattici formeranno oggetto di apposita regolamentazione attraverso l'emanando decreto dipartimentale (vedi *infra*).

¹² La formazione riguarda anche i componenti dei NPM.

¹³ Si vedano il n. 1, gennaio – marzo 2013, pag.6:e;segg. Ed il n. 3, luglio – settembre 2011, pag. 2 e segg., cui si rinvia per gli eventuali approfondimenti.



suddetta rivista, traspare un profilo di “operatore per la sicurezza marittima del tutto inedito”, simile alla figura del *contractor*, codificata dalla *soft law* emanata dall’IMO¹⁴; il citato Decreto del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto n. 349/2013, a sostegno di tale assunto, ha appropriatamente qualificato, *expressis verbis*, le “guardie giurate” quali “*Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP)*”¹⁵.

A conclusione delle nostre riflessioni, ci sembra oramai opportuno riconoscere l’imprescindibile esigenza che siano urgentemente intraprese le iniziative volte a finalizzare l’ampia gamma degli accennati provvedimenti, da tempo predisposti dal legislatore, ma non compiutamente attuati, al fine del miglioramento della formazione delle guardie giurate e della possibilità di garantire il futuro sviluppo della *security* nel settore marittimo-portuale in funzione di contrasto del terrorismo e della pirateria marittima.

14 Vedi la 89a e la 90a Sessione del MSC, rispettivamente, dall’11 al 20 maggio 2011 e dal 13 al 15 settembre 2012; MSC.1/Circ.1403; MSC.1/Circ.1405 Rev 2 on interim guidance; MSC.1/Circ.1406 Rev2 on interim recommendations; MSC.1/Circ.1408/Rev.1 Revised interim recommendations; MSC.1/Circ.1337 del 4 agosto 2010; il tema della *piracy* è stato discusso in occasione della 92a Sessione del MSC del 21 giugno 2013 ed in particolare allo sviluppo del *Code of Conduct* per la prevenzione della pirateria (Agenda 92/1 del 20 dicembre 2012 e IMO Briefing 25 dell’1 luglio 2013).

15 Con rinvio agli artt. 2 e 3.



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Doriano Ricciutelli, Paolo Malaguti,
Nicola Ridolfi

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

SOMMARIO

La "cintura blu": uno spazio unico del trasporto marittimo. p.2
di Doriano Ricciutelli

Pirateria marittima e l'impiego delle guardie
giurate nell'attività di contrasto. p.5

Le recenti direttive ministeriali: spunti critici
e proposte de jure condendo.
di Doriano Ricciutelli

Osservatorio legislativo p.10
a cura di Paolo Malaguti

Rassegna giurisprudenziale p.41
a cura di Nicola Ridolfi

Materiali p.47
a cura di Greta Tellarini



Riflessioni sulla recente normativa relativa all'impiego delle guardie giurate per il contrasto della pirateria marittima

di Dorianò Ricciutelli

In data 28 dicembre 2012 è stato emanato¹⁸ il Decreto n. 266 del Ministro dell'Interno, che determina le modalità attuative del D.L. n. 107/2011¹⁹ ²⁰ e riguardante, in particolare, l'impiego di guardie giurate armate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria (pubblicato in G.U. n. 75 del 29 marzo 2013).

Innanzitutto, deve premettersi che il provvedimento, riflettendo seppur in termini generali gli orientamenti (*soft law*) dell'*International Maritime Organization* (IMO), ha direttamente introdotto nell'ordinamento interno la figura del (*security*) *contractor* (rectius: *privately contracted armed security personnel* - PCASP), codificata attraverso specifiche circolari della predetta fonte internazionale²¹. Difatti, a ben vedere, dalla nuova disciplina traspare una figura di operatore per la sicurezza marittima del tutto inedita in quanto caratterizzata da un singolare *status* non affatto riconducibile alla nozione concettuale di guardia giurata, come descritta nel titolo IV del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS) (R.d. 18 giugno 1931, n. 773).

Alla luce dell'art. 3 del decreto in esame, si può preliminarmente rilevare, quale tratto distintivo dell'iniziativa ministeriale, l'elevato grado della specializzazione richiesta alla citata categoria di personale che, *ad abundantiam*, deve dimostrare di possedere due requisiti soggettivi per completare un profilo tecnico-professionale, già puntualmente tracciato dall'art. 5, comma 5, del D.L. n. 107/2011 e non ricompreso espressamente nella delega contenuta nel successivo comma 5-ter. In effetti, non sorgono particolari questioni intorno al primo dei suddetti obblighi soggettivi, concernente l'abilitazione al porto dell'arma (comune) lunga per difesa personale che, nell'ottica della salvaguardia dai rischi connessi alla *security* marittima, può ritenersi pienamente condivisibile, visto che peraltro configura una precisa ipotesi autorizzatoria ricompresa nel novero dei permessi di polizia.

Per converso, suscita una certa perplessità – per quanto in questa sede rilevi – l'ulteriore requisito di idoneità imposto alle guardie giurate, inerente al "superamento" di un corso di "addestramento specifico" (sulle procedure di sicurezza e delle comunicazioni), coordinato dal Ministero dell'Interno in collaborazione con le Amministrazioni della Difesa e delle Infrastrutture e Trasporti, ma, stando alla lettera della norma, con oneri a carico (*hélas!*) dei "destinatari". Ebbene, occorre intanto comprendere se la predetta imputazione dei costi,

18 Di concerto con i Ministri della Difesa e delle Infrastrutture e dei Trasporti; entrata in vigore del provvedimento in data 13 aprile 2013.

19 Vedi anche Protocollo d'intesa tra Confindustria e Ministero della Difesa dell'11 ottobre 2011; Decreto del Ministero della Difesa dell'1 settembre 2011; Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, n. 963 del 7 ottobre 2011.

20 Convertito con modificazioni nella Legge 2 agosto 2011, n. 130.

21 Vedi la 89ª e la 90ª sessione, rispettivamente, dall'11 al 20 maggio 2011 e dal 13 al 15 settembre 2012; MSC.1/Circ.1403; MSC.1/Circ.1405 Rev 2 on interim guidance; MSC.1/Circ.1406 Rev2 on interim recommendations; MSC.1/Circ.1408/Rev.1 Revised interim recommendations; MSC.1/Circ.1337 del 4 agosto 2010.



in toto, nei confronti degli agenti privati debba rispondere al mero principio *cuis commoda et eius incommoda*, ovvero dipenda da precise scelte²², comunque, apparentemente, ingiustificabili atteso il carattere sostanzialmente non privatistico dell'addestramento erogato e della qualità di incaricati di pubblico servizio²³ rivestita dalle guardie giurate in occasione dell'espletamento dei servizi di protezione. In coerenza con le precedenti considerazioni sul relativo *background* formativo, si aggiunga che le guardie giurate per svolgere l'attività di contrasto del fenomeno della pirateria, in virtù del suddetto D.L. n.107/2011, debbono altresì superare i corsi teorico-pratici previsti dall'art. 6 del D.M. n. 154/2009" per "addestrato ai servizi di sicurezza sussidiaria" presso i porti, possedere i requisiti minimi di cui all'art. 138 del TULPS ed, infine, ("preferibilmente") aver maturato un'esperienza nelle forze armate. Al riguardo, resta da segnalare come a fronte della esigenza fortemente sentita a livello ministeriale di iperqualificare il predetto personale, siamo ragionevolmente portati, per altro verso, a ritenere quantomeno illogica la pregressa autorizzazione (sancita dalla Legge di stabilità per il 2013, tabella 2 n. 31 e valida fino al 30 giugno 2013) circa l'impiego, in via transitoria, di guardie giurate che non abbiano frequentato (per il D.L. n. 107/2011, *rectius* "superato")²⁴ (neanche) i corsi teorico-pratici di cui al suindicato Decreto n. 154/2009, ma abbiano soltanto "partecipato, per almeno un periodo di sei mesi, quali appartenenti alle Forze armate, alle missioni internazionali in incarichi operativi".

In sostanza, ne discende che, l'armatoria italiana potrà avvalersi – una volta ultimati i restanti interventi di carattere amministrativo – di affidabili potenzialità operative da trarre (in via subordinata) anche dal comparto privato, nel caso non saranno disponibili i Nuclei Militari di Protezione della marina (NPM), il cui intervento riveste una posizione di centralità nell'azione dispiegata dallo Stato a presidio degli interessi generali in tale delicato settore. Procedendo sul solco della nostra breve indagine desta interesse, poi, che l'art. 5 del Decreto n. 266/2012 abbia voluto riservare ad un apposito regolamento del questore la disciplina volta a determinare "condizioni e modalità per lo svolgimento dei servizi", in conformità alle linee guida, per quanto applicabili, di cui all'Allegato D del Decreto del Ministro dell'Interno del 1 dicembre 2010, n. 269 (integralmente esecutivo dal 15 settembre 2012).

Illuminante, a tal proposito, deve ritenersi la serie di elementi prescrittivi che formeranno oggetto di integrazione del surriferito regolamento: l'adeguatezza del numero delle guardie, la nomina del "responsabile" operativo a bordo con incarico di rapportare al comandante della nave, la legittima difesa come limite all'uso delle armi, l'obbligo di comunicazione al questore nel caso di imbarco del predetto personale privato nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria. In questa cornice, inoltre, non può trascurarsi la circostanza che l'atto questorile dovrà necessariamente contenere, per ovvi motivi di correlazione

²² L'art.6-ter del D.L. n. 107/2011 (*tel quel*, l'art 11 del decreto M.I.) stabilisce che non debbono derivare nuove o maggiori oneri per la finanza pubblica.

²³ Ex art. 4 del D.L. n. 59/2008.

²⁴ L'art. 6 del D.M. 154/2009 prevede il superamento dei corsi teorico-pratici; soltanto a seguito dell'emanazione del Decreto del Ministero dell'Interno-Dipartimento della P.S. per definire i programmi di addestramento il D.M. 266/2012 potrà essere reso operativo. Il D.M. 215/2011 aveva autorizzato la proroga di cui trattasi fino al 31 dicembre 2012.



interdisciplinare con la pertinente normativa internazionale (SOLAS 74 e Codice ISPS), un esplicito riferimento alle misure antipirateria della Guardia costiera, in materia di sicurezza marittima (*maritime security*) e della navigazione (*safety*), che sono state (tempestivamente) diramate il 3 aprile 2013, con Decreto dirigenziale n. 349 del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto (che abroga il precedente Decreto n. 963/2011).

Ora, come si è già avuto modo di evidenziare in precedenti note di questo *Journal*²⁵, particolarmente controversa appare la formulazione contenuta nel D.L. n.107/2011 circa l'applicabilità dell'art. 28 del TULPS, con riferimento alla facoltà attribuita al personale privato di impiegare armi da guerra a bordo delle navi, attesa l'evidente incompatibilità – il *thema decidendum* – con il combinato disposto dell'art. 42 della Legge n. 110/1975 e dell'art. 256 del regolamento di esecuzione del TULPS (R.d. 635/1940).

Senonché, a nostro avviso, risulta sufficientemente chiaro il tentativo dei redattori di aver inteso affrontare le problematiche attinenti alla prospettata *querelle* giuridica, optando (art. 6) per una soluzione tecnico-normativa – per così dire – a “doppio binario” mirata a correggere, *in parte qua*, l'impostazione legislativa iniziale²⁶. In sintesi – per intendersi sui termini dell'emendamento – l'autorizzazione (rilasciata all'armatore o al suo rappresentante) non riguarda oramai esclusivamente le armi da guerra, previste dal suddetto art. 28 del TULPS, almeno secondo la disposizione dell'articolo 5-*bis* del D.L. n.107/2011 (*verbatim* “in dotazione delle navi”), ma, come ipotesi parallela, anche le armi comuni da sparo disciplinate dall'art. 31 del TULPS (fattispecie inserita dal D.L. n. 215/2011). Occorre, altresì, osservare che il decreto del Ministro dell'Interno, innovando rispetto alla precedente versione del D.L. n.107/2011, ha apprezzabilmente immesso significative modifiche, includendo l'ipotesi – questa, invero, appieno legittima – della utilizzazione delle “armi regolarmente detenute” (*scilicet*, quelle comuni, lunghe o corte) dagli agenti privati (art. 6, comma 2) e assegnando un limite tecnico-balistico (art. 6, comma 3) ad ogni tipologia di armamento impiegato nei servizi di protezione²⁷. Nel mentre, possiamo affermare – sempre in tema di armi – *nulla questio* sull'esplicito richiamo funzionale che viene riferito, come si legge nel prefato articolo 6 (comma 4), alle leggi di pubblica sicurezza e del codice della navigazione per disciplinare le attività sottoposte ad autorizzazione (deposito, custodia, trasporto, scorta, imbarco e sbarco delle armi), anche con riferimento alle operazioni nei porti confinanti con le aree suscettibili di azioni a carattere piratesco. Dalla disamina della disposizione, or citata, non sorprende che il trasporto e scorta delle armi e delle correlative munizioni fino ai luoghi d'imbarco e dai luoghi di sbarco ai depositi siano effettuate dalle guardie giurate (individuate) “ai sensi dell'art. 256-*bis*, comma 2, del Regolamento di esecuzione” del TULPS, dacché nella logica della palese diversità degli interessi tutelati tali attività non rientrano evidentemente nell'ambito dei servizi di protezione del naviglio mercantile, bensì in quelli più marginali di

²⁵ Numero di Luglio/Settembre 2011. Anno X, n. 3, pag.3.

²⁶ Prima delle successive modificazioni apportate al testo della legge 130 del 2 agosto 2011 di conversione del D.L.107/11.

²⁷ I.E. “armi portatili individuali, anche a funzionamento automatico, di calibro pari o inferiore a 308 Win (7,62 X 51 mm)” (art. 6, comma 3).



polizia complementare. Quanto all'utilizzazione dell'armamento, consentita beninteso (giòva rammentare anche in relazione alle opportune riflessioni sulle intrinseche finalità di offesa delle armi da guerra) soltanto per legittima difesa e spazialmente delimitata entro le acque internazionali nelle aree individuate dal Decreto del Ministro della Difesa dell'1 settembre 2011, il Decreto attuativo n. 266/2012 detta, in modo *tranchant*, apposite limitazioni relativamente al numero delle armi (imbarcate) ed al rispettivo munizionamento ed impone il rispetto delle direttive del Comandante della nave al quale, è riconosciuta, *intuitu personae*, una competenza esclusiva.

Alla stregua di queste precisazioni, riportando il discorso nell'alveo del diritto di polizia vigente, non può passare inosservato il carattere in qualche misura atipico dell'"autorizzazione" contemplata all'art. 6 (comma 1) che, in maniera irrituale, priva di un *nomen juris*, racchiude, in un *unicum*, differenti tipologie di permessi di pubblica sicurezza in materia di armi, che secondo le disposizioni del TULPS, invece, debbono presentare singolarmente una autonoma connotazione come, segnatamente, per la detenzione, l'acquisto, il trasporto, l'imbarco, lo sbarco e la cessione in comodato. In relazione a quest'ultima fattispecie, al di là del mancato riscontro di una analoga previsione nel *corpus* normativo dell'originario D.L. n.107/2012, vale la pena di rappresentare che, sulla base anche di quanto enunciato dall'art. 22 della Legge n. 110/1975, il suindicato D.M. 269/2010 (Allegato D) stabilisce specificatamente il divieto, *inter alia*, del comodato e della "cessione anche temporanea a qualsiasi titolo delle armi, compreso tra guardie giurate".

Nel testo ministeriale in parola, poi, segue (art. 7) una elencazione di circostanziati obblighi che gravano nei confronti dell'armatore nel caso questi disponga di armi sul territorio nazionale, nonché (art. 8, comma 2, ed art. 10) l'esatta indicazione delle incombenze amministrative necessarie al comandante (o all'armatore) per conseguire i permessi di rito (degli Stati di passaggio, di sosta e di transito), incluso il dovere informativo rivolto, *ratione materiae*, alle competenti autorità (Marina Militare, Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, Ministero degli Esteri e Uffici diplomatico-consolari). Né è da trascurare il fatto che viene introdotta, *ex novo*, (art. 8, comma 1) per intuibili esigenze di semplificazione e in virtù degli emendamenti apportati dal surrichiamato D.L. 29 dicembre 2011, n. 215²⁸, la possibilità di imbarcare e sbarcare le armi non soltanto dall'Italia, ma anche direttamente nei porti degli Stati confinanti con le predette aree a rischio pirateria.

Prima di completare la presente disamina dell'articolato, possiamo percepire alcuni limiti in merito al contenuto dell'art. 9, ché appare risolvere le delicate questioni sul rapporto tra comandante della nave e la squadra di protezione, soltanto attraverso laconici e quanto generici rinvii alle "direttive" vigenti in materia e al codice della navigazione.

In realtà, forse, non sarebbe risultato inutile dedicare un apposito spazio normativo alle regole di ingaggio e d'interazione operativa nell'ambito dei servizi di protezione, come effet-

²⁸ Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni urgenti per l'amministrazione della difesa (11G0257) (G.U. n. 302 del 29 dicembre 2011).



tivamente suggerisce il predetto art. 5, comma 5-ter, del D.L. 107/2011, stante soprattutto la perspicua necessità di attingere a fonti di diritto certe e la pressante esigenza di colmare le lacune prevedibili sul piano del coordinamento dei soggetti coinvolti negli ipotetici scenari d'intervento antipirateria, inclusi a titolo esemplificativo lo *Ship Security Officer* (SSO) e il responsabile operativo del *team* delle guardie giurate. Con riferimento alla preparazione professionale dello *staff* a bordo della nave un cenno conclusivo qui merita la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2012/35/UE del 21 novembre 2012²⁹, concernente i requisiti minimi formativi per la gente di mare e che, in particolare, tra le novità essenziali introduce lo svolgimento del *training* sulla "security", anche per quanto concerne la "pirateria e le rapine a mano armata", nonché gli aspetti connessi alla normativa di settore introdotta dal Capo IX/2 della SOLAS e dal Codice ISPS.

²⁹ Modifica la Direttiva 2008/106/CE ed integra, nel diritto dell'Unione, gli emendamenti di Manila del 2010, in vigore il 1° gennaio 2012.



