

L'Unione europea e la *governance* dei mari

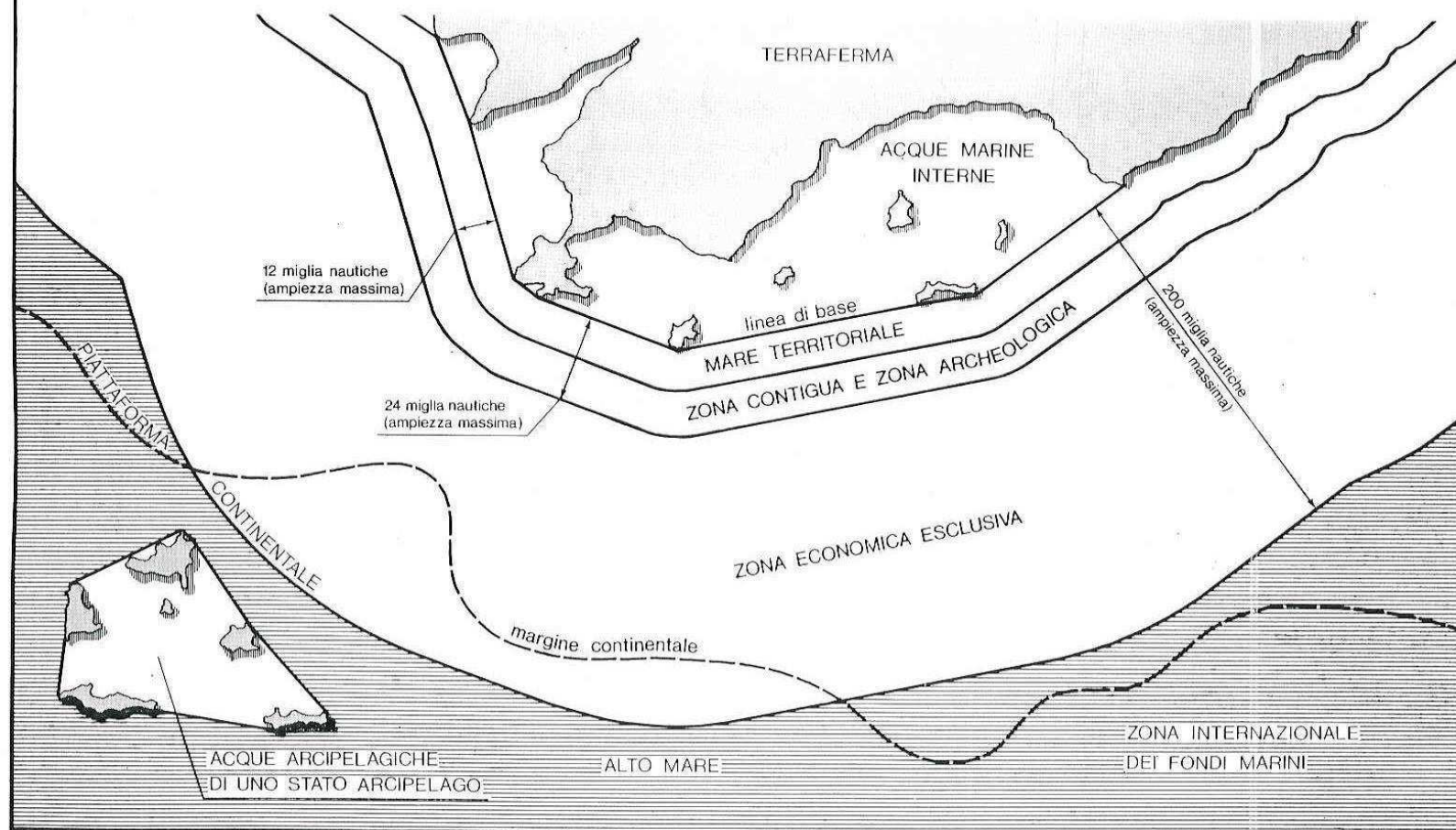
Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

I.

**L'applicazione del diritto dell'UE negli spazi marittimi sotto
sovranità e giurisdizione degli Stati membri**

Fig. 1

Regime giuridico degli spazi marini
in base alla Convenzione del 1982 sul diritto del mare



- In base ai Trattati istitutivi, non esiste una definizione propria o autonoma del “**territorio dell’Unione**”, il quale viene determinato, indirettamente, rinviando all’insieme dei territori degli Stati membri. Infatti, l’**art. 52 TUE** fornisce l’elenco degli Stati membri per definire il “**campo di applicazione territoriale dei trattati**”. L’esistenza di questa lista **non definisce tuttavia i singoli elementi spaziali** in cui i Trattati istitutivi possono trovare applicazione. L’assenza di definizioni geofisiche comporta, pertanto, problemi di interpretazione della nozione di “territorio” di Stato membro e, di conseguenza, di territorio dell’UE.

