



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:

Greta Tellarini, Dorian Ricciutelli,
Alessandra De Nardo, Leonardo Morelli,
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

I più recenti interventi comunitari nell'ambito dello sviluppo della politica marittima integrata dell'Unione europea p.2
di Greta Tellarini

La strategia per la sicurezza marittima adottata dall'Unione Europea p.9
di Dorian Ricciutelli

The International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT) p.13
di Alessandra De Nardo

Osservatorio legislativo p.15
a cura di Leonardo Morelli

Rassegna giurisprudenziale p.27
a cura di Nicola Ridolfi

Materiali p.31
a cura di Greta Tellarini



La strategia per la sicurezza marittima adottata dall'Unione europea

di Dorian Ricciutelli

Il Consiglio dell'Unione europea, nella sessione del 24 giugno 2014, ha adottato il documento proposto dalla presidenza greca¹ (1), concernente la "European Union Maritime Security Strategy - (EUMSS)" che rappresenta il quadro di riferimento delle prossime attività, volte ad affrontare efficacemente le sfide che attendono la sicurezza dei trasporti marittimi².

Si tratta di una iniziativa obiettivamente assai ambiziosa, attesa l'estrema complessità del relativo progetto che involge, nel contempo, aspetti sia interni che esterni della sicurezza, in conformità, *inter alia*, degli orientamenti tracciati dalla *European Security Strategy* (ESS), introdotta dal Consiglio europeo il 12 e 13 dicembre 2003³.

Sul punto va detto che l'EUMSS, approvata dal Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2014 (Doc. EUCO 79/14), risulta pienamente incardinata nel *framework* delle politiche comunitarie di settore e, segnatamente, della "Integrated Maritime Policy (IMP)"⁴, che richiama il documento di "Conclusioni" del Consiglio del 5 e 6 giugno 2014, inclusivo della annessa "Dichiarazione di Atene", sottoscritta dai Ministri dei trasporti dell'Unione europea in occasione della riunione informale del 7 maggio 2014⁵.

Con riferimento alla genesi del provvedimento di cui si discute, è utile in questa sede registrare che la Commissione e l'Alto Rappresentante della Politica Estera dell'Unione europea sono stati promotori di una apposita Comunicazione, datata 6 marzo 2014, significativamente rilevante per una esaustiva definizione, giustappunto, del concetto di "global maritime strategy"⁶.

Va, inoltre, detto che dalla trattazione della istituenda strategia appare emergere - come dato paradigmatico - l'assoluta centralità del ruolo assegnato alla "sicurezza" da intendersi - e qui sta il *quid novitatis* - nella accezione duale di *security* e di *safety*, che in precedenza è risultato estremamente marginale sia nell'ambito della Politica Marittima Integrata (PMI), di cui al Regolamento (UE) n. 1255/2011, che in seno alla citata strategia (ESS).

Sul piano strutturale, ci accorgiamo agevolmente della semplicità di impostazione dell'atto in parola che, seguendo una logica strettamente analitica, descrive *in primis* il "contesto" generale, gli "obiettivi" e i "principi" fondanti (*i.e.* "approccio intersettoriale", "integrità funzionale", "rispetto" normativo e "multilateralismo" - punti I, II e III), nonché gli "interessi" da tutelare e, specularmente, la tipologia delle rispettive "minacce" (punti IV e V). Alla stregua di tali premesse, è consentito dunque sondare il *core* della strategia, ovvero sia i profili sostanziali della "risposta dell'UE", predisposta contro i potenziali pericoli "in mare e dal mare" per l'intera comunità, che è compendiata nella individuazione di cinque macro-

1 Vedi nota del 9/1/2014 del Consiglio, intitolata "Presidenza greca del Consiglio dell'UE: obiettivi e priorità".

2 Vedi doc. 11205/14 del 24/6/2014; vedi anche in sessione del Consiglio (Affari Generali) n.3326, doc.11198/14.

3 Vedi "Report on the implementation of the ESS" (2008) e "Internal Security Strategy" (2010).

4 Council Conclusions in doc. 11204/2014, punto 15), del 24/6/2014.

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

6 Vedi Commissione, Comunicazione congiunta (Joint (2014) 9 final).



aree (punto VI), sulle quali si indirizza ogni sforzo per finalizzare le misure predisposte alla salvaguardia della sicurezza .