Pirateria marittima e l'impiego delle guardie giurate nell'attività di contrasto. Le recenti direttive ministeriali: spunti critici e proposte de jure condendo.

di *Doriano Ricciutelli*

La disciplina dell'impiego di guardie giurate per la lotta alla pirateria marittima ha formato oggetto di due apposite circolari²⁰ del 19 e 25 ottobre 2013, emanate dal Ministero dell'Interno-Dipartimento della P.S. d'intesa con i Ministeri della difesa e delle infrastrutture e dei trasporti, la Confitarma e le associazioni "datoriali" della vigilanza privata.

Conviene considerare preliminarmente che la prima iniziativa comprende una serie di direttive di carattere generale (e allegata modulistica) finalizzate principalmente alla armonizzazione della normativa introdotta dal D.M. 28 dicembre 2012, n. 266, attuativo dell'articolo 5, comma 5 e 5-bis del D.L. 12 luglio 2011, n. 107²¹ e al rispettivo coordinamento con il Testo Unico di Pubblica Sicurezza (TULPS).

In parallelo, attraverso il secondo atto amministrativo, che recepisce la nota IMO-MSC 92/INF.14 del 9 aprile 2012 e le linee guida ISO PAS 28007, viene presentato un pacchetto di "indicazioni" più squisitamente tecniche sulle tematiche salienti delle regole di ingaggio (i.e responsabilità, competenze e norme di comportamento) utili agli istituti di vigilanza per la predisposizione (obbligatoria) del regolamento di servizio sui servizi antipirateria, da sottoporre alla approvazione dei questori.

Ciò premesso, il prefato dicastero ha comunque assicurato che i competenti uffici dipartimentali saranno in grado di chiarire i possibili dubbi interpretativi e contribuire sinergicamente con le dipendenti articolazioni territoriali alla soluzione di eventuali problematiche emergenti nella fase esecutiva della regolamentazione di cui trattasi.

Pertanto, tralasciando le considerazioni di massima sull'impianto legislativo - cui è stato dedicato ampio approfondimento in precedenti pubblicazioni di questo Journal²² - ai fini della nostra indagine, preme focalizzare le sole questioni controverse e non ancora completamente risolte, anche a seguito dei proficui contributi di "indirizzo" ricavabili dalle suindicate ministeriali.

Dapprima, è il caso di soffermarci su una disposizione assai dibattuta che sembra estendere d'arbitrio l'ambito applicativo dell'art. 5, comma 4 del predetto D.M. n. 107, come modificato dalla Legge n. 130/2011, nella parte in cui si dispone che i servizi di protezione possano essere affidati "ad un istituto di vigilanza autorizzato" in base all'art. 134-bis del TULPS.

Nello specifico, si legge testualmente che gli "istituti stabiliti in un altro Stato membro dell'Unione europea, che intendano svolgere in forma occasionale" dette prestazioni, "dovranno essere preventivamente autorizzati" ai sensi del citato articolo del TULPS, "con

²⁰ Dipartimento della P.S., Prot.: 557/PAS/U/017342/10089.D.GGV(4)1 del 22/10/2013 e Dipartimento della P. S. - Ufficio per l'Amministrazione Generale, Prot.: 557/PAS/U/017649/10089.D.GGV(4)1 del 28/10/2013.

²¹ Convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 agosto 2011, n. 130 e successive modificazioni.

²² Vedi *The Italian Maritime Journal*, n.3/3011, N.1 e n. 2 /2013.

le procedure e alle condizioni individuate dall'art. 260-bis del relativo regolamento di esecuzione" (R.D. 6 maggio 1940, n. 635).

E' ovvio che una tale formulazione tende a dilatare notevolmente i contenuti della legge (di conversione) n. 130/2011 e del D.M. n. 266/2012 che, invece, limitandosi sul punto a richiamare soltanto gli artt. 133 e 134 e 138 del TULPS, escludono, per tabulas, la possibilità per i menzionati istituti di vigilanza di effettuare la difesa del naviglio di bandiera italiana. Si soggiunga che il fattore stesso della occasionalità non sembra in grado di mitigare il convincimento sfavorevolmente tranchant circa l'ammissibilità di un (siffatto) ampliamento interpretativo praeter legem; infatti, presso gli Stati esteri ("acque interne" e "porti"), è precluso lo svolgimento di ogni genere di attività (e.g. come quelle descritte negli articoli 5, 6 e 10 del D.M. n. 266/2012) visto che i menzionati servizi, quantunque di tipo temporaneo, debbono essere espletati esclusivamente nel "territorio della Repubblica"²³.

Ora, trasferendo l'attenzione sulle istruzioni esplicative delle circolari in esame, inerenti al capitolo dedicato al "rilascio delle autorizzazioni", riesce non poco a sorprendere la mancata risoluzione della vexata questio della utilizzazione delle armi da guerra (et similia) prevista dall'art. 28 del TULPS, in realtà non presente nella stesura originaria del decreto 107/2011, ma introdotto successivamente in sede della relativa conversione in legge.

Alla radice delle nostre perplessità sta di certo l'orientamento giurisprudenziale prevalente²⁴ sull'applicazione della suddetta norma (e della corrispondente Legge n. 110/1975), secondo cui nei confronti del privato (nel caso in ispecie, l'"armatore" "o il suo rappresentante")²⁵, "sussiste oggi un generale divieto, che non può essere "eluso per il tramite di alcuna licenza dell'autorità" - il vero thema decidendum - di detenere, di vendere o comunque cedere "armi da guerra"²⁶.

Difatti, la Suprema Corte di Cassazione²⁷ ha recentemente affermato che "un'arma può essere detenuta e portata soltanto da appartenenti alle forze armate o di polizia" mentre, in tema di locazione e comodato di armi, aveva già precisato che "la illiceità della condotta è esclusa solo alla doppia condizione che l'oggetto materiale sia obiettivamente qualificabile quale arma per uso scenico o sportivo o di caccia ed effettivamente a tali usi sia destinata"²⁸.

Orbene, desta interesse a questo punto della nostra disamina una questione - apparentemente poco perspicua - attinente alle caratteristiche formali che distinguono le differenti (previste) tipologie degli atti (rectius: rapporti) che il "capo nucleo delle guardie giurate" (team leader) ha il dovere di redigere ai sensi dell'art. 12 del decreto del CGCCP, n. 349²⁹.

²³ Ex art. 260-bis; cit sul concetto "territoire flottant" vedi Suprema Corte di Cassazione (cfr. Sez. Unite 16/11/1089) e Sez. Pen. 30/10/1969); vedi anche Senato della Repubblica - IV Commissione (Difesa), seduta del 3/10/2013, interrogazione in Commissione n. 3-00327 a.r.o., ove si assume - impropriamente - che l'art. 134-bis sia ricompreso nella normativa applicabile, mentre figurava implicitamente nel D.L. 107/2011, art. 5, comma 4, non convertito, *verbatim*: "disciplinati dall'art. 133 e seguenti del testo unico...").

²⁴ Vedi R. ALBAJO, "Rassegna di giurisprudenza sulle leggi di PS", Tomo III, 1987.

²⁵ Decreto CGCCP n. 349/2013 (Art.2).

²⁶ Giustamente la legge definisce "illegale" la detenzione e non "abusiva".

²⁷ Vedi art. 5 Sez. Pen. del 27/7/2013, sentenza n. 29119.

²⁸ Vedi (cfr. I Sez. Pen. del 14/3/2002, sentenza n. 10650); sul punto vedi anche artt. 22 e 42 della Legge n. 110/1975 e dell'art. 256 del Regolamento di esecuzione (R.d. 635/1940), nonché del D.M. 269/2010, All. D sub.2, b).

²⁹ Guardie Giurate - Privately Contracted Armed Security Personnel (PCASP) e Capo Nucleo - Team Leader, ex decreto



In particolare, sembrerebbe corretto sostenere che mentre i "rapporti" compilati al "termine" delle attività giornaliere (o del servizio di protezione) possano de plano appartenere alla categoria dei "verbali", sanciti dall'art. 255 del regolamento di esecuzione del TULPS che fanno "fede fino a prova contraria", quelli stilati "in caso di incidente" assumono tutt'altra connotazione, in quanto direttamente strumentali all'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria del comandante della nave (obbligato a relazionare e consegnare gli atti dovuti, ex artt. 1236 e 1237 del codice della navigazione)³⁰.

All'evidenza, inoltre, emerge un significativo numero di dettagli capaci di far sorgere una vera e propria riserva di fondo sull'equiparazione fra le attività peculiari dei contractors ed i compiti (tipici) di vigilanza e custodia (ancorché espletati nell'ambito della sicurezza complementare e sussidiaria) assolti dalle guardie giurate in qualità di incaricati di pubblico servizio (ex D.L. 8 aprile 2008, n. 59).

Intanto, se è vero - come afferma la dottrina dominante³¹ - che l'"opera" delle guardie giurate "è (teleologicamente) proiettata verso determinati beni, esattamente configurati e circoscritti, con esclusione di qualsivoglia protezione della persona, se non funzionalizzata alla salvaguardia dei beni stessi", è altrettanto innegabile il diverso ruolo dei contractors che - su questo terreno - risulta "esclusivamente diretto alla protezione della vita delle persone a bordo della nave contro gli attacchi armati di pirati" e a "garantire la libertà di navigazione"³².

Poi, spiccano ulteriori dati che contrassegnano in modo palesemente sui generis sia le condizioni d'impiego che i requisiti degli agenti privati; muoviamo dalle nuove "procedure tecnico - amministrative" (di safety e security) alla singolare dipendenza gerarchica di "comando e controllo" (Comandante, Ship Security Officer, operatore commerciale e company), dalla singolarità alla notevole abilità nel maneggio delle armi (hélas, anche da guerra) e nell'uso della forza, in circostanze di elevata criticità.

Alla stregua delle suddette riflessioni, e ferme restando, beninteso, le inevitabili perplessità suscitate dall'attuale gap formativo del personale³³, sarebbe ciò nondimeno auspicabile accordare ai contractors e, segnatamente, al team leader, il quale "funge da consulente" del Comandante per la sicurezza della nave, il legittimo riconoscimento di un status giuridico pienamente coerente, giustappunto, con la natura non semplicemente privatistica dei citati beni tutelati³⁴.

In questa prospettiva, soccorre all'ipotesi che precede quanto acclarato expressis verbis nelle suddette note³⁵ secondo le quali la tutela (rafforzata) del naviglio, attesa la "diffusione

3 aprile 2013, n. 349 del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di porto (CGCCP) - Guardia Costiera n. 349/2013.

30 Vedi Circolare IMO - MSC.1/Circ.1405/Rev.2 (5.16) del 25/5/2012.

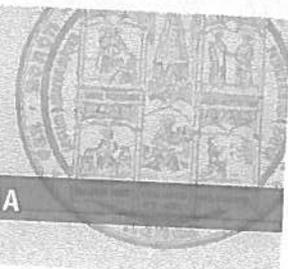
31 Cfr. M. RAIMONDO, *Diritto di Polizia*, Maggioli, 2000, p. 350.

32 Vedi MSC.1/Circ.1405/Rev.2(5.13) "in relazione all'uso della forza" e Decreto legge n. 107/2011, art. 5, c. 1 e 4.

33 Fino al 31 dicembre 2013 è soltanto richiesta la partecipazione, per almeno sei mesi, a missioni militari internazionali, ex combinato disposto della Legge 24/12/2012 e del D.P.C.M. 6/4/2013.

34 In relazione alle qualifiche delle guardie giurate nell'ordinamento vigente, vedi Legge n. 157/1992, art. 32 R.D.1604/31, art. 21 Legge n. 963/65, art. 7 D.P.R. 747/54 e art. 6 Legge 20/7/2004, n.189.

35 Vedi, in particolare, infra nota del 28/10/2013, pag. 2.



e la pericolosità della minaccia”, non è oramai più inquadrabile solo nell’ambito della attività di “repressione”, finalizzata alla applicazione del diritto penale da parte dell’autorità giudiziaria, “ma presenta preminenti aspetti di sicurezza della nave e del suo equipaggio e di prevenzione”.

A nostro avviso, l’assunto - obiettivamente condivisibile - va letto alla luce delle attribuzioni di ufficiale e agente di polizia giudiziaria, ope legis assegnate, rispettivamente, al comandante e ai componenti dei nuclei armati di protezione (NMP) e, in analogia, del conferimento delle funzioni di agenti di pubblica sicurezza riconosciute, invece, ai militari delle forze armate, a disposizione delle autorità provinciali per l’impiego in operazioni di controllo del territorio, di contrasto alla criminalità organizzata, di vigilanza dei valichi di frontiera e tutela della sicurezza dei cittadini³⁶.

Qui vale la pena di attenzionare, seppur incidentalmente, l’ipotizzabile conflitto tra le competenze del capo del nucleo PCASP e le prerogative dello Ship Security Officer (SSO)³⁷, il quale, in virtù delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 725/2004 e, segnatamente, nella (cogente) Parte A, punti 2.1- 6) e 12.2 - 1) e 8), è il diretto responsabile per la security nei confronti del comandante della nave, anche con riferimento alle “regolari ispezioni di sicurezza della nave” e alle comunicazioni di “tutti gli incidenti”, mansioni attribuite al team leader, come disposto dalla seconda circolare in argomento.

A ben vedere, continuando sul percorso tracciato dalle linee guida fissate nel documento succitato, ci accorgiamo - non senza rammarico - che al regime prescrittivo concernente l’utilizzazione delle armi (durante la navigazione) avrebbe potuto senz’altro riservarsi maggiore spazio per gli opportuni accertamenti ermeneutici, vista la mancata coordinazione tra le pertinenti disposizioni contenute nell’art. 6 del D.M. 266/2012 e nell’anzidetto DCGCCP n. 349/2013.

Ci si riferisce alla (sentita) necessità di definire la sostanziale differenza intercorrente tra le modalità relative all’impiego delle armi “regolarmente detenute” (dalle guardie giurate) soggette alla “vigente (sic!) normativa in materia di detenzione, porto, importazione e esportazione” e l’utilizzo (alternativo) dell’armamento in “dotazione della nave” che, ex adverso, risponde alla procedura sulla regolare “custodia” e “consegna” durante le varie fasi della protezione della nave.

Riportando il discorso alle principali tematiche tuttora aperte della normativa, è appena il caso di accennare che l’attività di sicurezza in subjecta materia sarà attuata appieno solo dopo l’emanazione, da parte del Ministro dell’interno, del “decreto” sull’individuazione dei requisiti minimi professionali e di formazione (ex art. 138 del TULPS) e del “disciplinare” inerente ai programmi didattici dei corsi teorico-pratici di cui al decreto del 15 settembre 2009, n. 154 (art. 6, comma 2).

³⁶ Vedi, *ex pluribus*, D.L. n. 349/1992, D.L. n. 554/1996, Legge n. 128/2001, D.L. n. 90/2008 (Decreto rifiuti), D.L. n. 92/2008 e D.L. n. 195/2009; vedi anche XVI Legislatura “L’evoluzione della normativa in materia di pubblica sicurezza fra Stato, regioni ed enti locali” aprile 2010, n.210, servizio studi del Senato.

³⁷ Secondo ciò che si evince dalla prima delle citate direttive ministeriali (pag. 5), lo Ship Security Officer è relegato a semplici mansioni di “consegna delle armi e delle munizioni” alle guardie giurate.



Nel riscontrare, altresì, che la novella non contempla il diritto dell'autodifesa armata per le navi passeggeri, non è fuor di luogo riprendere una nostra precedente considerazione³⁸ sugli sviluppi della presente legislazione che potrebbe molto convenientemente costituire l'*humus* essenziale per la futura implementazione - come già realizzato nel campo dell'aviazione civile³⁹ - dei servizi di sea - marshalling per combattere ogni azione illecita nei confronti del trasporto marittimo (in primis, crocieristico), conformemente al predetto Regolamento (CE) n. 725/2004.

In conclusione si ritiene plausibile - dinnanzi ad un puzzle normativo davvero complesso e disorganico⁴⁰ - l'ipotesi di codificare l'intera materia, accorpendo in un testo unico consolidato le correlate disposizioni a garanzia della certezza e di una corretta applicazione del diritto, avuto riguardo anche ai rischi derivabili dal sempre più instabile quanto delicato contesto internazionale che involge l'attività di intervento predisposta per debellare il fenomeno della pirateria.

³⁸ Vedi *The Italian Maritime Journal*, n. 3 - Anno 2011, pag. 6.

³⁹ Vedi Regolamento (CE) n. 300/2008, Considerando (8) e Allegato, punto 10.

⁴⁰ Vedi, *inter alia*, D.L.107/2011 e 215/2011; Decreto Min. Dif. (1/9/2011); Protocollo di Intesa M.M.- Confitarma (11/10/2011); D.M.154/2009; DCGCCP n. 349/2013; D.M. 266/2012; Circ. Min Int. (19 e 25/10/2013); TULPS (e Reg. di esecuzione); D.M. 269/2010; emanandi decreti del Min. int. sul *training* delle guardie giurate; L.110/1975; C.P.; C.d N.; R.D.L. 2144/1936; IMO - MSC: *Best Management Practices* (BMP), varie Note Circolari e linee guida.



Riflessioni sulla normativa di recente applicazione nell'Unione europea per la tutela dei passeggeri marittimi

di *Doriano Ricciutelli*

Dal 18 dicembre 2012 trova piena applicazione il Regolamento (UE) n. 1177/2010¹, che introduce nell'ordinamento un'autonoma "serie" di diritti² basilari ed irrinunciabili, diretti a colmare i vuoti normativi registrati sinora nel processo realizzativo di una politica coerente del diritto comunitario in materia di trasporti³. In termini generali, si tratta di una disciplina idonea a produrre, nei riguardi delle persone che viaggiano "via mare e per vie navigabili interne", vantaggi pienamente conformi alla Carta dei diritti fondamentali e, nel rispetto delle singole specificità, ai principi già enunciati "per altri modi di trasporto" nell'Atto per il Mercato Unico II del 3 ottobre 2012⁴.

