



Gennaio/Aprile 2014 Anno XIII no.1

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



Il controllo delle frontiere marittime esterne dell'Unione Europea. Spunti di riflessione sulla recente riforma normativa.

di Dorian Ricciutelli

Il 13 maggio 2014 il Consiglio dell'Unione Europea ha provveduto a revisionare l'intera normativa riguardante la "sorveglianza" delle frontiere marittime esterne nell'ambito del programma di cooperazione dell'Agenzia FRONTEX¹, adottando un regolamento² che rifonda la Decisione 2010/252/UE annullata dalla Corte di Giustizia (Causa C-355/2010). Occorre preliminarmente sottolineare come risulti particolarmente significativo nel disegno riformatore comunitario, che ha già formato oggetto della Comunicazione della Commissione (COM(2013) 869 *final*), l'intento di introdurre un'apposita disciplina, atta a prevenire i tragici naufragi delle "carrette del mare" sempre più frequenti nelle acque del Mediterraneo³. Sul punto appare apprezzabile il richiamo formulato nella citata comunicazione relativo alla operazione "*Mare Nostrum*", unilateralmente avviata dall'Italia il 18 ottobre 2013 per fronteggiare, giustappunto, lo stato di grave emergenza determinato dal massiccio afflusso migratorio che interessa lo Stretto di Sicilia. Sul terreno della legislazione europea una siffatta iniziativa, imperniata a livello strumentale sul *framework* del sistema EUROSUR⁴, assume un ruolo di assoluta centralità, soprattutto a seguito dell'emanazione del documento di "Conclusioni" della Presidenza del Consiglio Europeo del 30 ottobre 2009, contenente l'invito indirizzato alla Commissione a presentare proposte sulle regole per la gestione ottimale delle "operazioni congiunte in mare". Non è superfluo, altresì, chiarire che, alla luce di quanto ricordato, l'atto di cui si discute ben si conforma alla Direttiva 2013/32/UE relativa all'*acquis communautaire* in tema di asilo, alla Direttiva 2011/36/UE, concernente il contrasto della tratta degli esseri umani e, da ultimo, alla Convenzione dei diritti dell'uomo⁵.

Sotto il profilo formale, la *ratio* sottostante alla scelta del regolamento non appare affatto casuale, ma risponde alla specifica esigenza di assicurare, grazie ad un testo giuridico vincolante, direttamente applicabile e di portata generale, l'armonizzazione del *modus operandi* sinora impiegato per la difesa dei confini marittimi dell'UE non disgiunta dalla necessità, sintonica interrelazione tra le norme comunitarie ed internazionali, vigenti nel particolare settore. Ci si riferisce al fatto che le nuove disposizioni sono state approntate coerentemente al contesto normativo anche extra-europeo, rispettando appieno la Convenzione sul diritto del mare (UNCLOS), la Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (SOLAS), la Convenzione internazionale per la ricerca e il soccorso marittimo (SAR), nonché ulteriori convenzioni delle Nazioni Unite⁶. Sul versante delle questioni di ordine sostanziale, appare

1 Regolamento (CE) 2007/2004 del 26 ottobre 2004.

2 Vedi anche Risoluzione del Parlamento Europeo del 16 aprile 2014 (P7_TA (2014) 0418).

3 Comunicazione denominata "*Task Force Mediterranean*"; vedi anche Programma di Stoccolma p. 5.1 e Doc 17409/13: discussione tenuta presso il Consiglio del 5 dicembre 2013 sui contenuti della suddetta Comunicazione.

4 Regolamento (UE) n. 1052/2013.

5 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ed i principi del TUE (articoli 2 e 6).