A ben guardare, ci si riferisce a precise scelte tecnico - politiche riguardanti - secondo l'ordine stesso dell'articolato - la ottimizzazione delle azioni con l'estero dell'Unione europea, lo sviluppo delle conoscenze attuato mediante la condivisione informativa e il miglioramento della sorveglianza, l'accrescimento del *know - how* tecnologico comune, il potenziamento della gestione del rischio, della protezione delle infrastrutture strategiche e della risposta alla crisi e, infine, l'ampliamento della ricerca e degli aspetti formativi connessi alla sicurezza *de qua*.

Al di là delle opinabili considerazioni circa l'eventuale, pretesa esaustività delle soluzioni prospettate, può suscitare qualche perplessità il vincolo - apparentemente inderogabile - che impone di attuare la "strategia" non soltanto senza ulteriori gravami finanziari e amministrativi, ma anche a legislazione invariata, come si evince nel punto III, *b*), *verbatim* "evitando al contempo la creazione di nuove strutture e norme, oneri amministrativi supplementari e l'obbligo di finanziamenti aggiuntivi".

In sostanza, a noi sembra di cogliere una contraddizione nella suesposta proposizione, proprio in virtù della convinzione, peraltro desumibile dalla *ratio* ispiratrice del corrente programma legislativo e di lavoro comunitario⁷, che sia quantomai opportuno modificare il *corpus* legislativo europeo dimostratosi, invero, privo della necessaria - ed indilazionabile - visione unitaria degli aspetti connessi alla sicurezza nel campo marittimo.

In proposito, si potrebbe ritenere insufficiente l'attuale strumentario normativo, apprestato dai singoli Stati membri e derivato dalla *soft law* dell'IMO per la lotta alla pirateria, che dovrebbe essere invece sostenuta da apposite regole armonizzate a livello europeo, alla stregua di quanto praticato nei confronti di analoghe fattispecie critiche contemplate dalla strategia stessa. A titolo esemplificativo, si osserva, infatti, che l'UE è già intervenuta a rafforzare la legislazione dedicata al contrasto degli "atti di terrorismo e di interferenza illecita nei confronti delle navi e degli impianti portuali" tramite il Regolamento (CE) n. 725/2004 (incorporando la pertinente disciplina convenzionale SOLAS e Codice ISPS) e, successivamente, per prevenire le "attività illegali transfrontaliere" con l'emanazione del Regolamento (CE) n. 562/2006, che ha riformato la "gestione delle frontiere marittime esterne", convertendo, *in parte qua*, la Convenzione Schengen nel relativo *acquis communautaire*.

Affinché l'impianto del disegno strategico, sin qua sinteticamente descritto, non si risolva in una mera dichiarazione di intenti e nell'ottica di conseguire i risultati auspicati in tempi ragionevolmente accettabili, è stata prevista l'elaborazione di un complesso piano d'azione a rotazione (*rolling Action Plan*), da rendere operativo entro il 2014, che possa incisivamente integrare la "sicurezza marittima nelle politiche dell'UE".

Sul terreno metodologico, il meccanismo prescelto per le procedure relativo alle future fasi applicative s'impenna, da un lato, sulla organizzazione di "azioni intersettoriali" inserite

⁷ Vedi risoluzione del Comitato delle Regioni (G.U.U.E., C/114/1 del 15/4/2014), punto 43.





all'interno di "filoni di lavoro" e, dall'altro, sullo svolgimento nel contempo di una valutazione (periodica) dei progressi raggiunti.

Conviene, altresì, chiarire che la predetta pianificazione segue le indicazioni dettate dal Consiglio europeo nelle "Conclusioni" del 20 dicembre 2013 sulla Politica di Difesa e Sicurezza Comune (PSDC)⁸, nel cui contesto è stata espressamente evocata la Strategia della sicurezza marittima, correlativamente alle attività prioritarie mirate ad "aumentare l'efficacia, la visibilità e l'impatto della PSDC".