È noto, infatti, che sulla scorta dei risultati di un'apposita consultazione pubblica, promossa dalla Commissione (DG TREN del 18/1/2007) ed incentrata sui diritti dei passeggeri marittimi, si è manifestata con chiarezza l'esigenza di creare un livello accettabile di condizioni paritarie tra le associazioni degli utenti e quelle delle imprese, utilizzando lo strumento di regolamentazione comunitaria confacente, giust'appunto, ad ogni genere di trasporto.

Si ritiene utile precisare preliminarmente che le norme in questione, indirizzate secondo il legislatore europeo al conseguimento di un grado "minimo" di protezione⁵, nella sostanza attengono alle questioni oggettivamente ritenute di maggior criticità nella sfera dei rapporti contrattuali, quali, *inter alia*, l'accessibilità e l'adeguatezza delle informazioni, l'obbligo di assistenza per cancellazione e ritardo alla partenza, la garanzia sull'opzione tra rimborso e trasporto alternativo e le compensazioni per ritardo all'arrivo (tra il 25% e il 50% del costo del biglietto). Nei descritti ambiti di salvaguardia degli interessi dei passeggeri, come si legge (art. 2), rientrano le categorie dei viaggi effettuati tramite servizi passeggeri o su crociere originanti da porti dell'UE, ovvero a mezzo di analoghi servizi svolti da vettori appartenenti a Stati membri, il cui porto d'imbarco sia situato in un Paese terzo e quello di sbarco nel territorio dell'Unione.

Tra le innovazioni acquista un rilievo centrale il riconoscimento di un trattamento non discriminatorio e di un'assistenza gratuita⁶ in favore delle persone disabili ed a mobilità ridotta, le quali, come rilevato da fonte autorevole⁶, relativamente ai trasporti nei vari Stati dell'UE hanno sinora beneficiato di uno *standard* di tutela variabile e, pertanto, suscettibile di realistici margini di miglioramento attraverso l'eliminazione del *décalage* di trattamento. Si aggiunga che, nell'ottica di ottimizzare le misure di protezione dei viaggiatori

1 Modifica del Regolamento (CE) n. 2006/2004.

2 La Commissione europea ha pubblicato il 6 dicembre 2012 il relativo documento di sintesi "Summary of provisions concerning the rights of passengers when travelling by sea and inland waterway".

3 IP/12/1387 del 18 dicembre 2012 della Commissione europea.

4 Vedi COM(2012) 573.

5 Vedi anche l'art. 18 del TFUE ed il Regolamento (CE) n. 1008/2008.

6 Studio della Commissione DG TREN 2005-2006.



marittimi, la novella, per un verso, obbliga gli operatori del settore (vettori e terminalisti) ad adottare meccanismi per il trattamento dei reclami e procedure per la formazione dello *staff* e, dall'altro, impone a ciascun Paese membro di designare organismi indipendenti per assolvere incarichi di verifica, monitoraggio ed esecuzione, nonché comporre le controversie predisponendo un efficace sistema sanzionatorio⁷. In proposito, *de jure condendo*, si renderà necessario coordinare sul piano interno le nuove regole applicabili alle infrazioni con la vigente normativa, segnatamente, la Legge 1 giugno 2006, n. 67, che, all'art. 3, si occupa della copertura giurisdizionale nei confronti delle persone con disabilità avverso gli atti ed i comportamenti discriminatori (art. 3 della Legge 5 febbraio 1992, n.104).

È ancora interessante osservare che è consentito esentare dall'applicazione del regolamento talune tipologie di trasporto (art. 2, commi 3 e 4), a condizione che i diritti dei passeggeri siano garantiti "adeguatamente" o "in modo comparabile" dalla legislazione nazionale. Orbene, le anzidette previsioni offrono spunto di critica in assenza di concrete indicazioni (salvo un breve cenno all'art. 25, comma 4), sulle quali poter eventualmente fondare un giudizio (certo) di compatibilità tra le regole comunitarie e le corrispondenti norme di garanzia statuali. Poi, nella logica delle forme istituzionali di collaborazione dell'Unione con i singoli Stati, a sostegno della corretta attuazione del relativo *acquis communautaire*, l'art. 27 assegna alla Commissione la responsabilità, *sui generis*, di assistere gli organismi nazionali "preposti all'esecuzione" nel reciproco "scambio delle informazioni sulle loro rispettive attività e sui principi e sulle prassi decisionali". Ciò esposto, occorre constatare che nel quadro delle iniziative mirate a facilitare la mobilità e consolidare l'integrazione del mercato a decorrere dal 31 dicembre 2012 si applica anche il Regolamento (CE) n. 392/2009, riguardante le responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri "via mare in caso di incidenti" e che ha recepito una rilevante parte delle disposizioni della Convenzione di Atene del 1974, il relativo Protocollo del 2002, nonché la riserva e gli orientamenti (*guidelines*) dell'IMO del 19 ottobre 2006.

A nostro avviso, sul versante dell'efficacia del provvedimento deve ritenersi assolutamente incisiva la trasformazione, *ipso jure*, dei suddetti "orientamenti" da atti tipici facoltativi ad atti vincolanti (sottoposti, in caso di modifica, alla procedura di regolamentazione con controllo, *PRAC*), secondo il (consolidato) esercizio di alchimia legislativa di assorbimento della *soft law* nella normazione primaria⁸. Ebbene, qui ci si riferisce all'immissione al rango giuridico dell'Unione di una circostanziata gamma di disposizioni che assicurano al passeggero un "regime funzionale di responsabilità" ed un pacchetto di precise misure assicurative nel trasporto marittimo, *e.g.*, il risarcimento finanziario nei casi di decesso, di lesioni, di perdita o danneggiamento dei beni trasportati, il pagamento anticipato, il diritto alle informazioni ed il ricorso diretto nei riguardi del vettore⁹. Senonché, ulteriori

⁷ Vedi anche la Comunicazione della Commissione del 19 dicembre 2011 (COM(2011) 898 def.).

⁸ *Ex pluribus*, l'art. 3 del Regolamento (CE) 725/2004 che in tema di *security* marittima dispone la cogenza di talune previsioni del Codice ISPS, Parte B, dell'IMO.

⁹ Il 7 dicembre 2012 la Commissione europea ha pubblicato il documento di sintesi "Summary" delle norme del Regolamento (UE) n. 392/2009.



elementi di riflessione debbono riguardare l'indiscutibile valore aggiunto apportato dal combinato disposto dei (due) predetti regolamenti, che segnano l'*incipit* di un nuovo corso per lo sviluppo delle regole nel trasporto, orientate a promuovere, con approccio oramai compiutamente intermodale¹⁰, condizioni parificate di tutela di ogni passeggero ed un livello elevato della qualità dei servizi. A ben vedere, il carattere innovatore di una siffatta operazione legislativa che involge l'intero settore commerciale marittimo¹¹, risponde appieno, peraltro, alle diffuse istanze dei consumatori europei, tese alla rimozione degli ostacoli¹² che impediscono "l'esercizio effettivo" dei diritti, secondo le prescrizioni della "relazione del 2010 sulla cittadinanza dell'Unione" e le iniziative richiamate nelle Comunicazioni relative al *Single Market Act*¹³.

Del resto, è utile precisare che, nel rispetto del trattato di Amsterdam, la Commissione abbia già collocato al centro delle altre *policy* dell'UE, in via prioritaria, proprio gli interessi dei consumatori e, *a fortiori*, degli utenti marittimi, in quanto notoriamente riconosciuti fra i soggetti più vulnerabili nel comparto dei trasporti¹⁴. In tale contesto, il Regolamento n. 1177/2010 è stato inserito (art. 30) nell'Allegato del Regolamento (CE) n. 2006/2004, quale disciplina integrante della protezione degli interessi della citata categoria. A questo proposito, non sorprenderà che, secondo quanto indicato nella Comunicazione dell'8 giugno 2012, inerente all'attuazione della direttiva sui servizi¹⁵, detta Istituzione proporrà entro l'inizio del 2013, in tema di turismo, un aggiornamento della direttiva sui viaggi "tutto compreso" (Direttiva 90/314/CE del 13 giugno 1990) già prevista nel documento "Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita" del 22 maggio 2012¹⁶. Prima di completare la nostra analisi rimane da segnalare che la Commissione è chiamata ad espletare i propri compiti presentando relazioni triennali¹⁷ e proponendo le eventuali modifiche da apportare ai regolamenti, sulla base dei riscontri della giurisprudenza, dell'andamento economico e delle esperienze applicative dei Paesi membri.

Muovendo da tali premesse, la succinta indagine fin qui condotta ci consente di cogliere il *leitmotiv* delle menzionate iniziative riformistiche, decisamente rivolte ad agevolare in maniera armonizzata ogni percorribile modalità di fruizione, da parte dell'utenza della Comunità, dei servizi nei porti e a bordo delle navi. E, infatti, la Commissione stessa provvederà, attraverso

¹⁰ In relazione ai diritti dei passeggeri che viaggiano via aerea e ferroviaria vedi, rispettivamente, Regolamento (CE) 261/2004 e "Guidelines" to improve and facilitate the application of regulation (EC)1107/06" del 14 giugno 2012, nonché il Regolamento (CE) n. 1371/2007; il 16/2/2013 il mercato unico del diritto dei passeggeri in UE è completato con la nuova disciplina riguardante i viaggi in autobus; vedi rif: IP/11/155 del 15 febbraio 2013.

¹¹ Vedi Libro bianco dei trasporti (COM(2011) 144).

¹² Vedi Direttiva 2011/83/UE, in G.U.U.E. L 304/64 del 22 novembre 2011.

¹³ COM(2010) 603; COM(2010) 608 e COM(2011) 206.

¹⁴ Comunicazione "Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013 - maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace" (COM(2007) 99).

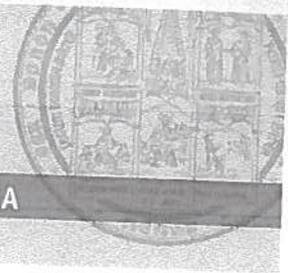
¹⁵ COM(2012) 261 "Un partenariato per una nuova crescita nel settore dei servizi"

¹⁶ COM(2012) 225 del 22 maggio 2012; la Direttiva 90/314/CE è anche richiamata nel preambolo del Regolamento (UE) n. 1177/2010 e nell'art. 7 del Regolamento (UE) 392/2009; v. anche D.lgs. n. 79/2011, artt. 33 e seg. in relazione alle crociere.

¹⁷ Art. 29 del Regolamento (UE) n. 1177/2010 (Relazioni al PE e al Consiglio) e l'art. 8 del Regolamento (UE) n. 392/2009 (Relazione) che non ne specifica espressamente il destinatario della relazione, alla cui preparazione e stesura dovrebbe contribuire l'EMSA (considerando 16).



una comunicazione, al riesame degli aspetti della tutela dei passeggeri allo scopo di incrementarne la coerenza e l'efficienza in una Unione europea che si è configurata come "primo spazio integrato al mondo" per la difesa dei diritti nel campo dei trasporti. In prospettiva, prima di concludere, si può auspicabilmente già intravedere un ulteriore progresso della legislazione nella prossima adozione del regolamento quadro sui diritti dei passeggeri in "tutti i modi di trasporto", fissato nella *road map* "Verso uno spazio unico europeo dei trasporti" del Libro bianco del marzo 2011 (vedi, *retro* nota 11).



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Doriano Ricciutelli,
Alessandra De Nardo,
Nicola Ridolfi, Greta Tellarini.

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

SOMMARIO

- La riforma della politica europea dei porti
di Doriano Ricciutelli p.2
- Il controllo delle frontiere marittime esterne
dell'Unione Europea. Spunti di riflessione sulla recente
riforma normativa
di Doriano Ricciutelli p.7
- La *Maritime Labour Convention 2006*
è stata ratificata dall'Italia
di Alessandra De Nardo p.12
- Analysis of the balance between fishing capacity
and fishing opportunities: an important issue for European Union
di Alessandra De Nardo p.16
- Osservatorio legislativo
a cura di Alessandra De Nardo p.18
- Rassegna giurisprudenziale
a cura di Nicola Ridolfi p.26
- Materiali
a cura di Greta Tellarini p.30



La riforma della politica europea dei porti

di Dorian Ricciutelli

Nel panorama della più recente produzione legislativa dedicata al settore dei trasporti è facilmente ancora una volta avvertibile lo spirito riformatore, che appare da sempre contraddistinguere gli indirizzi programmatici delle istituzioni dell'UE - nell'avvio di specifiche iniziative atte a migliorare la funzionalità dei porti. In seno a tale comparto, difatti, si sono appalesate alcune serie criticità allorché la Commissione, utilizzando "misure morbide" e "strumenti orizzontali" della Comunicazione sulla politica europea portuale adottata nel 2007¹, ha inteso privilegiare un approccio dimostratosi nel medio periodo non più confacente, in termini di sostenibilità, alle attuali esigenze tanto di finanza pubblica quanto della domanda di mercato. Si aggiunga che l'incessante ed esponenziale evoluzione del campo marittimo ha innegabilmente reso le attuali infrastrutture oramai obsolete accentuando, sul piano delle responsabilità dei competenti organi comunitari, la necessità di un rapido adeguamento e l'assoluta urgenza non di un semplice *restyling*, ma di una incisiva riforma dell'intero contesto normativo di riferimento. In realtà - è appena il caso di annotare - le maggiori dimensioni delle flotte, i più severi requisiti obbligatori correlati alla *performance* ambientale², il rafforzamento dell'industria "crociere" ed il significativo sviluppo di nuove fonti alternative presenti sul territorio costituiscono solo alcuni dei cambiamenti profondamente incidenti sull'operatività portuale in quest'ultimo lustro. Senonché, la Commissione stessa nella prospettiva di innalzare il livello qualitativo dei servizi ha provveduto ad emanare il 23 maggio 2013 la Comunicazione "Porti: un motore per la crescita"³, che rivisita la *European Port Policy* coinvolgendo le principali questioni riferibili alla rete transeuropea TEN-T.

È utile preliminarmente chiarire che il suddetto atto comunitario, compendiato nella *brochure* del 17 gennaio 2014 dedicata ai "Ports 2030"⁴, mira a supportare, in parallelo, la proposta del regolamento che istituisce un quadro giuridico per "l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria" strettamente legato alla disciplina introdotta dal Libro bianco dei trasporti del 2011⁵, al *Single Market Act II*⁶, alle *guidelines* della predetta rete TEN-T e, *lato sensu*, al corrispondente meccanismo finanziario (CEF), *Connetting Europe Facility*⁷. Con riguardo, poi, alla bozza di regolamento della citata CEF, è bene rammentare che il Consiglio Trasporti, Energia e Telecomunicazioni dell'UE, in occasione della riunione del 10 giugno 2013 (doc. 10457/2013 del 6/7 giugno 2013) ha preso atto degli esiti dei lavori riassunti nel

1 COM(2007)616.

2 Vedi COM(2013)17 e COM(2013)18; "Clean Power for Transport initiative" e la proposta di Direttiva "on the deployment of alternative fuels infrastructure".

3 COM(2013) 295 final.

4 European Commission "Gateways for the Trans European transport Network".

5 COM(2013)296 final del 23.05.2013; COM(2011)144 final.

6 COM(2012) 573 final del 3.10.2012.

7 COM(2011)650; COM(2011)665, che istituisce il "meccanismo per collegare l'Europa"(CEF); vedi anche "Strategia UE 2020".



progress report (doc. 10060/13 del 31 maggio 2013) ed il "trilogo" ha raggiunto un apposito accordo politico il 27 giugno 2013 (rif. 20130624IPR14330 del PE-Energia/Trasporti). Vale la pena di osservare - stando all'enunciato della Comunicazione - che la consistente trasformazione degli assetti portuali dipende anche da fattori, non affatto secondari, connessi alla sicurezza pubblica, atteso che gli scali marittimi vengono obiettivamente riconosciuti come "infrastrutture critiche", *par excellence*, specie in ragione della loro vulnerabile esposizione ai traffici criminali transnazionali di stupefacenti, armi, merci contraffatte e materiali CBRN. Infatti, ad un attento esame del testo traspare anche la vasta problematica della *security*, richiamata dalla Direttiva 65/05/CE e dal Regolamento 725/04/CE, che secondo le puntuali indicazioni della Commissione dovrebbe essere "affrontata costantemente in modo appropriato" - in un'ottica di salvaguardia dell'interesse pubblico e di prevenzione - monitorando oculatamente l'applicazione degli *standard* comunitari tramite le ispezioni presso i porti dell'UE stabilite dal Regolamento 324/08/CE. Orbene, sul terreno della pianificazione degli interventi viene presentato, in concreto, un pacchetto di otto azioni strategiche, suscettive giustappunto di realizzare *ex novo* un uniforme modello portuale e, nello specifico, comprendenti precise misure indirizzate alla risoluzione dei grandi temi del campo marittimo, e.g. dalla *governance* dei corridoi ai principi che presiedono alla coerenza degli investimenti⁸, dal controllo delle concessioni dei terminali alla semplificazione burocratica dei porti. Relativamente a quest'ultimo obiettivo, si dovranno, beninteso, finalizzare dapprima le molteplici progettualità europee già riservate allo scopo quali, *inter alia*, la "Cintura blu"⁹ di cui alla Comunicazione dell'8 luglio 2013¹⁰, l'attuazione armonizzata e coordinata della menzionata "Direttiva 2010/65/UE", nonché il consolidamento dell'"*e-maritime*" e dell'"*e-freight*" per facilitare lo scambio delle informazioni elettroniche specie nella logica del porto inteso come piattaforma multimodale. In tale cornice, la Commissione procederà quindi ad aggiornare l'impianto normativo delle procedure sugli "aiuti di Stato", risolvendo la *vexata questio* concernente la pertinente nozione conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, e a promuovere, secondo il disposto degli articoli 151 e 154 del TFUE, il "Dialogo Sociale" nel settore portuale attraverso il sostegno al "comitato" istituito *ad hoc* il 19 giugno 2013, la cui attività sarà monitorata entro il 2016 (rif. IP/13/562).