Corte di giustizia, sentenza del 17 gennaio 2012, causa C-347/10, *Salemink*

con un ricorso in via pregiudiziale, un giudice olandese esprimeva i suoi dubbi riguardo all'estensione dell'applicabilità del regolamento (CE) n. 1408/71 in materia di sicurezza sociale all'attività di un lavoratore subordinato che svolgeva la propria attività su di una installazione situata sulla piattaforma continentale olandese. In particolare, il giudice si chiedeva se, ai fini dell'applicazione del diritto dell'UE, non si dovesse distinguere fra il territorio sul quale uno Stato membro è sovrano e il territorio sul quale esso è competente ad esercitare dei diritti sovrani limitati. In altri termini, la questione riguardava il diritto di uno Stato membro di trattare diversamente, nei limiti della competenza funzionale che si esercita sulla piattaforma continentale, i lavoratori subordinati che vi lavorano e quelli che lavorano sul territorio di detto Stato.

- La Corte di giustizia, nel par. 35 della sentenza, afferma che **“Poiché la piattaforma continentale adiacente ad uno Stato membro rientra nella sua sovranità, benché funzionale e limitata, l’attività svolta su talune installazioni fisse o galleggianti situate su detta piattaforma continentale, nell’ambito dell’attività di esplorazione e/o dello sfruttamento delle sue risorse naturali, deve essere considerata, ai fini dell’applicazione del diritto dell’Unione, come un’attività svolta sul territorio di tale Stato”**.
- La pronuncia della Corte è di interesse in quanto essa stabilisce un legame tra sovranità e territorio. La piattaforma continentale è dunque assimilata al territorio dello Stato membro e ne consegue che il diritto dell’UE vi si applica. In altri termini, il riconoscimento della piattaforma continentale come territorio dello Stato membro costiero comporta la definizione di territorio dell’UE, il quale si estende alla piattaforma continentale dei suoi Stati membri.

- la Corte di giustizia si discosta così dalla nozione di territorio accolta dal diritto internazionale e fornisce una definizione propria o autonoma di “territorio” degli Stati membri, funzionale alla definizione del “campo di applicazione territoriale dei trattati”. Il risultato che emerge è una nozione di “territorio” degli Stati membri che si identifica con l’ambito, non necessariamente territoriale, di esercizio della loro sovranità.

N.B. si deve sottolineare che i due concetti, sovranità e territorio, possono essere identificati quando si definisce la sovranità territoriale dello Stato, cioè l’esercizio della sovranità di uno Stato sul proprio territorio (terrestre) e sul mare territoriale (v. art. 2 CNUDM). Diversamente, la ZEE e la piattaforma continentale, in base al diritto internazionale, non sono assimilabili al territorio di uno Stato costiero; in essi, infatti, gli Stati costieri esercitano “diritti sovrani”, a carattere funzionale e limitato (v., rispettivamente, articoli 56 e 77 CNUDM). In termini di esercizio dei diritti sovrani, l’unica differenza che esiste tra il regime giuridico della ZEE e della piattaforma continentale è che i diritti dello Stato sulla piattaforma continentale “non dipendono dall’occupazione effettiva o fittizia o da qualsiasi specifica proclamazione” della piattaforma (art. 77, par. 3, CNUDM), mentre la ZEE deve essere espressamente proclamata dallo Stato costiero. La differenza tra i concetti di sovranità e territorio emerge con maggior chiarezza quando, l’art. 60, par. 8, CNUDM, afferma che le isole artificiali, le installazioni e le strutture nella ZEE (ma ciò vale *mutatis mutandi*, in base all’art. 80 CNUDM, per la piattaforma continentale) “non hanno lo *status* di isole. Non possiedono un proprio mare territoriale e la loro presenza non modifica le delimitazione del mare territoriale, della zona economica esclusiva o della piattaforma continentale”.

II.