6 I.E. sui "diritti civili e politici", sullo "status di rifugiati", "contro la criminalità organizzata transnazionale", sui "diritti del fanciullo", etc.



opportuna una breve riflessione sulla lettura del termine “sorveglianza” di frontiera la cui nozione, travalicando il senso della corrispondente accezione ricavabile dal Codice Frontiere Schengen (SBC) - anche dopo le modifiche apportate dal Regolamento (UE) 610/2013 del 26 giugno 2013 - sembra sottendere un più ampio concetto, verosimilmente riconducibile alle più confacenti indicazioni del regolamento istitutivo di EUROSUR. Alla stregua di queste premesse, vale la pena di riconoscere quale l'elemento di indubbia novità la duplicità degli interessi perseguiti dal provvedimento in esame, che involge gli aspetti di *security*, correlati al sistema integrato delle frontiere (*Integrated Border Management* - IBM) e, parallelamente, quelli affatto non marginali di *safety*, inerenti al diritto della navigazione. Da questo angolo visuale, ne deriva che la normativa sull'attività di controllo dello spazio marittimo, orientata a contenere il fenomeno degli ingressi illegali, viene a confluire in un pacchetto di regole proiettate - verso altro, opposto fronte - a standardizzare le procedure per la “ricerca”, il “soccorso” e lo “sbarco” delle persone in stato di “grave vulnerabilità” (e.g. i minori, gli asilanti e le vittime del traffico degli esseri umani), e - ciò che più oggettivamente conta - a finalizzare tali operazioni. Sicché, nel focalizzare la nostra attenzione all'inedita combinazione tra il regime sui controlli frontiera ed il concomitante filone connesso al diritto del mare, ci accorgiamo agevolmente che questa riforma ridefinisce le competenze di FRONTEX, estendendo le relative funzioni di ausilio tecnico anche alla risoluzione delle problematiche di natura assistenziale, ancorché non previste esplicitamente dall'atto istitutivo dell'Agenzia, fatto salvo un breve cenno dell'art. 3 a (j) del regolamento istitutivo (ex Regolamento 1168/2011/CE). Inoltre, è comprensibile che la novella, al fine di dirimere talune *querelle* sollevate dalla giurisprudenza europea⁷, sostenga *expressis verbis* il principio - appena richiamato dalla (soppressa) decisione n. 252 - di *non-refoulement*, stabilendo il divieto assoluto di rimpatrio dei soggetti rintracciati verso Paesi ove sussista, nei loro confronti, il rischio della pena capitale, di persecuzioni, di torture, di trattamenti degradanti o inumani, ovvero la minaccia per la vita o la libertà.

Sempre soffermandoci un momento sul discorso della protezione dei diritti fondamentali, non possiamo trascurare di segnalare le paradigmatiche statuizioni di carattere umanitario dettate dall'art. 3, titolato “Sicurezza in mare” - che sembra consentito riconoscere come *leitmotiv* - secondo cui il bene giuridico primario da tutelare è rappresentato dall'incolumità delle persone individuate o soccorse, delle “unità” impiegate nei servizi marittimi e dei “terzi”. Di qui emergono talune specifiche prescrizioni tendenti ad affermare il dovere di assistenza ai natanti e alle persone, nonché l'eventuale applicazione della scriminante penale in favore dei comandanti (e degli equipaggi) nei casi di prestazione di soccorso ai migranti e del relativo trasporto “in luogo sicuro” e, in perfetto *pendant*, la previsione dell'obbligo in capo ai comandanti stessi di intervenire prioritariamente “senza indugio” per la salvaguardia delle persone in pericolo. Passando ora alla disamina delle misure anti-immigrazione, si

⁷ Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2012 (ricorso n. 27765/09), causa Hirsi Jamaa e altri c. Italia.





deve avvertire che questa riforma fissa, quale presupposto oggettivo degli interventi operativi, la condizione dell'esistenza almeno dei "fondati motivi" che l'imbarcazione fermata nel corso della "sorveglianza marittima" trasporti persone intenzionate ad eludere le verifiche ai valichi di frontiera o sia utilizzata per il traffico illegale. Orbene, va da sé che il suddetto giudizio relativo alla fondatezza, pregiudiziale all'attività di contrasto del suindicato fenomeno illegale, dovrà necessariamente basarsi, *inter alia*, sulle definizioni di "natante" e di "natante privo di nazionalità" - convenientemente adattate alle fattispecie riscontrabili durante i pattugliamenti marittimi, soprattutto in correlazione alle imbarcazioni "insicure", la cui indiscriminata utilizzazione da parte delle organizzazioni criminali abbia "drasticamente aumentato il numero dei migranti annegati"⁸. Nel tentativo di ottimizzare l'attività istituzionale di FRONTEX, il legislatore ha dettagliatamente elencato le modalità ritenute più consone all'attuazione di ciascuna fase operativa, differenziando *ratione loci* l'operato delle "unità partecipanti", a seconda che le intercettazioni avvengano in "acque territoriali", o in "alto mare" o nella "zona contigua"⁹.