Nel novero degli impegni finora assunti, il citato organismo comunitario è chiamato, entro breve termine, ad affrontare le questioni nodali concernenti risorse umane, salute, formazione, qualificazione dei porti e, *last but not least*, a fissare nuove regole sulla tariffazione in linea con le differenti prestazioni di natura ambientale¹¹. In proposito, sembra particolarmente apprezzabile l'intento della Commissione di avviare due progetti, iscritti nel 7°

⁸ Si veda il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 COM(2011)500.

⁹ Si veda "The Italian Maritime Journal", Luglio/Settembre 2012, n.3, Anno XI, pag. 6 ss.

¹⁰ COM(2013)510 final.

¹¹ Si veda la modulazione basata sull'indice ambientale della navigazione marittima, sulla certificazione *Green Award* e su sconti connessi alle emissioni Nox/Sox o tramite l'imposizione di diritti sullo zolfo; vedi anche a proposito delle buone prassi la Guida Verde ESPO.



Programma Quadro di ricerca e sviluppo per i trasporti, rivolti specificamente all'esame dei suddetti punti salienti d'interesse, mediante la raccolta di una "serie di indicatori europei generici" sulle prestazioni portuali¹². Fin qua accennati i contenuti della comunicazione, nel prosieguo della nostra disamina ci limitiamo a svolgere un ultimo ordine di considerazioni sulla correlata proposta di regolamento. Intanto, rileva la scelta sul tipo di strumento legislativo, l'unico funzionalmente idoneo ad assicurare un'applicazione uniforme, armonizzata e vincolante da parte degli Stati membri e dei singoli destinatari delle disposizioni che introducono la novellata *policy* portuale nell'Unione. Ma vi è di più. In effetti, l'anzidetta opzione risulta peraltro obbligata ove si consideri che tale tipo provvedimento non può non concordare appunto sotto il profilo formale, con il collegato regolamento sugli "orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto" (*infra*, nota 7), di cui inscindibilmente punta a condividere la comune disciplina dei (319) maggiori porti UE. Quanto alla genesi della proposta in argomento, si deve segnalare che l'*iter* dei lavori preparatori è stato caratterizzato dal decisivo apporto di diverse componenti sinergiche; ci si riferisce, per un verso, ai risultati ottenuti da un'ampia consultazione pubblica¹³ e, per l'altro, ai riscontri dell'apposito studio valutativo d'impatto che hanno consentito di evidenziare gli obiettivi preminenti da conseguire fra i quali, *in primis*, la modernizzazione dell'infrastruttura esistente per la conseguente creazione delle condizioni attrattive degli investimenti verso i predetti porti (TEN-T). Va detto, altresì, che sulla scorta proprio della succitata valutazione s'è profilata ben ravvisabile l'intera gamma dei potenziali benefici della riforma di cui si discute quali, segnatamente, il risparmio complessivo sui costi, lo sviluppo dei trasporti marittimi di corto raggio, la riduzione del congestionamento delle arterie stradali e l'incremento del numero dei posti di lavoro.

A ben guardare, ferme restando le risultanze di alcune direttive di prossima emanazione¹⁴, la proposta riflette l'ambizioso tentativo di codificare, sia pur parzialmente, la liberalizzazione (controllata) della prestazione di servizi nei porti marittimi, grazie ad un equilibrato meccanismo di limitazioni per l'"Accesso al mercato", nonché lo sforzo per allineare il settore *de quo* alle altre modalità di trasporto. Su questo versante l'articolato presenta, invero, norme ad effetto restrittivo come - esemplificando - quelle (paradigmatiche) riguardanti la selezione dei "prestatori di servizio", i "requisiti minimi" e l'"affidamento delle forniture", l'imposizione degli "obblighi di servizio pubblico" nel rispetto delle prerogative di tutela sociale dei lavoratori e, da ultimo, l'istituzionalizzazione della figura dell'"operatore interno". Sul fronte delle tematiche trattate nel capitolo intitolato la "Trasparenza finanziaria e autonomia", possiamo distinguere come la *novella*, da un lato, muova verso una politica portuale ferma-

¹² Si veda il Programma Quadro di ricerca e innovazione "Orizzonte 2020" definitivo che ha sostituito il PQ7 e al riguardo si richiama la Risoluzione del Parlamento Europeo del 21.11.2013 sulla proposta di regolamento relativa (COM(2011)0809-C7-0466/2011_2011/401COD).

¹³ Si vedano i lavori della DG MOVE: conferenza del 25 e 26 settembre 2012 a Bruxelles su "European Port Policy Review" ed audizione del 18 gennaio 2013.

¹⁴ COM(2011)897 *final*; COM(2011)0895 *final* e COM(2011)0896 *final*.



mente orientata, *tout court*, ad evitare la "distorsione del mercato" garantendo condizioni eque nel campo della "concorrenza" ed eliminando ogni possibile forma discriminatoria e, dall'altro, per lo più inclini ad introdurre un sistema mirato a identificare le risorse pubbliche erogate in favore dei porti. Quanto all'effettività dei controlli sulla tracciabilità delle operazioni finanziarie - un vero *punctum dolens* - si prospetta il ricorso all'istituzione di un "organismo indipendente di vigilanza", con funzioni di supervisione generale sull'attuazione del regolamento e poteri di deliberazione "vincolante", fatti salvi i rimedi giurisdizionali. Oltretutto, sembrano non mancare al disegno normativo della Commissione forme (inedite) di fattiva collaborazione tra soggetti pubblici e *stakeholder* con riferimento alla costituzione, da parte degli enti di gestione, dei "comitati consultivi di utenti del porto", ovvero sia il *pool* composto dai rappresentanti degli operatori di navi, dai proprietari dei carichi e da altri soggetti qualificati, che offriranno il proficuo contributo di *expertise* sui diritti d'uso delle infrastrutture. Inoltre, riteniamo degna di menzione la previsione di coinvolgere nel processo decisionale le "parti interessate" che potranno essere interpellate regolarmente dal gestore sul coordinamento delle attività nelle aree portuali, sull'efficienza delle procedure amministrative e sul miglioramento dei collegamenti con l'entroterra, particolarmente della rete ferroviaria e delle vie navigabili interne. In merito, poi, al confronto interistituzionale che connota il percorso legislativo dell'atto in parola, è bene soffermarci un attimo sull'attività esercitata nel Parlamento Europeo dalla Commissione Trasporti e Turismo (PE521.596v01-00 del 4 dicembre 2013), grazie anche al contributo della Commissione Occupazione e Affari Sociali (AD\1014951EN.doc. del 9 gennaio 2014), nonché del Comitato delle Regioni (CDR3610/2013) e del Comitato Economico e Sociale Europeo (CES4030/2013).

In particolare, presso la predetta Commissione TTE, assistita dal relatore Knut Fleckenstein (S&D; DE), il 18 marzo 2014 si è tenuto il dibattito *in agenda* finalizzato allo scambio di opinioni sullo stato di avanzamento del documento (TRAN/7/12830) nel corso del quale, visti i ristretti tempi a disposizione, si è potuto prendere meramente atto dell'ineludibile rinvio all'ottava legislatura della prevista votazione. Alla stregua delle citate premesse e prevedendo, *rebus sic stantibus*, la forte incidenza della prossima *policy* europea sulle legislazioni degli Stati membri¹⁵, siamo convinti che, a livello nazionale, si debba tempestivamente intervenire modificando gli atti di indirizzo delle priorità politiche del competente Ministero per gli adattamenti coerenti con il nuovo regime¹⁶. Preme, altresì, segnalare l'impellenza di concludere l'attuale percorso atto a emendare la legge 84/94 sul "riordino della legislazione in materia portuale" (e.g. DDL 120 e DDL 370 discussi in Senato il 22 gennaio 2014) - oggetto di revisione anche nelle precorse legislature - a meno di non ritenere, *per absurdum*, sostenibile l'ipotesi della relativa persistente vigenza fino al 1° luglio 2015, termine di decorrenza

¹⁵ Si veda il Parere del CESE del 12.11.2013 (2013-/C 327/19), ove in particolare non si condivide il ricorso ad un organismo indipendente e talune disposizioni circa modalità e tempi delle valutazioni previsti dalla bozza di regolamento; vedi anche art. 46, comma 2, del Decreto "Salva Italia" (D.L. 201/2011) sui "Collegamenti infrastrutturali e logistica portuale".

¹⁶ Si veda l'atto di indirizzo per il 2014 del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture del 22 aprile 2013.



per l'applicazione del regolamento comunitario in argomento¹⁷. A margine delle riflessioni che precedono occorre valutare, sin d'ora, anche il ruolo che verrà svolto, *in subjecta materia*, non soltanto dalle autorità portuali e il relativo rapporto con quelle marittime ma anche dall'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti¹⁸, con particolare riguardo all'efficienza produttiva, al contenimento dei costi per enti, imprese e consumatori ed alla definizione delle tariffe. Ebbene, in seguito alle "Raccomandazioni" della Commissione sul "Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia" del 29 maggio 2013¹⁹ e alle formulazioni espresse dal Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea, nominato dal Presidente della Repubblica il 31 marzo 2013, si è potuta acclarare l'imprescindibile esigenza di rendere quanto prima esecutive le funzioni della predetta autorità. Sicchè, il Consiglio dei Ministri il 12 luglio 2013²⁰ ha dato debitamente corso alle procedure per la nomina del presidente e dei due componenti, in sostanza *l'incipit* (tardivo) del processo di implementazione nell'ordinamento interno della citata *Authority* che ha ottenuto la sede in un immobile di proprietà pubblica nella città di Torino, ove il primo Consiglio si è insediato il 13 settembre 2013²¹. Per concludere sul tema riteniamo che, nella prospettiva di un'auspicata crescita economica del Paese, si possa plausibilmente definire un *framework* normativo chiaro ed omogeneo sulla portualità, concepita secondo una visione sistemica ed integrativa rispetto all'impianto riformatore comunitario, per fronteggiare in modo più energico le nuove sfide che attendono il trasporto marittimo in vista della completa realizzazione del mercato unico europeo²².

17 Si veda l'Atto del Senato n. 370 (discussione del 30.1.2014 in VIII Commissione Permanente) e "Decreto del Fare", ex Legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del D.L.21/6/2013, n. 69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia, art. 22 "Misure per l'aumento della produttività dei porti".

18 Istituita con Legge 24 marzo 2012, n. 27, di conversione con modificazioni del D.L. 24/1/2012, n.1 (DL Liberalizzazioni) (art.37).

19 COM(2013)362 final.

20 Consiglio dei Ministri n.14; vedi nota Governo italiano-Presidenza del Consiglio dei Ministri del 20.12.2013 sulla pubblicazione gli avvisi di selezione per dirigenti, funzionari ed operativi (riservati al personale della P.A.) dell'Autorità.

21 Si veda la nota sub (17) dell'art. 25 bis del "Decreto del Fare": modifica all'art. 37 del (citato) D.L. 6 dicembre 2011, n.201.

22 Si veda la Conferenza Stato-Regioni del 7.11.2013.



Gennaio/Aprile 2015 Anno IX n° 1

THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

Il Piano d'Azione per la Strategia della sicurezza marittima dell'UE: tratti salienti e sviluppi alla luce dell'attuale situazione internazionale.

di Dorianò Ricciutelli

pag. 2

Le recenti iniziative del Ministero dell'interno in tema di servizi di sicurezza sussidiaria nei porti e di contrasto della pirateria marittima.

di Dorianò Ricciutelli e Alberto Araceli

pag. 7

L'innovazione nell'Economia Blu per realizzare il potenziale di crescita e di occupazione dei nostri mari ed oceani.

di Alessandra De Nardo

pag. 11

The Maritime Labour Convention 2006 and the abandonment of seafarers: new protections are coming soon.

di Thomas Douillet

pag. 14

Osservatorio Legislativo

di Leonardo Morelli

pag. 19

Rassegna Giurisprudenziale

a cura di Greta Tellarini e Nicola Ridolfi

pag. 26

Materiali

a cura di Greta Tellarini

pag. 35

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Alberto Araceli, Alessandra De Nardo,
Thomas Douillet, Leonardo Morelli
Dorianò Ricciutelli,
Nicola Ridolfi, Greta Tellarini.

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



Il Piano d'Azione per la Strategia della sicurezza marittima dell'UE: tratti salienti e sviluppi alla luce dell'attuale situazione internazionale.

di Dorian Ricciutelli

In occasione della riunione del 16 dicembre 2014¹, il Consiglio dell'Unione europea "Affari Generali" ha adottato il Piano d'Azione (*Action Plan*) per la "European Maritime Security Strategy" (EUMSS)², che delinea il "framework" della pianificazione degli interventi finalizzati a garantire una risposta comune, a livello nazionale e comunitario, contro le minacce cui è specificamente esposto il settore marittimo-portuale.

Come già esplicitato in un precedente numero di questo *Journal*³, cui si fa rinvio per gli ulteriori approfondimenti sulla delicata tematica, in termini di inquadramento interdisciplinare ci accorgiamo agevolmente che l'architettura dell'EUMSS, implicando aspetti sia interni che esterni della sicurezza europea, è stata coerentemente congeniata per una piena integrabilità, *inter alia*, con la "European Security Strategy" (ESS), l'"Integrated Maritime Policy"⁴ e l'"Internal Security Strategy" (ISS).

In proposito, va segnalato che, nel processo di riforma dell'ISS (COM (2010) 673), il Consiglio "Giustizia e Affari Interni", durante la seduta del 5 dicembre 2014⁵, nel perseguire le linee guida del Consiglio europeo⁶ sulle azioni da intraprendere per "garantire uno spazio autentico di sicurezza", ha invitato la Commissione a presentare puntuali proposte innovative per il rafforzamento dei dispositivi antiterrorismo e di contrasto dei crimini transnazionali, formulando un preciso richiamo alla *security* marittima e al peculiare carattere di trasversalità della disciplina.

Ciò detto, si deve riconoscere, *obiter dictum*, l'indubbio successo della Presidenza italiana che, secondo l'accurata pianificazione dei lavori del semestre (Programma "Europa, un nuovo inizio"- pag. 18, 1 luglio 2014), è riuscita a finalizzare l'"Action Plan" fondato sui rigidi principi sanciti dalla stessa EUMSS (paragrafo III) inerenti all'"approccio intersettoriale" (*cross-sector*), alla "integrità funzionale", al "rispetto" dell'ordinamento e dei principi del "multilateralismo marittimo" nell'Unione europea.

In via preliminare, occorre sottolineare che, nonostante l'evidente complessità strutturale di un siffatto "Piano", appare chiaro lo sforzo classificatorio esercitato dal compilatore nell'individuare la lunga serie di azioni e sottoazioni (centotrenta) e, quindi, nel suddividerle all'interno di definite macroaree - *verbatim*, linea di attività (*workstrand*) - riferibili essenzialmente alla protezione degli interessi marittimi maggiormente meritevoli di tutela.

1 Consiglio UE, doc. 15658/14 del 16 dicembre 2014.

2 Consiglio UE, doc. 11205/14 del 24 giugno 2014.

3 Cfr. *The Italian Maritime Journal*, 2014, n. 2, pagg. 9-12.

4 Vedi doc. 10320/2014 del Consiglio TTE "Conclusions on the mid-term review of the maritime transport policy to 2018 and outlook to 2020".

5 Vedi doc. 15670/14.

6 Vedi Euco 79/14, Summit del 27 giugno 2014.



Seguendone la testuale collocazione sistematica possiamo così distinguere, *ratione materiae*, i seguenti capitoli: l'"azione esterna", la "conoscenza della situazione marittima, sorveglianza e condivisione delle informazioni", lo "sviluppo delle capacità", la "gestione del rischio, protezione delle infrastrutture marittime strategiche e risposta alle crisi" e, da ultimo, la "ricerca e innovazione, istruzione e formazione" nella sicurezza marittima.

Nel soffermare la nostra attenzione sulle scelte procedurali, risulta distintamente percepibile il principio di gradualità che tende a permeare l'intero percorso attuativo, a rotazione (*rolling*), del documento di cui si discute, vale a dire l'implementazione, il processo della valutazione periodica (semestrale) e l'eventuale riesame delle attività svolte in relazione agli esiti conseguiti.

In merito alla suddivisione delle competenze interistituzionali, non deve meravigliare che, *in primis*, si sia inteso privilegiare proficuamente la più stretta cooperazione fra i "soggetti principali" - destinatari delle disposizioni fissate per l'esecuzione del "Piano" e "nei limiti dei rispettivi mandati giuridici" - ovvero sia gli Stati membri, gli organi e le agenzie (incluse quelle di regolamentazione) dell'UE.

Non manca alla complessa regia progettuale dell'"Action Plan", come è ovvio che sia, l'assegnazione di peculiari funzioni alle "parti" che sono state precedentemente incardinate nell'assetto realizzativo della "Strategia" stessa, quali la Commissione e l'Alto Rappresentante impegnati ad assicurare il *follow-up*, nonché il "Gruppo degli amici della presidenza", chiamato a valutare lo stato di avanzamento del programma ed esprimere gli orientamenti politici mediante il contributo delle competenti formazioni consiliari.

Quanto alla portata dei potenziali effetti sulla futura *governance* del mare, preme segnalare che l'"Action Plan" non espande affatto la sfera delle attribuzioni degli organi comunitari, né stabilisce obblighi aggiuntivi a carico dei Paesi dell'UE, che, su base volontaria, hanno pertanto facoltà di aderire ad ogni formula strategica proposta nel documento.

Come corollario della suddetta impostazione radicalmente discrezionale, spicca altresì il fatto che l'intera pianificazione dell'EUMSS è stata concepita per non impegnare gli Stati membri in ulteriori oneri di natura economica, tenuto conto della prospettata opportunità di trarre tangibili vantaggi dal previsto uso comune delle risorse, dalla ottimizzazione delle sinergie e dal miglioramento della interoperabilità nello scambio informativo fra le autorità marittime statuali.

È utile, inoltre, chiarire che la carenza dei supporti finanziari a beneficio dei singoli interventi - pur rappresentando (almeno) apparentemente un *punctum dolens* dell'impianto strategico in narrativa - non sembra destare perplessità visto che il provvedimento si indirizza soprattutto sullo sviluppo dei progetti già avviati dall'UE⁷.