L'azione interna dell'UE

1. Le competenze dell'UE

Art. 3, par. 1, lett. d), TFUE

- conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca (competenza esclusiva)

Art. 4, par. 2, lett. d), TFUE

- pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare (competenza concorrente)

2. Il governo degli affari marittimi e della pesca

- **Commissione europea**
 - Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca (DG MARE) è il servizio responsabile dell'attuazione della politica comune della pesca e della politica marittima integrata. La DG MARE fa capo al Commissario per gli Affari marittimi e la pesca.
- **Comitati consultivi**
 - ❖ Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura *
 - ❖ Consigli consultivi regionali *
- **Parlamento europeo**
 - Commissione per la pesca
- **Consiglio nella formazione “Agricoltura e pesca”**
 - ❖ Gruppo “Diritto del mare” *
- **Comitato economico e sociale**
 - Sezione Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente
- **Comitato delle regioni**
 - Commissione Risorse naturali (NAT)
- **Agenzie dell'UE**
 - Agenzia europea per la sicurezza marittima
 - ❖ Agenzia europea di controllo della pesca

* Gruppo “Diritto del mare”

- si occupa dell'analisi delle questioni oggetto della CNUDM. Il suo compito è quello di preparare i dibattiti del Consiglio e contribuire alla definizione delle politiche dell'UE che trattano le questioni pertinenti nell'ambito del diritto del mare. A tal fine, esso presenta pareri all'attenzione del Comitato dei Rappresentanti permanenti (e, se del caso, del Comitato politico), su richiesta di quest'ultimo o di propria iniziativa, in vista della preparazione dei lavori del Consiglio, per quanto riguarda la compatibilità delle politiche succitate con il diritto internazionale e segnatamente la CNUDM.

* Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura

- Il comitato è composto di rappresentanti delle seguenti categorie economiche: le organizzazioni professionali rappresentative delle imprese di produzione, di trasformazione o di commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura e le organizzazioni non professionali rappresentative degli interessi dei consumatori, dell'ambiente e dello sviluppo.
- Il comitato può essere consultato dalla Commissione, o pronunciarsi su iniziativa del presidente o a richiesta di uno o più dei suoi membri, sui problemi relativi alla normativa della politica comune della pesca, e in particolare sulle misure che la Commissione riterrà di dover adottare nel quadro di detta normativa, nonché sui problemi economici e sociali del settore della pesca, salvo quelli riguardanti i datori di lavoro e i lavoratori del settore, nella loro veste di parti sociali.
- Il comitato istituisce quattro gruppi di lavoro per elaborare i suoi pareri:
Gruppo n. 1: Accesso alle risorse e gestione delle attività di pesca
Gruppo n. 2: Acquacoltura: allevamenti di pesci, crostacei e molluschi
Gruppo n. 3: Mercati e politica commerciale
Gruppo n. 4: Questioni generali: economia e analisi di filiera

* Consigli consultivi regionali

- a) Mar Baltico
 - b) Mare Mediterraneo
 - c) Mare del Nord
 - d) Acque nordoccidentali
 - e) Acque sudoccidentali
 - f) Stock pelagici
 - g) Flotta d'alto mare/oceanica
-
- **Coordinamento tra i consigli consultivi regionali:** se una questione interessa due o più consigli consultivi regionali, questi ultimi coordinano le loro posizioni al fine di adottare raccomandazioni comuni sulla questione di cui trattasi.

Composizione:

- I consigli consultivi regionali sono composti da **rappresentanti del settore della pesca** (il sottosettore delle catture, compresi armatori, pescatori artigianali, pescatori dipendenti, organizzazioni di produttori, nonché tra l'altro trasformatori, commercianti e altre organizzazioni di mercato e reti associative femminili) **e da altri gruppi di interesse toccati dalla politica comune della pesca** (tra l'altro gruppi e organizzazioni per la difesa dell'ambiente, acquacoltori, consumatori e pescatori ricreativi o sportivi).

Partecipazione di non membri:

- Scienziati provenienti da istituti degli Stati membri interessati o da organismi internazionali in qualità di esperti. Possono altresì essere invitati altri scienziati qualificati
- La Commissione e le amministrazioni nazionali e regionali degli Stati membri interessati hanno il diritto di partecipare in qualità di osservatori attivi
- Un rappresentante del Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura in qualità di osservatore attivo
- I rappresentanti del settore della pesca e di altri gruppi di interesse di paesi terzi compresi rappresentanti di organizzazioni regionali della pesca, che hanno interessi in materia di pesca nella zona marittima o nella zona di pesca di competenza di un consiglio consultivo regionale possono essere invitati a partecipare come osservatori attivi quando sono discusse questioni che li riguardano.

Compiti:

Ogni consiglio consultivo regionale redige una relazione annuale sulle sue attività che trasmette alla Commissione, agli Stati membri interessati e al comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce la relazione

3. Procedure decisionali

Art. 43, par. 2, TFUE

- Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, stabiliscono le disposizioni necessarie al perseguimento degli obiettivi della politica comune della pesca.

Art. 43, par. 3, TFUE

- Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.

