



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 Dorianò 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,
 Dorianò 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.