A mero titolo esemplificativo, basti citare, *ex multis*, il meta-progetto CISE sulla cooperazione rafforzata per la sorveglianza del mare - oggetto della Comunicazione⁸ della Commissione dell'8 luglio 2014 - destinato a costituire un perfetto *pendant* con gli analoghi programmi

⁷ Vedi, e.g., il CMR (*Critical Maritime Routes*) Programme ed il MASE (*Maritime Security*) Programme.
⁸ COM(2014)451 def.; vedi *The Italian Maritime Journal*, 2012, n. 2, pag. 6.



esistenti nel "settore marittimo globale", come Galileo/Egnos o pianificati sotto l'egida delle Agenzie (i.e. AED, EFCA, EMSA, CSUE, Frontex, ESA).

In un'ottica di precisazioni, degno di menzione - per inciso - è l'avvio ufficiale (sotto il patrocinio del Senato della Repubblica del 19 gennaio 2015) dell'"Eucise 2020", un programma di ricerca del 7° PQ incardinato nell'"Action Plan", quale sistema di riferimento nella *road map* del prefato progetto e coordinato dall'ASI (Agenzia Spaziale Italiana) con il concorso di sessanta Autorità (marittime) europee, nel novero delle quali per l'Italia partecipano la Marina Militare, le Capitaneria di Porto, la Guardia di Finanza, nonché il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A ben vedere, ancora, la circostanza che l'"Action plan" non indichi alcuna priorità, ma presenti un mero pseudo-cronoprogramma quinquennale, suscettibile di completamento nel "breve", "medio" e "lungo" termine, sembra suggerire uno spunto di giustificata critica, attesa la sentita e pressante esigenza di risolvere con immediatezza le problematiche legate ai gravi episodi che hanno recentemente messo a rischio la *security* marittima.

Difatti, converrebbe intanto affrontare - *ab imis* e con assoluta urgenza - i nodi cruciali del fenomeno immigratorio nel Mediterraneo connesso alla tratta degli esseri umani, agli allarmanti fenomeni delle "ghost ship"⁹ ed all'ipotetico pericolo di infiltrazione di cellule terroristiche dell'ISIS tra i profughi provenienti dalle zone di conflitto e diretti verso le coste italiane.

Al riguardo, evitando sterili frammentazioni si dovrebbe convergere su un unico tavolo di dibattito ogni utile opzione suggerita dal "Piano" come l'approccio (*cross-border*) della cooperazione internazionale e transfrontaliera, le iniziative da assumere nell'ambito della PESC, della gestione integrata delle frontiere esterne (IBM) e delle sorveglianza dello spazio marittimo nel *framework* di EUROSUR ed, infine, l'ausilio ai servizi di ricerca e soccorso (SAR). Segue un ulteriore tema che, a nostro avviso, può rappresentare obiettivamente il *fil rouge* dell'"Action Plan" e riguarda, in generale, la necessità di imporre l'osservanza del diritto *erga omnes* in vista di un'efficace lotta ai comportamenti illeciti contro gli Stati, i cittadini dell'Unione europea ed i beni marittimi.

In particolare, un primo obiettivo riguarda il contrasto della pirateria, rispetto al quale assumeranno un ruolo di centralità le risposte regionali dell'Unione europea, la cooperazione con le Nazioni unite e la Nato e, segnatamente, nell'ambito dei rapporti tra le componenti civili e militari la continuazione della esperienza maturata nel Corno d'Africa e nel Golfo di Guinea attraverso l'affinamento degli strumenti e delle capacità esistenti¹⁰.

In questa cornice, non può essere sottaciuto che un apposito spazio dispositivo del "Piano" è stato dedicato alla promozione dei meccanismi di risoluzione delle controversie, in linea con la Convenzione UNCLOS (compreso il Tribunale internazionale ITLOS e la Corte dell'Aja) nei dialoghi politici dell'UE con i Paesi terzi e le organizzazioni specializzate, nonché in ambito IMO, della diffusione dei principi della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera

9 Cfr. *The Italian Maritime Journal*, 2014, n. 3, pagg. 2-6.

10 Risoluzioni del Parlamento europeo P7_TA (2012)0203 del 10 maggio 2012 e P7_TA (2013)0380.



in alto mare e dell'immunità funzionale del personale che svolge mansioni ufficiali in mare. Si può sostenere, infatti, che la questione sia non soltanto apprezzabile nel suo incidere immediatamente sul concreto esercizio della giustizia e, quindi, delle garanzie a favore dei destinatari del diritto della navigazione, ma, nel contempo, anche di forte attualità rispetto al caso dei due marò italiani, per i quali il Parlamento europeo lo scorso 15 gennaio 2015 ha auspicato in via formale che il contenzioso diplomatico possa trovare una soddisfacente soluzione della relativa vicenda processuale con l'impiego anche dei mezzi di giurisdizione internazionale¹¹.

Nel frattempo, alla luce della recente *escalation* degli attentati di marca terroristica registrati all'inizio di quest'anno e nel tentativo di infrenare l'incessante dilagare di fatti violenti che potrebbero colpire il trasporto marittimo, acquista sempre più significativo interesse la parte dell'"Action Plan" dedicata alle azioni orientate alla massimizzazione delle procedure introdotte dalla Direttiva 2010/65/UE, al miglioramento della sicurezza dei porti, delle navi, dei *Port facilities* e della *Port security*, di cui al Regolamento 2004/725/CE e alla correlata Direttiva 2005/65/CE¹².

Ebbene, non si può qui prescindere dagli esiti delle valutazioni della Commissione - basate soprattutto sull'attività ispettiva disposta dal Regolamento 2008/324/CE - relative alle azioni intraprese dagli Stati per implementare compiutamente le misure di sicurezza portuale, conseguire i risultati attesi su questo fronte e risolvere le inadempienze riscontrate dai processi di *feedback* degli Stati membri sulla attuazione della citata Direttiva 2005/65/CE. Nel corso delle ispezioni è stato acutamente osservato che, sebbene l'impatto delle metodologie operative stabilite per ciascuna realtà portuale sia difficilmente quantificabile in termini di effetto dissuasivo rispetto al compimento dei predetti atti criminali, un'adeguata supervisione periodica, l'individuazione delle minacce, la sensibilizzazione degli operatori ed il coordinamento delle pertinenti autorità, riflettono gli aspetti preminenti per il raggiungimento della auspicata conformità agli *standard* prescritti dalla legislazione dell'Unione europea.

Su questo terreno non si ignori che l'"Action Plan" offre agli Stati membri la disponibilità di un'ampia offerta di diversificate soluzioni indirizzate a colmare - giustappunto - le più frequenti lacune di "*non - compliance*" che hanno comportato, nel periodo dal 2009 al 2013, persino l'avvio di procedimenti di infrazione nei confronti di alcuni Paesi membri.

Illuminanti, al riguardo, sono le "sottoazioni", da cui traspare la necessità di favorire un "approccio globale e condiviso alla gestione del rischio", il consolidamento della "protezione delle infrastrutture critiche marittime" dalle aggressioni NBCR e la pianificazione delle emergenze e delle reazioni agli "incidenti di sicurezza".

In una logica protesa al rafforzamento *tout court* della sicurezza portuale, il "Piano" molto opportunamente prevede che la Commissione possa, per un verso, proseguire l'autonomo

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo P8_TA(2015)0013 del 15 gennaio 2015.

¹² Vedi COM(2013)792 def. del 18 novembre 2013 sulla valutazione della attuazione della Direttiva 2005/65/CE dal 2009 al 2013.



esercizio di verifica e "monitoraggio" dei porti europei e, per altro verso, stimolare forme di controllo della *security* presso gli scali marittimi e delle acque costiere dei Paesi terzi, tramite l'applicazione a livello nazionale e regionale del Codice ISPS.

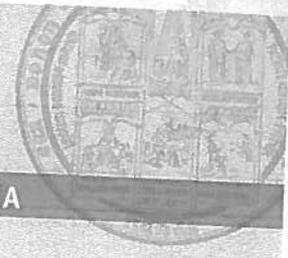
Al termine di questa breve disamina, vale la pena segnalare che, nell'ambito dell'ultimo capitolo del documento di cui ci occupiamo, riservato, *in parte qua*, alla "formazione" sulla sicurezza, viene annunciato l'intendimento di elaborare "moduli comuni" di istruzione marittima, di promuovere la "ricerca" tecnologica e di istituire "nuove reti di sviluppo" del *know-how* di settore.

Si tratta, in realtà, di iniziative che - al di là della riconducibilità della relativa materia al campo della *safety*¹³ - potrebbero auspicabilmente integrare anche la disciplina sul *training* di *security* portuale di cui al Regolamento 2004/725/CE¹⁴, dimostratasi sinora alquanto carente in termini di standardizzazione normativa dei programmi didattici, delle certificazioni del personale e delle apparecchiature adibite ai controlli e del mutuo riconoscimento dei centri e degli istruttori che erogano formazione.

Pertanto, è lecito conclusivamente affermare che un siffatto sforzo di armonizzazione possa costituire un reale valore aggiunto per la realizzazione dell'EUMSS a vantaggio del comparto portuale, nonché il plausibile tentativo di allineare - malgrado, beninteso, il limite della utilizzabilità di misure di *soft-law* (le sole derivabili, *hélas*, dal "Piano",) - il regime della formazione di sicurezza dei porti a quello speculare degli aeroporti, già da tempo consolidato, sulla base del combinato disposto dei Regolamenti 2008/300/CE e 2010/185/UE.

¹³ Vedi la Direttiva 2012/35/UE sui requisiti minimi di formazione per la gente di mare, che modifica la Direttiva 2008/106/CE.

¹⁴ Vedi capitoli sulla formazione contenuti nelle parti A e B, rispettivamente degli Allegati II e III del regolamento.



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

La nuova proposta legislativa di riforma del sistema portuale. pag. 2
di Paolo Malaguti

Il Preclearing: nuove possibilità nel trasporto merci con lo sdoganamento via mare. pag. 8
di Paolo Malaguti

L'Operazione navale EUNAVFOR: osservazioni e brevi spunti di riflessione. pag. 11
di Dorian Ricciutelli

The cost of non-Europe in water legislation. pag. 15
di Alessandra De Nardo

Osservatorio Legislativo pag. 18
di Leonardo Morelli

Rassegna Giurisprudenziale pag. 30
a cura di Mauro Nitto

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Paolo Malaguti, Dorian Ricciutelli,
Alessandra De Nardo, Leonardo Morelli,
Mauro Nitto

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



L'Operazione navale EUNAVFOR: osservazioni e brevi spunti di riflessione.

di Dorianò Ricciutelli

In occasione della sessione del 22 giugno 2015 il Consiglio "Affari esteri" dell'Unione europea¹ ha promosso l'operazione navale "EUNAVFOR MED", finalizzata al contrasto delle attività illecite perpetrate da "passatori" e trafficanti di migranti nel Mediterraneo secondo gli obiettivi politici, strategici e militari ricompresi nel concetto di gestione della crisi volto a "smantellare il modello di *business* delle reti" criminali tramite misure sistematiche nei confronti dei mezzi utilizzati in mare. Quanto alla genesi dell'iniziativa, occorre innanzitutto annotare che il Consiglio europeo, nell'ambito degli orientamenti programmatici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia indicati nelle "Conclusioni" del 26 e 27 giugno 2014, ha riconosciuto, *in subjecta materia*, la fondamentale esigenza di combattere le gravi forme di criminalità, tra cui la tratta degli esseri umani².

Vale la pena, altresì, di considerare che nella Comunicazione relativa all'impegno della *Task Force "Mediterraneo"* (TFM)³ la Commissione aveva già puntualmente individuato, nel novero dei settori principali delle azioni mirate ad infrenare il fenomeno migratorio via mare, la lotta alle organizzazioni dedite ai suddetti traffici illeciti attraverso il rafforzamento delle operazioni di sorveglianza marittima coordinate da Frontex. In proposito, non sfugge anche il richiamo lanciato dalle "Conclusioni" del Consiglio dell'Unione europea del 10 ottobre 2014⁴ in favore di una gestione delle frontiere esterne fortemente potenziata grazie alla missione congiunta TRITON, avviata sotto l'egida della citata agenzia europea ed economicamente supportata mediante il cospicuo e recente incremento del relativo *budget* fino al 2016⁵.

Come chiaramente esplicitato nell'"Agenda europea sulla migrazione"⁶, la predetta operazione Frontex, nonché quella analoga di "Poseidon" incentrata nel Mediterraneo orientale, pur costituendo uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen per la difesa delle frontiere ed il conseguente sostegno agli Stati membri interessati da situazioni emergenziali, in effetti esprime una chiara vocazione rivolta a compiti di *search and rescue*, secondo peraltro il mandato parlamentare europeo di cui al documento 2015/2660(RSP) del 29 aprile 2015. Alla stregua di tali premesse, parallelamente all'impegno di fronteggiare il crescente fenomeno criminale legato ai flussi migratori mediante una più consistente "presenza dell'Unione in mare", la prevenzione dei

¹ Si veda il Consiglio UE, DOC.10094/15 del 22 giugno 2015; si veda la Decisione PESC/2015/972 del 22 giugno 2015.

² EUCO 79/14 del 27 giugno 2014.

³ Si veda il Consiglio UE, DOC 17398/13 del 4 dicembre 2013.

⁴ Si veda il Consiglio UE, DOC14141/14 del 10 ottobre 2014.

⁵ Si veda il Consiglio europeo, *Statement and remarks* 207/15 del 23 aprile 2015; cfr. *The Italian Maritime Journal*, n.3, 2014.

⁶ Comunicazione della Commissione, COM (2015) 240 final, del 13 maggio 2015.



flussi illegali ed il consolidamento della "solidarietà", il Consiglio con Decisione (PESC) 2015/778 del 18 maggio 2015⁷ ha approvato il piano per l'istituzione della surriferita operazione militare nel Mediterraneo centromeridionale che comporta l'uso della forza.

Conviene preliminarmente chiarire che in questo *framework* normativo alla EUNAVFOR MED è stato assegnato il compito di agire, *inter alia*, nel pieno rispetto del diritto internazionale di settore e, segnatamente, delle Convenzioni UNCLOS, SAR e SOLAS, dei protocolli contro il traffico dei migranti che integrano la Convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale delle Nazioni unite, della Convenzione di Barcellona sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo. Sul terreno degli obblighi di prestazione di assistenza alle persone in mare il combinato disposto delle anzidette Convenzioni UNCLOS (art. 98), SOLAS (Cap. V, art. 33) e SAR (Cap. 1.2.10) prevede il soccorso ed il trasporto dei sopravvissuti in caso di un incidente presso un luogo sicuro e, pertanto, EUNAVFOR MED viene adeguatamente equipaggiata allo scopo, ponendo in essere ogni utile iniziativa in merito a dette incombenze, sotto la guida del competente centro di coordinamento di salvataggio. In vista delle suddette finalità connesse alle questioni di *safety*, EUNAVFOR MED deve operare in coordinamento con gli organi unionali del comparto, quali Europol, Eurojust, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e le pertinenti missioni PSDC e, soprattutto, con Frontex, visti gli analoghi e concomitanti compiti istituzionali da assolvere⁸. In relazione più specificatamente alla lotta sul traffico di migranti per via marittima, la Comunità europea ha approvato, con le Decisioni 616 e 617 del 24 luglio 2006, i protocolli allegati alla Convenzione delle Nazioni unite, la cui normativa consente di bloccare le navi sospette, nonché, in presenza della autorizzazione dello Stato di bandiera, di provvedere al relativo fermo ed alla successiva ispezione, o, se prive di nazionalità, comunque di porre in essere le misure appropriate anche nei confronti del natante, delle persone e del carico. Riportando il discorso su EUNAVFOR MED, è utile per la nostra disamina precisare che trattasi di una missione militare, assegnata all'Italia come *Lead Nation* (comando con sede a Roma) e finanziata dagli Stati membri, che dovrà realizzarsi gradualmente nel tempo, attesa la sua articolazione in tre distinte fasi. Mentre la prima di queste verrà dedicata alla mera raccolta delle informazioni ed al pattugliamento in alto mare, ai fini della individuazione e del monitoraggio delle prefate "reti" di migrazione, ferma restando la problematicità di taluni risvolti applicativi sulla riuscita stessa di tale fase, sembrano oggettivamente assai più complessi i passaggi successivi dell'operazione. Infatti, nel corso della seconda fase si prevede uno *step* iniziale che include l'esecuzione di "fermi, ispezioni, sequestri e dirottamenti in alto mare

⁷ Come rettificata dalla successiva Decisione pubblicata in GUUE 130/19 del 28 maggio 2015.

⁸ Vedi anche le ulteriori operazioni nel Mediterraneo: "Mare sicuro" (ex D.L.7/2015), SNMG1 e SNMG2 in sede NATO.



di imbarcazioni”, sospettate di venire impiegate per i summezionati illeciti ed un secondo momento in cui si stabilisce che dette azioni potranno essere pervasivamente estese anche alle acque territoriali ed interne degli Stati costieri interessati, secondo le clausole imposte dalle “risoluzioni” del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite ed il “consenso” dei predetti Paesi. Osserviamo, poi, che in termini di contrasto risulta più significativamente concreta la terza fase di EUNAVFOR MED, attesa la possibilità di adottare ogni misura necessaria nei confronti delle imbarcazioni e dei relativi mezzi, eliminandoli (peraltro, prima della rettifica del 28 maggio 2015 la decisione indicava una semplice messa “fuori uso”) o rendendoli inutilizzabili, nel caso siano essi sospettati di essere usati per il traffico e la tratta degli esseri umani nel territorio di uno Stato costiero, previa osservanza delle prescrizioni dettate dalle “risoluzioni” delle Nazioni unite o dal “consenso” di quello Stato.