4. Politica comune della pesca

Art. 38, par. 1, TFUE

- “L’Unione definisce e attua una politica comune ... della pesca”

Art. 2, par. 1, Reg. (CE) 2371/2002:

“1. La politica comune della pesca garantisce lo **sfruttamento delle risorse** acquatiche vive **in condizioni sostenibili** dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale.

A tal fine la Comunità applica l'approccio precauzionale [...] L'obiettivo è di attuare progressivamente una gestione della pesca basata sugli ecosistemi. Si intende inoltre contribuire a **promuovere un'attività di pesca efficiente** nell'ambito di un settore della pesca e dell'acquacoltura economicamente redditizio e competitivo, **garantendo un equo tenore di vita** a coloro che dipendono dalle attività di pesca e **tenendo conto degli interessi dei consumatori.**”

Reg. (CE) 2371/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002 relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca

Campo di applicazione (art. 1)

“1. La politica comune della pesca riguarda la conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse acquatiche vive, l'acquacoltura, nonché la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura laddove tali attività sono realizzate nel territorio degli Stati membri o nelle acque comunitarie ovvero da parte di pescherecci comunitari o di cittadini degli Stati membri, fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera.

2. La politica comune della pesca stabilisce misure coerenti che riguardano:

- a) la conservazione, la gestione e lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive;
- b) il contenimento dell'impatto ambientale della pesca;
- c) le condizioni di accesso alle acque e alle risorse;
- d) la politica strutturale e la gestione della capacità della flotta;
- e) il controllo e l'esecuzione;
- f) l'acquacoltura;
- g) l'organizzazione comune dei mercati;
- h) le relazioni internazionali”.

Obiettivi (art. 2, par. 1):

“1. La politica comune della pesca garantisce lo **sfruttamento delle risorse** acquatiche vive **in condizioni sostenibili** dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale.

A tal fine la Comunità applica l'approccio precauzionale [...] L'obiettivo è di attuare progressivamente una gestione della pesca basata sugli ecosistemi. Si intende inoltre contribuire a **promuovere un'attività di pesca efficiente** nell'ambito di un settore della pesca e dell'acquacoltura economicamente redditizio e competitivo, **garantendo un equo tenore di vita** a coloro che dipendono dalle attività di pesca e **tenendo conto degli interessi dei consumatori.**”

N.B. L'**Agenzia europea di controllo della pesca** organizza il coordinamento operativo delle attività di ispezione e di controllo della pesca, espletate dagli Stati membri, e assistere questi ultimi nell'applicazione delle norme della politica comune della pesca.

5. Politica marittima integrata

La politica marittima integrata per l'UE è basata sull'esplicito riconoscimento della correlazione di tutte le questioni connesse agli oceani e ai mari europei e della necessità che le politiche marittime vengano elaborate congiuntamente al fine di ottenere i risultati auspicati.

I principali progetti da realizzare sono:

- creazione di uno spazio per il trasporto marittimo europeo senza frontiere;
- elaborazione di una strategia europea per la ricerca marina;
- sviluppo da parte degli Stati membri di politiche marittime integrate nazionali;
- creazione di una rete europea per la sorveglianza marittima;
- elaborazione di una tabella di marcia per la pianificazione dello spazio marittimo da parte degli Stati membri;
- elaborazione di una strategia volta a mitigare gli effetti del cambiamento climatico sulle regioni costiere;
- riduzione delle emissioni di CO₂ e dell'inquinamento dovuti al trasporto marittimo;
- eliminazione della pesca illegale e della pesca al traino distruttiva in alto mare;
- creazione di una rete europea di poli marittimi;
- esame delle esenzioni previste dal diritto del lavoro dell'UE per il settore del trasporto marittimo e il settore della pesca

III.

L'azione esterna dell'UE

1. L'adesione dell'UE alla CNUDM

1998, la CE aderisce a:

- Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982
- Accordo sull'attuazione della parte XI della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982
 - Dichiarazione sulle competenze della Comunità europea per quanto riguarda le materie che rientrano nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 e l'Accordo del 28 luglio del 1994 sull'attuazione della parte XI della convenzione
- Accordo ai fini dell'applicazione delle disposizioni della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 relative alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transzonali e degli stock ittici altamente migratori
 - Dichiarazione concernente la competenza della Comunità europea
 - Dichiarazioni interpretative

2. La dimensione esterna della politica comune della pesca

L'obiettivo generale della PCP è di garantire la gestione sostenibile delle risorse alieutiche sotto il profilo economico, sociale e ambientale, anche al di fuori delle acque dell'UE

Accordi di pesca:

- **Accordi continuativi nel settore della pesca:** accordi, in particolare con Stati limitrofi con cui per tradizione esistano interessi comuni in materia di pesca e relazioni equilibrate
- **Accordi di partenariato nel settore della pesca:** accordi con Stati terzi caratterizzati da differenze economiche, sociali o istituzionali; tali accordi prevedono il pagamento di una contropartita finanziaria in cambio del diritto di pesca per la flotta dell'UE

(tali accordi sono conclusi sulla base dell'art. 218 TFUE)



Si noti che gli accordi di pesca devono rispettare le norme cogenti del diritto internazionale (norme per le quali non è ammessa alcuna deroga). Il problema si è posto in relazione all'Accordo di pesca concluso dall'UE con il Marocco nel 2006, il quale consente alla flotta dell'UE la pesca nelle acque sotto giurisdizione marocchine. Ora il Marocco esercita la sua giurisdizione anche sulle acque territoriali e la ZEE nel Sahara occ., territorio occupato e al cui popolo spetta il diritto all'autodeterminazione. L'Accordo non specifica che le acque del Sahara occ. sono escluse dal suo campo di applicazione, dunque di fatto la flotta dell'UE pesca in quelle acque in violazione della norma sul diritto all'autodeterminazione dei popoli, la quale ha come suo corollario che il popolo esercita una sovranità permanente sulle risorse naturali del territorio occupato.

Partecipazione ad Organizzazioni regionali per la pesca:

- l'UE è parte contraente di 10 delle organizzazioni regionali per la pesca esistenti ed ha lo *status* di osservatore presso le altre 2
- l'adesione a queste organizzazioni è negoziata sulla base dell'art. 218 TFUE
- l'UE è rappresentata in tali organizzazioni dalla Commissione

Testo consigliato

R. Frid, *The relations between the EC and international organizations: legal theory and practice*, The Hague, 1995, Chapter 7, p. 319 ss.

3. La dimensione esterna della politica marittima integrata

Governance internazionale fondata sullo Stato di diritto

- L'adesione di tutti i paesi alla CNUDM deve costituire un obiettivo prioritario per l'Unione europea, da conseguire attraverso un dialogo con i paesi non ancora firmatari. A tal fine l'UE raccomanderà e promuoverà la ratifica e l'attuazione di tali strumenti fondamentali nel contesto di negoziati ed accordi bilaterali pertinenti. Progetti politici quali il rinnovo del sistema di preferenze generalizzate previsto per il 2015 dovrebbero conferire maggiore importanza alla *governance* marittima internazionale.
- L'UE deve inoltre promuovere un migliore utilizzo delle istituzioni create nell'ambito della CNUDM e garantire che essa sia adeguatamente rappresentata in ciascuna di esse.

Protezione della biodiversità marina, anche nelle acque d'altura

- La CNUDM sancisce una serie di obblighi generali in materia di protezione dell'ambiente marino e cooperazione, ma non prevede meccanismi che consentano di adottare misure efficaci nelle acque d'altura secondo un approccio trasversale. A tal fine, l'UE ha proposto la conclusione di un accordo di attuazione nell'ambito della CNUDM, il quale potrebbe efficacemente contribuire a colmare le lacune esistenti nel quadro giuridico, in particolare per quanto riguarda l'istituzione di zone marine protette nelle acque d'altura.

Cambiamento climatico

- Spetta all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) agevolare lo sviluppo e l'adozione di misure di riduzione globali e l'UE attende con interesse la conclusione di tali lavori in un prossimo futuro.
- L'UE deve adoperarsi con maggiore impegno per definire un accordo sui cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012, in collaborazione con le altre parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.
- L'UE deve inoltre continuare a fornire assistenza tecnica e finanziaria agli Stati costieri e insulari in via di sviluppo per favorirne l'adattamento agli impatti del cambiamento climatico ed aiutare i paesi partner a stabilire piani nazionali di adeguamento a lungo termine

Garantire la sicurezza e la protezione marittima e la libertà di navigazione

- per l'UE è fondamentale assicurare la libertà e la sicurezza della navigazione e la continuità dei trasporti merci e passeggeri. Per questo motivo essa continua ad adoperarsi per dare tempestiva attuazione a tutti gli strumenti internazionali esistenti in questo settore e garantirne il rispetto e si aspetta che i suoi partner facciano altrettanto ed offrano livelli di protezione equivalenti per le attività marittime dell'UE fuori dalle acque comunitarie.
- L'UE ritiene necessario intensificare la cooperazione tra i partner per lottare contro la pirateria e le cause che ne sono all'origine con azioni sia di tipo militare che civile, ma riconosce tuttavia che soltanto ristabilendo l'ordine a terra sarà possibile contrastare efficacemente la pirateria nelle regioni maggiormente colpite.