Concludendo su questo argomento, acquistano notevole risalto come un vero *quid novitatis* talune puntuali disposizioni che disciplinano l'attività dello "sbarco" delle persone, cronologicamente successivo al momento della "ricerca e soccorso", delle cui fasi, (*scilicet*: di incertezza, di allarme o di pericolo) si descrivono gli indici di identificabilità, secondo criteri ispirati da precisi orientamenti del manuale internazionale aero-marittimo¹⁰. Vero quanto precede, sembra evidente che il regolamento in esame, se per un verso mira ad espandere le potenzialità esecutive di FRONTEX, per altro verso, stabilendo in definitiva il fondamento legale di ciascuna azione coordinata dall'Agenzia medesima, potrebbe notevolmente comprimere la sfera delle attuali capacità discrezionali delle "guardie di frontiera" nel compimento delle rispettive missioni. In effetti, l'assunto testè enunciato trova piena conferma dal fatto che il legislatore è intervenuto ad incidere direttamente sui contenuti del "piano operativo" - istituito dal Regolamento CE/2007/2004 (art. 8 *sexties*) - prevedendo specifiche norme (cogenti) ad integrazione di tale documento che è adottato ritualmente in occasione di tutte le operazioni marittime svolte sotto l'egida dell'Agenzia. In particolare, la presente regolamentazione rivela la tendenza a raggruppare una serie di numerose azioni stabilite *ad hoc* per una corretta pianificazione della "sorveglianza marittima"; muoviamo dall'attività di localizzazione allo scambio informativo con i centri di coordinamento, dalle tecniche di identificazione, fermo, visita ed ispezione a bordo dei natanti alle misure per il trasferimento, dall'assistenza medica alla sorveglianza, dalla scorta al sequestro del natante, etc.

Ma vi è di più. Rispetto al precedente impianto normativo della decisione 252, inevitabilmente collegata al citato Codice Schengen, questo regolamento opera in piena autonomia, tanto che le attribuzioni degli "agenti", incaricati istituzionalmente al controllo e alla lotta nei

8 Vedi considerando 2 del Regolamento 1052/2013/UE.

9 Vedi art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

10 Vedi (IAMSAR) IMO - edizione 2013.



confronti delle attività illecite alle frontiere, appaiono finanche sfumate, mentre risultano prevalenti le tipiche funzioni della *mission* legate alla navigazione marittima. A ben vedere, giova considerare, per connessione di argomento, che la suddetta decisione, approvata attraverso la regolamentazione con controllo (PRAC), è stata cassata *in toto* dalla Corte di Giustizia - con sentenza resa il 5 settembre 2012 - in quanto non limitandosi ad introdurre, come espressamente previsto, "modalità di sorveglianza supplementari" che potevano costituire, à *juste titre*, argomento di comitatologia - recava, *verbatim*, "elementi essenziali" del Codice Schengen - per i quali è obbligatorio percorrere l'*iter* legislativo ordinario. È appena il caso di precisare che la "sorveglianza", allorché sia effettuata *motu proprio* dagli Stati membri - senza il coinvolgimento dell'Agenzia - continua ad essere disciplinata, senza tema di smentite in maniera lacunosa e frammentaria, dal Codice frontiere Schengen (e dalle correlate fonti del Catalogo Schengen e del "*Practical Handbook*" per le guardie di Frontiera)¹¹, in ispecie dall'art. 12, paragrafo 5 del Regolamento 562/2006/CE (sulla base del quale si incentrava la citata decisione), con la singolare conseguenza del concorso di due distinti strumenti comunitari per la gestione dello stesso fenomeno. In tale complicato *puzzle* normativo sorge qualche perplessità ove si avvalori la tesi secondo cui la citata materia di "*search and rescue*" rientri nell'alveo delle sole prerogative dei singoli Stati dell'UE ed, *ergo*, debba ritenersi esclusa la competenza comunitaria come, *per tabulas*, si evince dalla dichiarazione finale contenuta nel Regolamento 1052/2013/UE¹². Poi, spicca un'altra particolarità degna di menzione. Si tratta del profilo della formazione professionale che rappresenta, a nostro avviso, un tema qualificante del provvedimento comunitario in parola, permeato com'è dalla volontà di consentire, non soltanto alle guardie di frontiera, ma anche all'"altro personale che partecipa a un'operazione marittima"¹³, di esprimere un elevato livello di preparazione con particolare riguardo alle materie attinenti alla garanzia dei diritti fondamentali¹⁴.