E qui è opportuno, pertanto, dar subito conto che la peculiare finalità della *mission* in parola, involgente l’elemento di maggiore spessore operativo, ovverosia quel *quid novi* riguardante la distruzione dei natanti sospettati di essere usati dai passatori o dai trafficanti, viene ricompresa esclusivamente nell’ambito delle azioni incentrate all’interno dei territori dei Paesi costieri durante quest’ultima fase. *Quid juris*, se debbano essere assunti provvedimenti restrittivi a seguito di intercettazioni delle unità di EUNAVFOR MED in acque internazionali? Orbene, si deve ritenere che i “sequestri”, tra quelli dapprima menzionati, costituiscano attualmente gli unici strumenti tipizzati nelle regole di ingaggio di EUNAVFOR MED, idonei a rendere inefficaci risolutivamente i suddetti mezzi impiegabili per la consumazione dei delitti in ispecie vista l’esclusione, *hélas*, di qualsiasi provvedimento per la distruzione *tout court* degli stessi.

Non appare superfluo sottolineare il fatto che, mentre nella descrizione testuale degli obiettivi di EUNAVFOR MED (art. 1, comma 1) il legislatore è orientato a perseguire concretamente le summenzionate imbarcazioni se “usate o sospettate di essere usate” nei traffici illegali, all’art. 2 concernente il “Mandato”, attinente a ciascuna delle tre fasi dell’operazione, il legislatore fa riferimento ad interventi giustificabili soltanto sulla base del mero sospetto di utilizzazione per le anzidette azioni criminali.

Vero quanto precede, non può sottacersi che difatti in esito all’Euro *Summit* del 23 aprile 2015 i Capi di Stato e di Governo avevano sancito l’impegno di combattere i traffici illegali esercitando ogni possibile sforzo per identificare, catturare e distruggere le imbarcazioni, ma, invero, soltanto prima del loro impiego. Come noto, il Consiglio dovrà valutare, comunque, se risulteranno soddisfatte le condizioni per la transizione oltre la prima fase di EUNAVFOR MED, tenendo in debita considerazione proprio le risoluzioni delle Nazioni unite ed il consenso degli Stati interessati, mentre il Comitato politico e di sicurezza (CPS)⁹ deciderà sui

⁹ Si veda la Decisione 2001/78/PESC.



termini temporali relativi alla transizione verso le successive fasi dell'operazione¹⁰. Ciò detto, il quadro normativo, or ora esposto, non dovrebbe presentare problemi interpretativi in relazione alle linee di comando dell'operazione, atteso che si prevede, *ratione materiae*, puntualmente il rispettivo controllo, da parte del citato Comitato politico e di sicurezza. In particolare, tale supervisione è esercitata sotto l'egida ed autorizzazione del Consiglio stesso e dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che ne assicura al contempo la direzione strategica, adottando le decisioni "appropriate" di cui all'art. 38 del Trattato sull'UE (ex art. 25 del TUE). Si deve peraltro notare che nel contesto di detta autorizzazione vengono ricompresi i poteri necessari per modificare i documenti di pianificazione tra cui, giustappunto, "il piano operativo, la catena di comando e le regole di ingaggio". Sul versante del diritto interno, il decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, contenente le disposizioni urgenti per la partecipazione all'operazione EUNAVFOR MED, è stato convertito nella Legge n. 117 del 4 agosto 2015¹¹, che prevede l'autorizzazione per un *budget* di spesa di 26 milioni di euro in favore dell'impegno complessivo di 1.020 unità di personale militare e dei relativi mezzi navali e aerei. Non sembra, infine, inopportuno dar conto, in relazione alla specifica tematica dello smaltimento delle imbarcazioni utilizzate per la commissione dei reati di immigrazione clandestina, delle disposizioni urgenti di protezione civile emanate dalla Presidenza del Consiglio (OPCM n. 3969) del 13 ottobre 2011 (art. 3), che consentono la cessione dei citati mezzi, qualora dissequestrati dall'Autorità giudiziaria, ad associazioni e fondazioni "che ne abbiano formulato espressa richiesta per fini di utilità sociale".

¹⁰ Si tenga presente che per la transizione intermedia tra la seconda e la terza fase saranno, invece, necessari soltanto le risoluzioni delle Nazioni unite od il consenso degli Stati interessati.

¹¹ Pubblicata in GURI n. 181 del 6 agosto 2015.



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

Luci e ombre sulla disciplina normativa del fallimento delle società di armamento. pag. 2
di Paolo Malaguti

La normativa UE sulla sicurezza delle frontiere del Mediterraneo: stato dell'arte e brevi spunti di riflessione. pag. 6
di Dorianò Ricciutelli

Spatial needs for the energy sector. The Maritime Spatial Planning Directive. pag. 13
di Alessandra De Nardo

Osservatorio Legislativo pag. 16
di Leonardo Morelli

Rassegna Giurisprudenziale pag. 27
di Paolo Malaguti

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Paolo Malaguti, Dorianò Ricciutelli,
Alessandra De Nardo, Leonardo Morelli

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



La normativa UE sulla sicurezza delle frontiere del Mediterraneo: stato dell'arte e brevi spunti di riflessione.

di Dorian Ricciutelli

Nel corso della trattazione in precedenti numeri di questo *Journal* sul tema inerente alla sicurezza marittima, è stato evidenziato un gran numero di progetti, intrapresi a livello sia europeo, sia dei singoli Stati membri, volti principalmente al miglioramento della sorveglianza delle frontiere meridionali nel Mediterraneo¹. In particolare, il 10 ottobre 2014 il Consiglio dell'Unione europea (JHA) ha favorevolmente accolto l'attuazione, da parte della Commissione e dell'Agenzia Frontex, dell'Operazione denominata "Triton", finanziata dall'UE ed effettivamente avviata (dal successivo 1° novembre) allo scopo precipuo di vigilare i confini nelle acque limitrofe alle coste italiane.

Come si ricorderà², dall'Euro-Summit del 23 aprile 2015 trova approvazione il potenziamento di "Triton" e dell'analoga operazione "Poseidon" - lanciata nel 2006, sotto l'egida di Frontex, per il pattugliamento del Mediterraneo orientale - attraverso la triplicazione delle risorse finanziarie previste nel periodo 2015-2016, al fine di consentire, come vero *leitmotiv*, il rafforzamento del sostegno al "soccorso e alla ricerca" in mare, prestazioni istituzionalmente incardinate in seno all'originario mandato dell'Agenzia³.

Va segnalato, in via incidentale, che ciò coincide cronologicamente con la pubblicazione della "European Agenda on Security", contenuta nella comunicazione della Commissione (COM(2015)185 final), prodromica della riforma dell'ISS (*Internal Security Strategy*) e, soprattutto, con l'attivazione della "Strategia della sicurezza marittima" (EUMSS) (Doc. n. 11205/2014 del 24 giugno 2014), nel novero delle cui priorità riveste un ruolo di assoluta preminenza l'intento di affrontare efficacemente le sfide per la sicurezza dei trasporti marittimi ed, in particolare, la difesa del Mediterraneo.

Intanto, rispetto al graduale raggiungimento della capacità da parte dell'Unione di svolgere le ardue funzioni di *security*, conferite dalla "Strategia", non si può trascurare un primo segno significativamente paradigmatico delle attuali problematiche involgenti il complesso meccanismo di mobilitazione delle risorse adibite al controllo delle frontiere ed, *in primis*, la copiosa serie di ridondanze riscontrabili nella gestione delle informazioni necessarie alla riuscita delle operazioni di cui trattasi.

Ci si riferisce, fondamentalmente, alla obiettiva coesistenza di sistemi simmetrici del tutto analoghi, ovverossia EUROSUR (*European Border Surveillance System*), MARSUR (*Maritime Surveillance System*) e il CISE (*Common Information Sharing Environment*), di cui questa rivista ha già approfondito alcune tematiche salienti⁴.

In base al regolamento costitutivo (Regolamento (UE) n. 1052/2013), EUROSUR mira a

1 Si vedano *The Italian Maritime Journal*, nn. 2 -3/2014.

2 Si veda *The Italian Maritime Journal*, n. 2/2015.

3 Si richiama il Consiglio Europeo, "Statement and remarks 207/15".

4 Si veda *The Italian Maritime Journal*, n.2/2012.



“individuare, prevenire e combattere l’immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera e contribuire a garantire la protezione e salvare vite umane dei migranti”, fornendo alle preposte autorità degli Stati membri e all’Agenzia Frontex le infrastrutture e gli strumenti occorrenti per migliorarne, in tempo reale, la conoscenza situazionale e il grado di reazione alle frontiere dell’UE.

Poi, il 24 ottobre 2014 è stato ufficialmente annunciato dall’EDA (Agenzia Europea di Difesa) che l’impianto di MARSUR ha raggiunto uno “stato operativo” definitivo ed è quindi accreditato a costituire una eccezionale soluzione tecnica di dialogo fra tutti i sistemi di comunicazione marittima mediante, essenzialmente, l’uso di tecnologie appropriate e lo sviluppo di una collaborazione a doppio binario - nel contempo militare e civile (duale) - afferente al comparto della *security* e della *safety*.

Orbene, MARSUR è stata propriamente concepita per formare il braccio militare del sistema CISE che, secondo specifiche indicazioni (COM(2014) 0451 final), in attesa degli orientamenti politici e del supporto alle proposte della Commissione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, rappresenta allo stato attuale un “elemento importante della futura strategia europea in materia di sicurezza marittima” e risulta pienamente “conforme a principi e obiettivi di intersectorialità, coerenza e efficienza economica”. E non è tutto.

Difatti, accanto alla gamma delle succitate strutture informatiche marittime, si annoverano - beninteso, ciascuno con le specificità distintive di utilizzo e *performance* - il sistema LRIT (*Long Range Identification and Tracking System*), di cui si rimanda, per l’approfondimento sulle caratteristiche tecniche, alla circolare IMO (MSC.1/Circ.1259/Rev.6 del 21 novembre 2014), la piattaforma di monitoraggio SeaSafeNet (in questa rivista, nn. 3 e 4/2013), a cura del centro EMSA di Lisbona (MSS), nonché il VTS (*Vessel Traffic Service*) e l’AIS (*Automatic Identification System*), formanti oggetto di una illuminante relazione della Commissione sulla valutazione di implementazione e di impatto delle pertinenti misure adottate in base alla Direttiva 59/2002/CE.

Non può, dunque, sorprendere il tangibile sforzo esercitato dal Consiglio dell’UE nella impostazione dell’“*Action plan*”⁵, collegato alla predetta “Strategia”, nelle parti in cui si rivolge al superamento della duplicazione - e talora della sovrapposizione - proprio dei più eterogenei apparati informativi concernenti il controllo marittimo e risolvere la *vexata questio* sull’accreditamento del “sistema dei sistemi”, grazie alle puntuali istruzioni ricomprese nel “*workstrand 2*” (2.2, 2.3.1 e 2.3.3).

Senonchè, al di là delle delicate implicazioni derivabili dal consolidato *surplus* di mezzi tecnologicamente avanzati a disposizione dell’UE, occorre aggiungere - ai fini della nostra indagine - quegli intuibili effetti, talvolta potenzialmente pregiudizievole, causati dal concorso simultaneo, *ratione materiae*, delle numerose agenzie (FRONTEX, EMSA, EDA, EUROPOL, EUROJUST) con le differenti autorità dei Paesi membri, che potrebbero rendere difficoltosa la coordinazione dei servizi marittimi incentrati sulla sicurezza nel Mediterraneo.

⁵ Si veda il “Piano d’azione”, Doc. 17002/24, del 16 dicembre 2014 del Consiglio dell’Unione europea.



In merito, giova sottolineare che nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 15 ottobre 2015, nella lungimirante prospettiva di rafforzare la protezione delle frontiere esterne sulla base dell'*acquis* di Schengen, si legge il proposito di allargare (*hélas*, ancora una volta)⁶ le attribuzioni di Frontex in seno alle discussioni sulla creazione di un sistema di guardia di frontiera e costiera europea.

Quanto alla genesi di quest'ultima iniziativa è indicato far ricorso alla Comunicazione della Commissione del 23 settembre 2015 (COM (2015) 490 final) tra le cui azioni prioritarie, da attuare entro marzo 2016, spicca il provvedimento recante "misure ambiziose verso l'istituzione di una guardia di frontiera e una guardia costiera (EBCGS)", con l'obiettivo di fronteggiare efficacemente le sfide che attendono l'Unione nella cornice dell'agenda europea sulla migrazione (COM(2015)240 final del 13 maggio 2015).

Da un punto di osservazione più squisitamente operativo, in parallelo alle suddette missioni del Mediterraneo, effettuate sotto la bandiera di Frontex, conviene tenere in conto che dal maggio 2015 il Consiglio dell'UE (Affari Esteri) ha deciso di dar corso alla operazione (esclusivamente) militare EUNAVFOR MED, finalizzata a smantellare il "modello di attività" criminale che ruota attorno alla commissione di gravi reati correlati alla immigrazione illegale. A seguito di una positiva stima sui concreti risultati conseguiti durante la fase iniziale delle operazioni navali (*step* della Decisione (PESC) 2015/778), ovvero la raccolta dei dati e l'analisi di *intelligence*, il Consiglio dell'UE (Affari Generali) il 14 settembre 2015 (Doc. P.R. 643/15) ha coerentemente assunto la determinazione di autorizzare il passaggio di EUNAVFOR MED verso la seconda fase (prima parte) da effettuarsi in alto mare. Vale la pena di annotare, altresì, che su statuizione dello stesso Consiglio del 26 ottobre 2015 (Doc.13400/15) si è provveduto a sostituire l'originaria denominazione della sopraindicata operazione con "EUNAVFOR MED Operazione Sophia" dal nome della bambina nata su una nave militare appartenente al dispositivo stesso, lo scorso 24 agosto a largo delle coste della Libia. Ebbene, mentre la prima fase ha riguardato, in sostanza, la ricerca investigativa delle reti criminali, la seconda, avviata di fatto dal 7 ottobre 2015, consente di procedere, per il tramite di precise regole di ingaggio e nei limiti imposti dal diritto internazionale, a fermi, ispezioni, perquisizioni, sequestri e diversioni in alto mare delle imbarcazioni sospettate di essere usate per la consumazione dei reati di traffico o della tratta di esseri umani⁷. Come palesemente esplicitato nelle dichiarazioni ufficiali dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, la risoluzione del citato Consiglio delle Nazioni Unite del 9 ottobre 2015, n.2240/2015/S (*Maintenance of international peace and security*) concorre fattivamente alla continuazione dell'operazione in parola fornendo, da un lato, la richiesta legittimazione internazionale per l'impiego della forza tesa a debellare il contrabbando e il traffico illegale dei migranti e, dall'altro, la *chance* di ridurre le perdite di vite umane in mare.

⁶ Si veda *The Italian Maritime Journal*, n.1/2014; si veda la sintesi della sessione "Plenaria" del Parlamento Europeo del 10 dicembre 2015 (PE 572.812).

⁷ Si veda *The Italian Maritime Journal*, n.2/2015.



Vero quel che precede e nell'omettere, per brevità, ogni altro richiamo alle prefate disposizioni⁸, ci preme qui focalizzare che il mentovato atto dell'ONU ha fissato circostanziati limiti alla *mission*, restringendo innanzitutto la sfera degli interventi alle imbarcazioni "unflagged" e prevedendo, invece, l'obbligatorietà del requisito del consenso dell'eventuale Stato di bandiera della nave oggetto delle azioni autoritative da parte delle unità di EUNAVFOR MED Sophia.

Nel prosieguo, sulla base di apposita deliberazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ed invito dello Stato costiero, si procederà ad intraprendere la seconda parte della fase due di EUNAVFOR MED Sophia non soltanto in alto mare ma, parimenti, nelle acque territoriali interessate e, successivamente, si potrà assistere alla effettuazione dell'ultima fase - anche ad efficacia deterrente - rivolta alla neutralizzazione dei natanti e rispettivi mezzi (*verbatim*, "anche eliminandoli o rendendoli inutilizzabili").

Sul versante interno, esaurita l'esperienza di Mare Nostrum⁹ ed a seguito dell'aggravarsi della minaccia terroristica, dal 12 marzo 2015, è stata avviata l'operazione "Mare sicuro" con il coinvolgimento delle forze della Marina Militare (assieme all'Aeronautica Militare)¹⁰ che, in applicazione della legislazione nazionale e consonanza con gli accordi internazionali, assicura "presenza, sorveglianza e sicurezza marittima nel Mediterraneo centrale", attraverso un dispositivo dislocato in un'area di mare prospiciente le coste libiche.

Sicchè, sembra quanto mai confacente su tali punti suggerire quelle valutazioni espresse nel comunicato della Commissione del 23 aprile 2015¹¹ che - ove ve ne fosse ancora bisogno - confermano non semplicemente il riconoscimento della incolumità delle persone come fondamentale oggetto di tutela e autentica priorità comune a ciascuna delle sopracitate missioni nazionali o europee ma, altresì, attestano - data la indivisibilità degli interessi protetti in *subjecta materia* - la totale legittimità dei compiti di *search and rescue* (SAR) di Frontex rientranti, in base al Regolamento (UE) n. 656/2014, nella più estesa accezione del significato di "sorveglianza della frontiera"¹².

Spostando l'attenzione sul preminente filo conduttore della strategia EUMSS e, segnatamente, sui rischi emergenti dal delicato contesto internazionale dopo i tragici fatti di Parigi del 13 novembre 2015, dovrebbero ritenersi altamente fondati, a nostro avviso, ulteriori pericoli connessi al compimento di "atti illeciti intenzionali" e di "terrorismo" in mare (richiamati puntualmente nel punto V, sub d) della stessa EUMSS), rispetto ai quali, di converso, non è dato rilevare corrispondenti misure di contrasto nel testo del relativo "Action plan" strategico, privo nientemeno che del termine "terrorismo".

Sul solco tracciato dalle linee della "Strategia" acquista, comunque, una collocazione di estremo rilievo anche la promozione del partenariato con le organizzazioni internazionali ("Rafforzare

⁸ EU Factsheet on EUNAVFOR MED (Novembre 2015).

⁹ Si veda *The Italian Maritime Journal*, n.3/2014.

¹⁰ Si rinvia alla conversione nella Legge 19 novembre 2015 del Decreto Legge n.174 del 30 ottobre 2015, sulla proroga, *inter alia*, delle missioni delle Forze armate; si veda anche il "Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa", pag.12 e segg. (Min. Dif. - 22/5/2015).