Promuovere un lavoro dignitoso nei settori marittimi

- sulla scorta degli strumenti dell'OIL e delle conclusioni del Consiglio europeo sul lavoro dignitoso per tutti, l'UE e i suoi partner devono intensificare la loro azione a favore di un lavoro dignitoso nei settori marittimi.

Conoscere meglio il mare

- intensificare il lavoro di ricerca per esplorare e capire le potenzialità e i problemi del mare, accrescere l'efficienza delle attività marittime esistenti ed ovviare all'insostenibile sovrasfruttamento delle risorse, applicando un approccio ecosistemico. L'UE e i paesi terzi partner devono rafforzare la partecipazione a programmi di ricerca internazionali su vasta scala al di là delle giurisdizioni nazionali e nelle acque d'altura, secondo quanto raccomandato nella strategia dell'UE per la ricerca marina e marittima

Rafforzare il ruolo dell'UE nelle sedi internazionali

- l'UE è già membro a pieno titolo delle organizzazioni regionali di gestione della pesca: es. la Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, la Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale, l'Organizzazione della pesca nell'Atlantico nord-occidentale, la Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano, la Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale e la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo
- far sentire la voce dell'UE nella FAO, nell'IMO, all'OCSE e nei fori informali

Altri obiettivi

Istituire una cooperazione regionale nei bacini marittimi condivisi:

- partendo dalle Strategie regionali già varate per l'Artico, il Baltico e il Mediterraneo. La Commissione intende inoltre sviluppare approcci analoghi per altri bacini marittimi
- promuovere la cooperazione regionale per lo sviluppo di strumenti trasversali per una politica integrata, con particolare riguardo alla sorveglianza integrata delle attività marittime, alla ricerca marina, alla pianificazione dello spazio marittimo e alla gestione integrata delle zone costiere con i paesi terzi che condividono bacini marittimi con l'UE

Sviluppare relazioni con partner importanti (Canada, Norvegia, Giappone, Stati Uniti, Brasile, India, Russia e Cina):

- sono in corso numerosi dialoghi settoriali su questioni quali il trasporto marittimo, la costruzione navale, l'occupazione e gli affari sociali e la gestione delle risorse della pesca. Tali dialoghi sono generalmente basati su accordi o su memorandum d'intesa.
- creazione di strumenti trasversali quali la sorveglianza marittima, la ricerca marina, la gestione integrata delle zone costiere e lo sviluppo delle tecnologie marine

4. Focus.

I rapporti tra UE e Organizzazione marittima internazionale (IMO)

- dal 1974, in seguito ad un accordo di collegamento e di cooperazione, la Commissione ha lo *status* di osservatore all'IMO
- dal 2002, nell'intento di rafforzare il ruolo dell'UE nell'ambito dell'IMO, la Commissione ha raccomandato al Consiglio di avviare i negoziati con l'IMO per diventare membro dell'organizzazione (v. Raccomandazione della Commissione al Consiglio mirante ad autorizzare la Commissione ad iniziare e condurre negoziati con l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) in merito alle condizioni e alle modalità dell'adesione della Comunità europea , SEC/2002/0381 def.)



perché l'adesione sia possibile, occorre tuttavia emendare la Convenzione di Ginevra del 1948, con cui l'IMO è stata costituita, per permettere l'adesione di organizzazioni di integrazione regionale, e ottenere il voto (e la ratifica) dei due terzi degli attuali Stati membri dell'organizzazione

- dal 2005 la Commissione e gli Stati membri applicano, prima delle riunioni dell'IMO, una procedura di coordinamento intesa a definire la posizione dell'UE o posizioni comuni e a presentare proposte comuni su questioni di competenza o interesse dell'UE (v. Commission Staff Working Document, Procedural framework for the adoption of Community or common positions for IMO related issues and rules governing their expression in the IMO, SEC(2005) 449)

5. Focus.

L'azione esterna dell'UE nell'Artico

Legami dell'UE con la regione artica:

- solo Finlandia e Svezia fanno parte della regione
- l'Islanda è un paese candidato ad aderire all'UE
- la Groenlandia, territorio sotto sovranità della Danimarca, è legata da un associazione con l'UE (v. art. 203 TFUE)

Interessi dell'UE nella regione artica:

- Presenza di risorse naturali (petrolio, gas, ferro)
- Lo scioglimento dei ghiacci rende percorribili nuove rotte commerciali (rotta di nord-ovest e rotta di nord-est)

Comunicazione congiunta al PE e al Consiglio del 26.06.2012, Definire una politica dell'Unione europea per la regione artica: progressi compiuti dal 2008 e prossime tappe, JOIN(2012) 19 final

Obiettivi della strategia dell'UE:

- tutela e preservazione dell'Artico e della sua popolazione
- uso sostenibile delle sue risorse
- cooperazione internazionale nella gestione della regione



l'UE vuole ottenere lo *status* di osservatore al Consiglio artico, il più importante centro decisionale a livello internazionale *sulla governance* dell'Artico



opposizione degli Stati membri del Consiglio artico (es. di Canada e Norvegia dopo che l'UE ha adottato il regolamento UE n. 1007/2009 sul divieto del commercio dei prodotti derivati dalla foca)

IV.
La dimensione della sicurezza

**1. La sicurezza alle frontiere esterne dell'UE:
il problema dell'immigrazione clandestina via mare**

a) L'istituzione e i compiti di FONTEX (regolamento (CE) n. 2007/2004)

- Art. 1: “E’ istituita un’agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne onde migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione.

L’agenzia semplifica e rende più efficace l’applicazione delle norme europee vigenti e future relative alla gestione delle frontiere esterne”.

A tal fine garantisce il coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati membri ai fini dell’applicazione di tali misure, contribuendo in tal modo a un livello efficace, elevato e uniforme di **controllo delle persone** e di **sorveglianza delle frontiere esterne**

N.B. Nell’ambito dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, l’UE, sulla base dell’art. 77, par. 1, TFUE “Art. 77, par.1 “ [...] sviluppa una politica volta a: a) garantire l’assenza di qualsiasi controllo sulle persone [...] all’atto dell’attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne [...]”.

Struttura di FRONTEX:

L'Agenzia è un organismo dell'Unione. E' dotata di personalità giuridica. Essa è rappresentata dal proprio **direttore esecutivo** .

L'Agenzia è diretta dal direttore esecutivo che è completamente indipendente nell'espletamento delle sue funzioni: non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo o organismo

L'Agenzia ha un **consiglio d'amministrazione** composto da un rappresentante per ciascun stato membro e di due rappresentanti della Commissione.

I membri sono nominati in base al grado di esperienza e perizia appropriate e di alto livello nel settore della cooperazione nella gestione delle frontiere.

Il consiglio d'amministrazione prende le sue decisioni a maggioranza assoluta dei membri aventi diritto di voto.

b) Tipologie di operazioni messe in atto da FRONTEX

1. Operazioni congiunte e Progetti pilota
2. Squadre di intervento rapido alle frontiere (RAPID)
3. Operazioni congiunte di rimpatrio

1. Operazioni congiunte e Progetti pilota

L'Agenzia valuta, approva e coordina le proposte degli Stati relative a operazioni congiunte o progetti pilota.

L'Agenzia procede ad una attenta **analisi dei rischi**

L'Agenzia **finanzia o cofinanzia** con sovvenzioni dal proprio bilancio.

Il direttore esecutivo redige un **piano operativo** definendo nel dettaglio gli aspetti organizzativi (descrizione della situazione, modus operandi, la durata, l'area geografica ...)

Il contributo degli Stati membri, relativamente alle loro guardie di frontiera, per operazioni congiunte e progetti pilota è programmato sulla base di negoziati e accordi annuali bilaterali tra Agenzia e Stati membri.

L'Agenzia nomina un agente di coordinamento per ogni operazione.

Le squadre europee di guardie di frontiera durante le operazioni devono seguire le indicazioni dello Stato membro ospitante conformemente al piano operativo.

2. Squadre di intervento rapido alle frontiere (RAPID)

Su richiesta di uno Stato membro che si trovi a far fronte a pressioni urgenti ed eccezionali, specie in caso di afflusso massiccio alle frontiere esterne di cittadini di paesi terzi che tentano di entrare illegalmente nel territorio di tale Stato membro, l'Agenzia può inviare per un periodo limitato nel territorio dello Stato membro richiedente una o più squadre europee di guardie di frontiera.

Procedura per l'invio delle squadre RABIT

- La domanda d'invio delle squadre contiene la descrizione della situazione, eventuali obiettivi ed esigenze.
- Il direttore esecutivo informa subito il Consiglio d'amministrazione. Il direttore tenuto conto dell'analisi di rischio e di tutte le altre informazioni utili fornite dallo Stato, decide entro 5 giorni lavorativi dalla data di invio della richiesta.
- Se ritiene opportuno inviare le squadre, il direttore esecutivo elabora immediatamente un piano operativo e subito dopo l'approvazione informa gli Stati membri. Questi mettono a disposizione le guardie di frontiera a meno che non si trovino a far fronte a situazioni eccezionali.