Orbene, nel novero delle "Integrated Maritime Policies Priorities", relativo al programma del semestre italiano europeo (i.e. 1 luglio - 31 dicembre 2014), riveste particolare rilevanza l'intendimento di concludere una serie di concrete progettualità tese ad implementare la suddetta Strategia⁹ e, in data 8 luglio 2014, si è tenuto presso il porto di Civitavecchia (a bordo della portaerei "Cavour") il seminario, previsto in agenda dalla Presidenza e presieduto dal Ministro della difesa con la partecipazione dei rappresentanti dei Paesi UE, delle Istituzioni dell'Unione europea e degli *stakeholder* internazionali e nazionali¹⁰.

Spostando il discorso sui lavori del semestre, analogo interesse suscitano, *in subjecta materia*, i temi trattati in occasione della riunione del Consiglio (informale) Affari Generali, tenuto a Milano il 29 agosto 2014, riguardanti l'implementazione dell'Agenda strategica per l'Unione europea in una fase di cambiamento¹¹.

Come abbiamo già accennato, tale pacchetto del "nuovo ciclo legislativo" comprende quelle specifiche priorità che segneranno nel prossimo quinquennio un consistente impegno delle istituzioni, nel cui novero si debbono evidenziare, ai fini della nostra indagine, le questioni connesse proprio alla esigenza di garantire una forte protezione delle frontiere ed uno spazio di sicurezza nell'Unione europea.

In questa cornice, degna di considerazione appare, peraltro, la recente iniziativa del Ministero dell'interno italiano di sollecitare il coinvolgimento nelle operazioni di "Mare Nostrum" dei *partner* europei, sotto l'egida dell'Agenzia Frontex, al fine di fronteggiare adeguatamente il crescente fenomeno dei flussi immigratori provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo, assicurando innanzitutto l'opera di salvataggio e soccorso dei migranti.

In esito all'incontro tecnico presso la Commissione del 27 agosto 2014 è, infatti, stata assunta la decisione di realizzare la missione denominata Frontex Plus¹², che, a decorrere dal mese di novembre 2014, parallelamente alle attività svolte da "Mare Nostrum", dovrebbe prevedere il rafforzamento del pattugliamento e controllo - e, *obiter dictum*, non altro - delle frontiere marittime meridionali dell'Unione, attraverso l'integrazione delle missioni di "Hermès" e "Enea" e la partecipazione, su base volontaria, degli Stati membri interessati.

8 Vedi EUCO 217/13 del 20/12/2013, I, sub a) n.9 1° *bullet*.

9 Vedi doc. "Programme and Priorities" - Trasporti della Presidenza italiana dell'UE 2014, presentata il 1/7/2014 in occasione della riunione del "Gruppo Trasporti" del Consiglio.

10 Vedi nota del 10/7/2014 del Ministero della difesa sull'audizione del Ministro dinanzi alle competenti Commissioni congiunte di Camera e Senato, in merito alle linee di azione del Governo in tema di difesa durante il semestre italiano di Presidenza.

11 Il cui testo è stato oggetto di approvazione nel Vertice del 27 giugno 2014 (vedi *infra*).

12 Riunione tra il Ministro dell'interno italiano ed il Commissario degli Affari Interni dell'UE.



In conclusione, tenendo presente - beninteso - che la soluzione comune in sede europea della problematica riguardante la difesa dei confini esterni dell'UE e la tutela della vita umana in mare è già normativamente contemplata - seppur in linea di principio - nel predetto documento relativo alla *"global maritime strategy"*, il contributo di Frontex Plus può rappresentare solo un momento embrionale lungo il percorso necessario al raggiungimento di una autentica politica solidale, rivolta alla suddivisione equilibrata delle responsabilità (*burden sharing*) in funzione anti-immigrazione ed accoglienza fra tutti gli Stati dell'Unione europea¹³.

¹³ Sul punto si rinvia a *"The Italian Maritime Journal"*, 2014, n.1, pag. 11.