¹¹ Memo/15/4846.

¹² Si veda il Regolamento (UE) n. 656/2014, *consideranda* nn. 1, 4, 15 e 16, nonché art. 3.



la risposta dell'UE", p.1 - "Azione esterna") e dal vertice sulla "migrazione" del Consiglio Europeo di La Valletta (11 e 12 novembre 2015) perviene un inequivocabile segnale di profonda riflessione dalla "Dichiarazione politica" finale dell'incontro e dal rispettivo "Piano di azione", ove si prevede di acquisire un sostegno forte agli Stati che si affacciano sul Mediterraneo per una sorveglianza marittima in funzione di prevenzione antiterrorismo.

Del resto, si rammenti che non sono affatto molto risalenti episodi riguardanti attacchi armati perpetrati da scafisti contro il personale di una motovedetta della Guardia Costiera, specificatamente impegnata in missione di soccorso¹³ e non può, quindi, escludersi il verificarsi di ulteriori aggressioni di stampo terroristico con obiettivi di incerta localizzazione, contraddistinti - e qui la constatazione è oltremodo sconcertante - dalla imprevedibilità della minaccia per l'inesauribile varietà degli ipotizzabili metodi commissivi (assalti armati proditori, gesti suicidali di *kamikaze*, dirottamenti, sequestri di unità navali, presa di ostaggi, etc).

Di fronte a questa incoercibile realtà è lecito riportare che il *Maritime Safety Committee* (MSC) dell'IMO, in occasione della 95^a sessione del 3-12 giugno 2015, ha opportunamente incaricato il *Sub-Committee on navigation, Communication Search and Rescue* (NCSR) di rivedere, nell'ambito dell'argomento "*Unsafe mixed migration by sea*", il documento intitolato "*Large-scale rescue operations at sea: Guidance on ensuring the safety and security of seafarers and rescued persons*"¹⁴, nella prospettiva di emanare una circolare *ad hoc*. Si tratta, invero, della rivisitazione della seconda edizione della citata "*Guidance*", pubblicata dagli *stakeholder* del settore armatoriale, quale vantaggioso apporto conoscitivo di *know-how* e delle migliori pratiche impiegabili nel soccorso, da parte del naviglio mercantile, in situazioni di alta criticità, che possono porre a repentaglio l'esito delle procedure convenzionali di SAR.

Osserviamo che, ai fini della nostra indagine, il principale motivo di interesse - ed auspicabile oggetto di revisione - è presente nel capitolo 6.1 dedicato alla "*Security of ship and crew*", nella parte in cui si invocano alcuni definiti precetti in conformità allo *Ship Security Plan*, mirati a limitare, nelle operazioni di salvataggio, le insidie incombenti per l'incolumità dell'equipaggio che potrebbe rendersi estremamente vulnerabile a presumibili azioni di "*hijacking*".

Per dovere di completezza ed aggiornamento sul tema del "multilateralismo marittimo" - evocato dalla "Strategia" - dobbiamo avvertire che ad oggi perdura l'operazione "*Active Endeavour*", approvata dal Consiglio Atlantico della NATO per mantenere nel mare Mediterraneo una presenza credibile in chiave antiterroristica e garantire la sicurezza della navigazione, con la partecipazione anche delle unità navali della Marina Militare italiana (SNMG1 e SNMG2) insieme ad altre forze delle nazioni *partner* e il coinvolgimento di paesi del "Dialogo Mediterraneo con contributi diversi e soluzioni *ad hoc*"¹⁵.

Alla stregua di tali premesse, appare obiettivamente disagiata comporre il complicato *puzzle*

¹³ Si fa riferimento all'episodio avvenuto il 15 febbraio 2015 a 50 miglia dalle coste libiche contro una motovedetta della Guardia Costiera.

¹⁴ Pubblicata nel 2015 nella sua 2^a edizione dall'*International Chamber of Shipping*.

¹⁵ Cfr. sito del Ministero della Difesa, nota del 19 giugno 2015.



di norme statali, comunitarie ed internazionali che interagiscono nel regolare la disciplina sulla sorveglianza e la protezione, in concomitanza, l'azione di ricerca e soccorso nelle acque del Mediterraneo, determinando conflitti di competenza con le immaginabili ripercussioni negative sulla operatività e sicurezza delle persone in mare.

Da questo angolo di visuale l'annunciato riordino di Frontex (EBCGS)¹⁶ - di cui si è fatto sopra cenno - lascerebbe percepire, per certi versi, l'avvio di soluzioni della questione ragionevolmente apprezzabili nella misura in cui il preventivato accorpamento delle funzioni degli organi responsabili dell'*integrated border management* e delle (oltre trecento) autorità europee di Guardia Costiera, possa apportare un consistente valore aggiunto in termini di accrescimento della cooperazione e di ottimizzazione dei risultati complessivi.

In questa sede interessa dir subito che quanto testè formulato si può rivolgere assai utilmente agli interventi "rapidi" relativi alle situazioni di crisi rispetto alle quali l'Agenzia, nella rinnovata veste giuridica ed organizzativa, sarà in grado di supplire alle deficienze di coordinamento degli Stati membri¹⁷, spesse volte dimostratisi carenti nell'affrontare eccezionali contingenze legate alla crescente movimentazione di migranti verso l'Europa o a frangenti emergenziali sotto il profilo della *security* presso le frontiere marittime¹⁸.

Dinanzi a tale esigenza, la proposta di riordino della EBCGS, presentata dalla Commissione (COM(2015) 671 final del 15 dicembre 2015)¹⁹ postula, nel novero dei meccanismi valutativi praticabili dall'Agenzia (*i.e. Schengen evaluation*), una tipologia *sui generis* di procedimento (*vulnerability assessment*), cioè un inedito potere preventivo di accertamento circa l'idoneità degli Stati membri di contrastare le "minacce" ai confini esterni (tramite la verifica della sostanziale disponibilità ed adeguatezza di "risorse", "equipaggiamenti" e "*contingency planning*"), cui potrebbe giustappunto seguire, sulla scorta di una decisione della Commissione, l'eventuale ausilio diretto dell'Agenzia in caso, ad esempio, di sproporzionata pressione migratoria marittima (o terrestre) o di mancata predisposizione, da parte del paese coinvolto, delle misure correttive, prescritte a seguito del citato *assessment*.

Ma v'è di più. Infatti, unitamente all'esercizio del "diritto di intervento" attivabile su richiesta dei singoli paesi dell'Unione o, come detto, *ex officio*, l'Agenzia assumerà le funzioni di supervisione e monitoraggio che verranno svolte da un "*risk analysis centre*" e dai "*liaison officer*"; si aggiunga che la neo Agenzia potrà, inoltre, disporre di un "*pool*" di riserva ed attrezzature tecniche per consentire la realizzazione di operazioni di sorveglianza marittima e, *last but not least*, beneficerà di una stretta interconnessione con le altre pertinenti agenzie europee (*e.g.* EMSA e EFTCA), non soltanto in occasione della predetta "*surveillance*" del Mediterraneo, ma anche nella esecuzione dei rimpatri - d'intesa con l'*European Return Office* - e nel contrasto al terrorismo e alla criminalità.

¹⁶ Si veda COM (2015) 610 final del 27 ottobre 2015 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 2 aprile 2014 (P7_TA(2014)0276).

¹⁷ Si veda COM (2015) 510 final, "Conclusioni" del 14 ottobre 2015.

¹⁸ Si veda COM (2015) 673 del 10 dicembre 2015.

¹⁹ Abroga anche il Regolamento (CE) n. 2007/2004, il Regolamento (CE) n. /863/207 e la Decisione del Consiglio CE/267/2015.



Pertanto, vista la necessità di provvedere con urgenza alla gestione efficace del fenomeno delle migrazioni ed assicurare un elevato standard di *security* all'interno dell'Unione, non resta che attendere con favore le positive risultanze delle "Conclusioni" del *Summit* europeo del 17 dicembre 2015 (EUCO 28/15) contenenti, *inter alia*, l'invito al Consiglio dell'UE a prendere celermente in esame la proposta di rivisitazione di Frontex, adottando, sotto la Presidenza dei Paesi Bassi del prossimo semestre, la relativa "posizione" sulla costituzione della futura Agenzia "European Border and Coast Guard".



THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

Nuove forme di *governance* nel sistema portuale: approvazione del decreto legislativo disciplinante la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali. pag. 2
di Alessandra Ceni e Paolo Malaguti

Il demanio idrico e gli usi pubblici del mare. pag. 12
di Beniamino Marogna

Il progetto europeo di una "nuova Agenzia Frontex" e i compiti in campo marittimo. pag. 16
di Dorian Ricciutelli

Il ricorso gerarchico improprio avanti la Commissione centrale dei raccomandatari marittimi avverso il mancato superamento dell'esame di abilitazione dell'aspirante raccomandatario marittimo. pag. 20
di Paolo Malaguti

Osservatorio Legislativo pag. 24
di Leonardo Morelli

Rassegna Giurisprudenziale pag. 33
di Martino Ruffini

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Franco Persiani
Alfredo Roma, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Alessandra Ceni, Paolo Malaguti,
Beniamino Marogna, Leonardo Morelli,
Dorian Ricciutelli, Martino Ruffini

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002



Il progetto europeo di una “nuova Agenzia Frontex” e i compiti in campo marittimo.

di Dorianò Ricciutelli

Il 27 ottobre 2015 la Commissione ha pubblicato il Programma di lavoro per il 2016¹ che individua, nel novero delle più urgenti priorità dell’Unione, la risoluzione della crisi dei rifugiati e la gestione della pressione migratoria alle frontiere esterne, comprendente lo svolgimento delle operazioni congiunte coordinate dall’Agenzia Frontex di soccorso a naufraghi nel Mediterraneo.

Pertanto, attesa l’urgenza di provvedere, la Commissione ha presentato una specifica proposta (*draft*) di regolamento, datata 15 dicembre 2015, per la costituzione di una “guardia di frontiera e costiera europea” (EBCGS) e la relativa comunicazione esplicativa dell’intero disegno, che punta essenzialmente ad un significativo rafforzamento dell’Agenzia stessa².

Quanto alla genesi di questa ambiziosa iniziativa, come già in precedenza riportato³, è doveroso richiamare le conclusioni del Consiglio del 25 e 26 giugno 2015 (EUCO 22/15) e una Comunicazione della stessa Commissione del 23 settembre 2015⁴, in cui spicca, come elemento chiave, la presentazione del citato atto normativo, ritenuto indispensabile per fronteggiare incisivamente le sfide che attendono l’UE nella cornice dell’“agenda europea sulla migrazione”⁵.

Si tratta di un regolamento innovativo che, pur basandosi sulla politica esistente in materia di “border management”, interviene a modificare Frontex nella sua fisionomia organizzativa e funzionale secondo le indicazioni delle Conclusioni del Consiglio Europeo del 15 ottobre 2015 (EUCO 26/15) e, stando alle precise intenzioni dell’esecutivo comunitario, perfezionandone l’attuale “livello qualitativo” della *performance*.

Nella sostanza, il progetto in parola se, per un verso, mira a modificare gli strumenti giuridici istitutivi dell’Agenzia e della correlata protezione dei diritti fondamentali⁶, per altro verso, s’interfaccia sistematicamente con le norme di Eurosur e con il Regolamento (UE) n. 656/2014 strettamente riferito alla vigilanza dei confini marittimi⁷.

Analoghe considerazioni valgono per la “Strategia della sicurezza marittima”, secondo la cui impostazione, al fine di garantire una risposta ottimale alle minacce in questo momento contingenti, sostiene con energia un approccio intersettoriale in tema di condivisione delle informazioni nonché di sorveglianza, sia a livello europeo che a livello mondiale⁸.

Va, altresì, esplicitato che il provvedimento così formulato si pone coerentemente in linea

1 COM(2015) 610 final.

2 COM (2015) 671 final e COM (2015) 673 final; si veda anche COM (2015) 765 “Eighth biannual report on the functioning of the Schengen area” - 1 May - 10 December 2015.

3 Per approfondimenti si rinvia al num. 3/2015 di questo *Journal*.

4 COM (2015) 490 final.

5 COM (2015)240 final del 13 maggio 2015.

6 Cfr. Regolamento (CE) n. 2007/2004, Regolamento (CE) n. 863/2007 e Regolamento (UE) n. 1168/2011.

7 Cfr. Regolamento (UE) n. 1052/2013.

8 Comunicazione della Commissione JOIN/ 2014/09 final.



con la *policy* della sicurezza e del controllo del mare, prevedendo che la rinnovata "Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera" si possa integrare, in perfetto *pendant*, con l'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA)⁹ e con l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)¹⁰, in vista del completamento di un quadro condiviso di responsabilità, ruoli ed attribuzioni.

In effetti, sinora, la cooperazione di Frontex con EFCA e EMSA si è limitata al controllo delle frontiere all'interno del prefato sistema europeo (Eurosur) e può essere estesa in avvenire a tutte le funzioni di spettanza della Guardia costiera che sono state inglobate in un pacchetto legislativo, comprendente le proposte di rivisitazione anche dei regolamenti che istituiscono le suddette due Agenzie¹¹.

Già nella nota del 22 febbraio 2016 (doc.6309/15) della Presidenza del Consiglio al COREPER sullo stato dei lavori dei tre dossier di riforma, si è dato atto dei progressi registrati in esito alla discussione affrontati a livello consiliare rispettivamente, *ratione materiae*, dal *Working Party on Frontiers*, dallo *Shipping Working Party* e dal *Working Party on Internal and External Fisheries Policy*.

A ben vedere, l'intendimento della Commissione è chiaramente orientato a stabilire un *framework* normativo imperniato sulla cooperazione europea tran settoriale, rivolta ad ottimizzare il potenziale sinergico interagenzie, rendendo più efficaci i servizi di rispettiva competenza e migliorando la "conoscenza" dell'*enviroment* marittimo.

In proposito, tra gli indicatori di risultato e di incidenza che permettono di seguire l'implementazione della proposta, si prevede, *inter alia*, la quantificazione dei servizi, delle informazioni, delle attrezzature e dell'addestramento erogati da EFCA e dall'EMSA da corrispondere all'Agenzia, che si sono tradotti in una migliore cognizione della "situazione marittima" da parte delle guardie di frontiera.

Sul punto si registra che l'EFCA e Frontex il 14 gennaio 2016 hanno, intanto, sottoscritto uno specifico accordo di cooperazione (*Service Level Agreement - SLA*), atto a sviluppare lo scambio informativo che consentirà di perfezionare la capacità di intercettare imbarcazioni di piccole dimensioni sospettate di essere impiegate per la commissione dei reati transfrontalieri o connessi alla immigrazione clandestina.

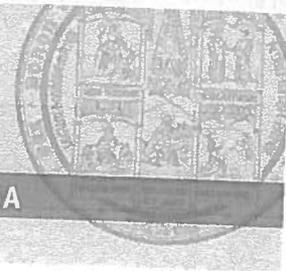
E ciò grazie alla possibilità di Frontex di utilizzare i dati contenuti nel *Vessel Monitoring System (VMS)* di EFCA, "processati" per il tramite dell'*Eurosur Fusion Services*, che renderà praticabile una visione completa della *European Situational Picture*, tra cui sono ricompresi anche il tracciamento e l'identificazione di navi.

Difatti, le strutture del citato sistema utilizzano apparati di elevato profilo tecnologico, in grado di individuare anomalie nel comportamento di navigazione e localizzare posizione, rotta e velocità dei natanti, disponendo quindi di funzioni assai vantaggiose nell'opera di "*search and rescue*", nonché del contrasto in mare delle attività criminali, come il contrabbando delle armi e di droga.

9 V. Regolamento (CE) n. 768/2005.

10 V. Regolamento (CE) n.1406/2002.

11 COM(2015) 669 e 667 final del 15 dicembre 2015.



Ci preme in questa sede porre l'attenzione sulla parte della proposta concernente gli "interventi rapidi" relativi alle situazioni di crisi in mare, rispetto alle quali l'Agenzia, nella rinnovata veste giuridica, sarà in grado, da un lato, di aderire alle rituali richieste dei Paesi interessati, mentre, dall'altro, di supplire alle deficienze di coordinamento dei medesimi, dimostratisi sovente carenti nell'affrontare eccezionali contingenze, legate alla crescente movimentazione di migranti verso l'Europa od a frangenti emergenziali sotto il profilo della *security*. Basti dire che l'argomento testé accennato aggiunge una inedita competenza dell'Agenzia nella materia di polizia marittima, atteso che gli obiettivi di un'"operazione congiunta" o di un "intervento rapido" alle frontiere possono essere conseguiti nell'ambito di un'operazione multifunzionale, afferente alle specifiche funzioni di Guardia costiera, alla lotta contro il traffico di migranti o alla tratta di esseri umani e alla gestione della migrazione.

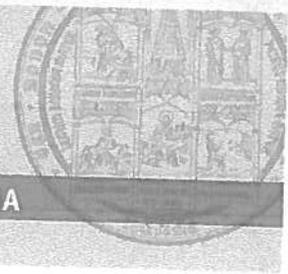
In ordine alla materia che attiene ai temi di immigrazione illegale via mare, risulta obiettivamente elevato il numero delle responsabilità definite dal Piano d'azione del 27 maggio 2015¹² contro il traffico di migranti (2015 - 2020), involgenti le funzioni di Frontex, improntate soprattutto alla raccolta, trasmissione ed analisi delle informazioni sul relativo traffico illecito e al rafforzamento del punto focale Europol della JOT MARE, lanciata il 17 marzo 2015.

Spostando la nostra attenzione sulle attribuzioni dell'Agenzia, con particolare riguardo sempre alle capacità vocazionali per il controllo della frontiera marittima, ci accorgiamo che il programma di lavoro per il 2016, elaborato dalla proposta di cui ci occupiamo, impone definitivamente l'obbligo di intervento nelle situazioni di emergenza umanitaria e di soccorso a mare, riprendendo e rafforzando le indicazioni del prefato Regolamento (UE) n. 656/2014. Conviene rammentare, oltretutto, che nell'ampio articolato del regolamento in esame si dedica un apposito spazio alla protezione dei diritti fondamentali, ove viene sancito che la Guardia costiera e di frontiera europea dovrà, nell'assolvimento dei compiti assegnati, valutare compiutamente le particolari esigenze "dei minori, delle vittime della tratta di esseri umani, delle persone bisognose di assistenza medica, delle persone bisognose di protezione internazionale, delle persone in pericolo in mare e di chiunque si trovi in una situazione di particolare vulnerabilità".