In linea di continuità con i principi fondamentali radicati *in subjecta materia*, il regolamento introduce poi una serie di specifiche disposizioni (all'art. 12) sui "meccanismi di solidarietà" che - attraverso, *invero*, articolate procedure - permettono agli Stati membri di conseguire un'assistenza, talvolta di mera facciata, in caso di consistenti pressioni migratorie alle frontiere esterne dei rispettivi territori. In tale cornice, desta interesse leggere che, oltre ai contributi dell'Agenzia FRONTEX e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, si è ritenuto utile da parte del compilatore apprestare la dotazione di due separati sostegni finanziari riferiti, rispettivamente, all'art. 14 del regolamento che istituisce il fondo a favore delle "frontiere esterne e i visti" (*ex* risoluzione doc. P/-TA (2014) 0243), e all'art. 21 del regolamento (*ex*

11 Vedi modifica apportata dal Regolamento 610/2013/UE; vedi Raccomandazione della Commissione C/2006 e documento sulle raccomandazioni e migliori pratiche sulla "Cooperazione di Polizia" - Segretariato del Consiglio, DG H, giugno 2003, che istituiscono, rispettivamente, il Manuale pratico Schengen e il Catalogo Schengen.

12 Vedi anche la nota congiunta di alcuni Paesi mediterranei proprio in occasione dei lavori del Consiglio (Gruppo frontiere/Comitato misto), datata 10 ottobre 2013 (doc.14612/13).

13 Circostanza non prevista dalla Decisione n. 252.

14 I nuovi argomenti dovranno trovare collocazione nel programma del *Common Core Curriculum* curato da FRONTEX (CCC).





risoluzione doc. P7_TA (2014) 0237), che stabilisce l'ulteriore "fondo asilo e migrazione", entrambi approvati il 13 marzo 2014. Va da sé che il vero *punctum dolens* della questione risieda nella circostanza che i Paesi più esposti al fenomeno in argomento, *in primis* l'Italia, non sono chiamati a confrontarsi oggi con situazioni definibili semplicisticamente "eccezionali e urgenti", ma sono, bensì, sottoposti - già da tempo - a massicci e costanti flussi che hanno perduto, *hélas*, qualsiasi connotazione di straordinarietà¹⁵. A titolo di riflessioni conclusive sembra, pertanto, ragionevole dover ammettere che, ferma restando la validità innovativa espressa dal provvedimento in esame, le Istituzioni comunitarie non abbiano comunque palesemente saputo scorgere l'opportunità di creare un disegno legislativo unitario per immettere nell'ordinamento regole omogenee sulla "sorveglianza marittima" la cui annunciata, preminente finalità di "impedire l'attraversamento non autorizzato della frontiera" (art. 12 cit.) non può ridursi a un mero *flatus vocis*. Sul piano, infine, dell'effettività di un'autentica politica solidale è auspicabile affrontare il tema d'incalzante attualità relativo alla suddivisione equilibrata delle responsabilità (*burden sharing*) non soltanto in chiave anti-immigrazione, rafforzando anche le potenzialità di FRONTEX, fino alla ipotesi di concepire la costituzione di un corpo europeo di polizia di frontiera marittima¹⁶, ma anche nella prospettiva di una nuova *policy* di accoglienza fra tutti gli Stati dell'Unione¹⁷.

15 L'operazione "*Mare nostrum*" ha fatto registrare alla data 1/6/2014 il salvataggio di 44 mila migranti e l'arresto di 200 scafisti.

16 Vedi il programma cofinanziato a livello comunitario "*Odysseus 2001*" d'iniziativa italiana sullo studio di fattibilità per la costituzione di una Polizia di Frontiera Europea.

17 Vedi attuazione art. 80 TFUE della DGPI (Affari Costituzionali) della Commissione europea, anno 2011.