Non a caso, quindi, la futura Agenzia potrà disporre di un supporto normativo mirato e più consistente rispetto all'attuale, potendo sviluppare un programma comune di base per una formazione delle guardie di frontiera ed, in parallelo, offrire un adeguato *training* agli istruttori delle guardie di frontiera nazionali degli Stati membri, nella predetta materia di diritti dell'uomo e, per quanto riguarda la nostra disamina, anche del "pertinente diritto del mare".

Dal punto di vista pratico, è necessario dar subito conto che, in caso di operazioni in mare congiunte, il direttore esecutivo dell'Agenzia dovrà redigere il "piano operativo" sugli aspetti di dettaglio di *mission*, includendo informazioni specifiche riguardanti la giurisdizione e la legislazione applicabili nell'area geografica interessata, non escludendo i riferimenti al diritto dell'Unione ed internazionale in materia di intercettazione, soccorso in mare e sbarco.

¹² COM(2015) 285 final.



È appena il caso di menzionare il *quid novitatis* della riforma in parola, vale a dire la costituzione - come detto - di un eterogeneo un corpo di polizia marittima, *i.e.* "la guardia costiera e di frontiera europea" composto dalla (omonima) Agenzia e dalle Autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere, comprese le Guardie costiere, cui spettano compiti di prevenzione e repressione dei succitati reati, ferme comunque restando le attribuzioni coordinamentali nella gestione di ogni altra tipologia di frontiera esterna, sia essa aeroportuale, portuale e terrestre. Poi, proseguendo nella lettura testuale, si postula una perspicua, quanto assiomatica asserzione secondo la quale "poiché tutte le guardie di frontiera nazionali, comprese le Guardie costiere nella misura in cui svolgono compiti di controllo di frontiera, attuano la gestione europea integrata delle frontiere, esse sono al tempo stesso guardie costiere e di frontiera europee e nazionali".

Inoltre vale la pena di segnalare che la proposta - nella sua ultima stesura¹³ - al considerando 9 b) - stabilisce il principio di "compatibilità" tra la cooperazione operativa alle frontiere esterne tra Stati membri e Paesi terzi e l'azione della Guardia di frontiera europea, ricomprendendo anche le operazioni militari con finalità di "polizia/*law enforcement*", in quanto ritenute necessarie a coprire attività come quelle che la NATO ha recentemente iniziato a svolgere nel mare Egeo per il contrasto all'immigrazione illegale.

È agevole rilevare ancora una circostanza inedita nel disegno della Commissione, ossia che rispetto a Frontex, la nuova Agenzia acquisirà un doppio ruolo, divenendo parte e, nel contempo, soggetto responsabile del coordinamento delle attività della "guardia di frontiera e costiera europea" e ciò con le intuibili conseguenze di carattere giuridico ed operativo che ne potranno intuibilmente derivare.

Da ultimo, giova osservare che durante l'incontro del Consiglio dell'UE (Giustizia e Affari Interni) del 21 aprile 2016¹⁴, la Presidenza di turno dei Paesi Bassi ha informato i Ministri sullo sviluppo legislativo riguardante la bozza di regolamento in esame, nonché sull'intendimento di avviare le negoziazioni a seguito della formalizzazione della posizione che prossimamente assumerà il Parlamento europeo in merito alla iniziativa.

¹³ Doc. 7416/16 del COREPER.

¹⁴ Doc.8065/16 del Consiglio dell'UE.



Giugno/Settembre 2016 Anno X n° 2

THE ITALIAN MARITIME JOURNAL

SOMMARIO

La riforma europea della disciplina
sulle ispezioni marittime e portuali.
di *Doriano Ricciutelli*

pag. 2

La riforma della "governance" delle Autorità
di Sistema Portuale: primi spunti interpretativi
sulla nuova "Port Strategy" delineata
dal D.Lgs. 4 agosto 2016, n. 196.
di *Paolo Malaguti*

pag. 7

La nuova politica portuale giapponese:
la creazione del "super-hub" di Nagoya tra le
esigenze d'impulso all'economia ed un nuovo
approccio alla "security" portuale.
di *Paolo Malaguti*

pag. 17

Osservatorio Legislativo
di *Leonardo Morelli*

pag. 21

Rassegna Giurisprudenziale
di *Vincenzo Battistella e Mauro Nitto*

pag. 30

A CURA DI:

Greta Tellarini

COMITATO DIRETTIVO:

Stephan Hobe, Pietro Manzini
Anna Masutti, Pablo Mendes de Leon
Benito Pagnanelli, Kai-Uwe Schrogl
Mario Sebastiani, Greta Tellarini
Leopoldo Tullio, Stefano Zunarelli

HANNO COLLABORATO:

Vincenzo Battistella, Paolo Malaguti,
Leonardo Morelli, Mauro Nitto,
Doriano Ricciutelli

REDAZIONE:

Silvia Ceccarelli, Alessandra Laconi,
Pietro Nisi, Nicola Ridolfi, Alessio Totaro

E-mail: ing2.the-maritime-journal@unibo.it

Registrazione presso il Tribunale di Bologna n. 7221 dell'8 maggio 2002

La riforma europea della disciplina sulle ispezioni marittime e portuali.

di Dorianò Ricciutelli

Il 25 maggio 2016, in occasione della riunione del Comitato di sicurezza marittimo (Marsec) presso la Commissione europea (Direzione Generale Mobilità e Trasporti)¹ si è aperto il dibattito, riguardante i risultati dei *test* e della metodologia sulle ispezioni a seguito della adozione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 462/2016 del 30 marzo 2016², che emenda il Regolamento (CE) n. 324/2008, relativo alle procedure per lo svolgimento della predetta attività.

Nell'evidenziare preliminarmente che la citata discussione, contemplata nell'ordine del giorno e condotta da due distinti gruppi di lavoro, è risultata largamente costruttiva in vista dei prossimi sviluppi operativi, s'impone comunque in questa sede - riteniamo - qualche riflessione sui punti cardine della riforma del sistema ispettivo introdotta dal suindicato strumento normativo. Sulla scorta dell'esperienza maturata nei primi anni di applicazione dei primi regolamenti istitutivi³, a livello comunitario⁴, per un verso, si è ritenuto necessario garantire che in avvenire le ispezioni venissero eseguite in modo coerente ed uniforme "secondo una procedura predefinita" e, per altro verso, si è inteso rafforzare la cooperazione con gli Stati membri, rendendo efficace al massimo l'esercizio dei poteri della Commissione. Nel novero delle modifiche salienti apportate al precedente testo vanno innanzitutto segnalate le inedite definizioni dei termini "ispezione" e "ispettore" della Commissione stessa.

Difatti, alla luce della vigente normativa non soltanto si riafferma nell'ambito dell'*acquis* unionale l'obbligo di accertamento sulla osservanza del Regolamento (CE) n. 725/2004, ma anche sulla conformità della Direttiva 65/2005/CE, attraverso esami che debbano ricomprendere, segnatamente, i porti, gli impianti portuali, le navi, le autorità competenti per la sicurezza marittima, le società e gli organismi di sicurezza riconosciuti.

Quanto alla attuale nozione di "ispettore della Commissione", si deve intendere, secondo la lettura del nuovo dettato, *verbatim*, "qualsiasi dipendente" della Commissione o dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) o ispettore nazionale rispondente ai criteri puntualmente individuati dal regolamento, che figura sugli elenchi degli Stati membri o degli Stati EFTA.

A ben guardare, i summenzionati precetti tendono ovviamente a ricalcare la disciplina che ha rivisitato le competenze dell'EMSA⁵, comprese nell'art. 2 del Regolamento (CE) n. 1406/2002, con particolare richiamo alla responsabilità di fornire assistenza tecnica alla

Commissione nella effettuazione delle ispezioni (ex art. 9 del Regolamento (CE) 725/2004), nonché nell'approntamento delle misure da adottare a norma del medesimo regolamento e, ove ritenuto necessario, suggerendo spunti di "miglioramento degli atti giuridici vincolanti" in *subjecta materia*.

In tema di organici del personale da selezionare per l'assolvimento delle delicate accennate incombenze, la Commissione ha risposto adeguatamente alle necessità istituzionali del comparto *security* incrementando il *pool* di ispettori nazionali e, nel contempo, elevando gli standard formativi attraverso cicli di *training* specifici, svoltisi nel marzo 2016⁶.

A mero titolo informativo si rammenta che dalla relazione sulla relativa attività annuale (datata 2 giugno 2016) si apprende che l'Agenzia EMSA ha provveduto ad offrire alla Commissione quel dovuto sostegno di *expertise*, diretto a monitorare l'implementazione da parte degli Stati membri del Regolamento (CE) n. 725/2004, partecipando complessivamente a undici ispezioni, nonché al processo di revisione del Regolamento (modificato) n. 324/2008, oggetto della nostra indagine.

Come noto, nella fase preparatoria delle richiamate attività, gli ispettori dell'EMSA sono chiamati ad effettuare analisi dettagliate sulla pertinente normativa vigente nel paese membro, in guisa da permettere una verifica tangibile sul sistema statale di sicurezza impiegato, comprendente i metodi, le procedure e le prassi seguite nell'adempimento dei "compiti amministrativi e di controllo".

Sull'argomento preme segnalare - per ogni opportuna valutazione di raffronto - l'evidente analogia di quanto precede con le sostanziali funzioni aggiuntive di *security* che verranno attribuite comparativamente alla futura Agenzia europea per la sicurezza aerea, rispetto a quelle codificate per l'EASA e originariamente circoscritte alle sole questioni di *safety*, per effetto della proposta COM(2015) 613 final del 7 dicembre 2015, nella parte in cui si dispone che lo stesso ente presti un ausilio alla Commissione per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 300/2008, inclusa l'esecuzione giustappunto delle "ispezioni di sicurezza".

Orbene, iniziando a focalizzare nel suo insieme il nostro articolato, nulla sembra essere stato variato, nonostante una espressa previsione (art. 1, par. 11) sulla *vexata questio* riconducibile alla accezione di "porto", dimostatasi un esempio di perdurante incertezza nel complesso quadro dei dettami della Direttiva 65/2005/CE, come si evince, peraltro, dalle prime due relazioni annuali della Commissione sullo stato di applicazione del Regolamento (CE) n. 725/2004⁷.

Sul versante delle scelte dell'ordinamento interno, occorre qui considerare le circostanziate risultanze contenute nella Circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitaneria di Porto n. 32 del 20 aprile 2016, sulle "Misure di sicurezza applicate all'area portuale. Redazione del *Port security assessment* (PSA) e definizioni dei confini portuali ai fini della *security* - Direttive applicative", che tengono conto principalmente degli orientamenti indicati nel documento allegato alla prefata circolare (Marsec 5110 - Rev1) e dello studio sugli aspetti

tecnici della *security* portuale - TAPS II, realizzato dal Centro comune di ricerca (CCR)⁸. Nello specifico, va precisato che in un'ottica di una costante ottimizzazione e sulla scorta dell'esperienza maturata nel corso delle passate ispezioni, il suindicato Comando generale è pervenuto alla determinazione di adottare a decorrere dal 1° giugno 2016 istruzioni univoche in merito al significato semantico attribuibile alla locuzione "*port security boundaries*", secondo le regole delineate dalle predette fonti secondarie sulle linee guida utilizzabili nella fattispecie in esame.

In ogni caso viene raccomandato un approccio volto fundamentalmente a favorire un'economia di sistema, "organico e comune", riducendo appesantimenti burocratici e duplicazione di sforzi nella redazione e nell'approvazione di PSA e PSP, cercando di includere all'interno del "confine del porto" le zone di mare interessate (ad es. punti di fonda, canali di accesso al porto, specchio acque portuale, ecc.), quali elementi imprescindibili per una compiuta e perspicua comprensione del concetto di limite portuale, come già rilevato più volte da parte della Commissione in occasione della attività ispettiva, sia in Italia, sia all'estero.

Ritornando, ora, sui nostri passi di approfondimento nel solco tracciato dalla novella europea, rimane agevole osservare l'inserimento di prescrizioni ispirate, soprattutto, da una sentita esigenza di chiarezza legislativa, *in primis* quelle concernenti il concetto di "misura correttiva provvisoria" o di "mancata conferma", legate, rispettivamente, a interventi tampone atti a ridurre l'impatto delle difformità riscontrate a seguito di attività ispettive e agli accertamenti che segnalano l'inosservanza del Regolamento (CE) n.725/2004, pur in assenza di prove oggettive.

Invece, sul piano della domanda di "trasparenza" il Regolamento (UE) n. 462/2016 offre, invero, alcune precisazioni utili a dar piena luce alla sintassi normativa del testo, provvedendo a declinare efficacemente le espressioni "informazioni classificate" e "informazioni sensibili ma non classificate". Le prime sono correlate, *tout court*, alla Decisione n. 2015/444 o alle statuizioni degli ordinamenti degli Stati membri, mentre le seconde corrispondono alle notizie "la cui divulgazione può dar luogo a una violazione della sicurezza e che possono essere condivise solo in base al principio della necessità di conoscere".

Entrando nel vivo delle procedure di cooperazione statale con la Commissione, non manca nel rivisitato atto regolamentare la tipologia dei dati essenziali da rendere disponibili nel corso delle ispezioni comunitarie, con particolare riferimento alle "valutazioni", ai "piani di sicurezza" e ai "registri" inerenti all'addestramento dello *staff* e alle esercitazioni delle navi, dei porti e degli impianti portuali.

Si stabilisce che, accanto alle notifiche delle decisioni di cui all'articolo 3, par. 3, del Regolamento (CE) n. 725/2004 dopo la obbligatoria valutazione dei rischi per la sicurezza, dovrà essere oggetto di segnalazione - in questo contesto collaborativo - anche ogni orientamento, istruzione o procedura emessa dai paesi membri per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 725/2004 e della direttiva 2005/65/CE".

Ciò detto, fermando subito l'accento nelle disposizioni connesse allo *status* giuridico degli "ispettori", oltre alla possibilità di revoca (*rectius*, mancato rinnovo della nomina) per accertate carenze di prestazione o lacune del comportamento, appare maggiormente chiarito, rispetto al passato regime del Regolamento (CE) n. 324/2008, quale sia il *range* della qualificazione richiesta ai singoli funzionari prescelti per l'incarico in parola, sia con riguardo alla formazione iniziale che all'addestramento periodico (quinquennale).

Inoltre, in termini di efficienza complessiva, apprezzabili emendamenti sono meritoriamente intervenuti nella parte normativa concernente le ispezioni delle navi che si concludono in un porto di uno Stato membro diverso da quello del porto di imbarco e la questione delle ispezioni di navi battenti bandiera di uno Stato dell'UE in un luogo al di fuori dell'Unione europea, risolvendo specifici vincoli logistici attraverso il coinvolgimento dei "punti di contatto" nazionali preposti.

Per quel che attiene all'espletamento pratico delle attività di cui si parla, il legislatore ha significativamente rimarcato la necessità, in perfetto *pendant* con l'ambito delle facilitazioni, che le ispezioni della Commissione debbano essere svolte in modo da salvaguardare "il più possibile la fluidità delle operazioni commerciali" e, allo scopo di conseguire tale obiettivo, qualora possibile e con l'accordo preliminare dello Stato di bandiera e del comandante della nave, l'ispezione di una nave iniziata nello scalo marittimo può continuare dopo che la stessa avrà lasciato il porto.

Va annotato che, previo avviso da parte della Commissione al "punto di contatto" dello Stato membro del porto di arrivo, nella circostanza in cui una nave effettui un "servizio di linea internazionale tra due o più Stati membri", l'ispezione può riguardare anche le operazioni di imbarco e sbarco di passeggeri e dei veicoli al termine di ciascuna delle tratte prese in considerazione.

Giova ricordare che, ancor prima della stesura della relazione sui risultati della ispezione, il competente "punto di contatto" riceve "senza indugio" informazioni che possano evidenziare ogni "grave difformità" dal Regolamento (CE) n. 725/2004 o dalla Direttiva 2005/65/CE, individuata durante un'ispezione della Commissione.

Nell'ipotesi in cui il paese membro proponga provvedimenti immediati per porre rimedio a una "grave difformità" riscontrata, lo stesso Stato ne informa tempestivamente la Commissione prima che quest'ultima pubblichi la sua relazione ispettiva e, in tal caso, tale documento deve indicare ciascuna misura correttiva adottata.

Si aggiunga che nel caso siano stati posti in essere solo rimedi provvisori, lo Stato membro ne informa altrettanto tempestivamente la Commissione, comunicando il termine ultimo per la rispettiva, completa e definitiva attuazione.

Possiamo con convinzione affermare che un ulteriore elemento di forza della nuova disciplina risieda nelle previsioni attinenti a quel circolo virtuoso di mutuo supporto informativo tra la Commissione e il succitato Comitato⁹, non affatto disgiunto da una proficua condivisione

con gli Stati membri delle buone pratiche osservate nel corso delle ispezioni, alle quali anche l'EMSA contribuisce attraverso l'aggiornamento continuo e la valorizzazione della metodologia operativa mirata alla loro materiale esecuzione.

In conclusione, vale la pena di richiamare l'attenzione sui più recenti lavori del comitato Marsec¹⁰ che, al di là del confronto incentrato sui documenti (*draft*) afferenti alle ispezioni, hanno toccato come tratto saliente dell'agenda (Doc.6501 Rev3 del 14 settembre 2016) le questioni legate al tema delle attività dei "ro-ro ferries", affidandone la disamina ad un *Working group ad hoc*, nonché alle altre problematiche concernenti le RSO (*recognised security organizations*) per porti e *port facilities*, lo scambio conoscitivo di aggiornamento sulla versione della SSN (SafeSeaNet) e, infine, i contributi dell'IMO (*International Maritime Organisation*) nella prospettiva di *security* marittima.