3. Operazioni congiunte di rimpatrio

L'Agenzia garantisce l'assistenza e, su istanza degli Stati membri partecipanti, il coordinamento o l'organizzazione di **operazioni congiunte di rimpatrio** anche attraverso il noleggio di aerei.

L'Agenzia finanzia queste operazioni.

Il sostegno finanziario è subordinato al pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali.

c) Compatibilità dell'attività di FRONTEX con il rispetto dei diritti umani

Regolamento (CE) n. 2007/2004

- Par. 22 del Preambolo: “Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi sanciti dall'articolo 6, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e contenuti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.”

Regolamento (CE) n. 863/2007

- Par. 17 del Preambolo: “Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riconosciuti, in particolare, dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Esso dovrebbe essere attuato nel rispetto degli obblighi degli Stati membri in materia di protezione internazionale e di non respingimento.”
- Par. 18 del Preambolo: “Il presente regolamento dovrebbe essere attuato nel pieno rispetto degli obblighi derivanti dal diritto internazionale del mare, in particolare per quanto riguarda la ricerca e il salvataggio.”
- Art. 6, par. 2: “Nello svolgimento dei loro compiti e nell’esercizio delle loro competenze, i membri delle squadre rispettano pienamente la dignità umana. Qualsiasi misura adottata nello svolgimento dei loro compiti e nell’esercizio delle loro competenze deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti dalla misura stessa. Quando svolgono i loro compiti ed esercitano le loro competenze, i membri delle squadre non esercitano verso le persone discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l’origine etnica, la religione o le convinzioni, la disabilità, l’età o l’orientamento sessuale”.

Decisione 2010/252/UE, Allegato, Parte I: Regole per le operazioni alle frontiere marittime coordinate dall'Agenzia

1.1 “Le misure adottate ai fini delle operazioni di sorveglianza sono attuate in conformità dei diritti fondamentali e in modo da salvaguardare l'incolumità delle persone intercettate e delle unità partecipanti”

1.2 “Nessuno può essere sbarcato o altrimenti consegnato alle autorità di un paese in violazione del principio di non respingimento o nel quale sussista un rischio di espulsione o di rimpatrio verso un altro paese in violazione di detto principio [...]”

Regolamento (UE) n. 1168/2011

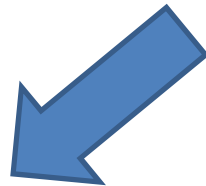
- Art. 1, par. 2: “L’agenzia espleta le proprie funzioni nel pieno rispetto della pertinente normativa dell’unione, fra cui la Carta dei diritti fondamentali, del diritto internazionale, compresa la convenzione relativa allo status dei rifugiati (Convenzione di Ginevra del 1951), degli obblighi inerenti l’accesso alla protezione internazionale, in particolare il principio di non respingimento e dei diritti fondamentali [...]”.
- Art. 2, par. 1bis: “ [...] Le speciali esigenze dei bambini, delle vittime della tratta, delle persone bisognose di assistenza medica, delle persone bisognose di protezione internazionale e di altre persone vulnerabili devono essere trattate in conformità del diritto dell’unione e internazionale”.

- Art. 2 bis: “L’agenzia elabora e sviluppa ulteriormente un **codice di condotta** applicabile a tutte le operazioni di cui assicura il coordinamento. Il codice di condotta stabilisce procedure intese a garantire i principi dello Stato di diritto e il rispetto dei diritti fondamentali, con particolare attenzione nel caso dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili come anche delle persone che chiedono protezione internazionale, e applicabili a tutti coloro che prendono parte alle attività dell’agenzia”.
- Art. 3, par. 1bis, co. 3: “Lo stato membro di origine predispone adeguate misure disciplinari o di altra natura conformemente al proprio diritto interno nel caso vi siano state violazioni dei diritti fondamentali o degli obblighi in materia di protezione internazionale [...]”.

- Art. 5: “[...] L’agenzia prende altresì le iniziative necessarie per assicurare che tutte le guardie di frontiera e l’altro personale degli Stati membri che fanno parte delle squadre europee di guardia di frontiera, come anche il personale dell’agenzia, abbiano ricevuto, prima di partecipare alle attività operative organizzate dall’agenzia, una formazione sul pertinente diritto dell’unione e internazionale, compresi i diritti fondamentali e l’accesso alla protezione internazionale e orientamenti intesi a consentire l’identificazione delle persone che chiedono protezione e ad indirizzarle verso le strutture appropriate”.

- Art. 26 bis: “1. L'Agenzia elabora, sviluppa ulteriormente e attua la sua **strategia in materia di diritti fondamentali**. Essa istituisce un meccanismo efficace per monitorare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le proprie attività”.
- 2. Un **forum consultivo** è istituito dall'Agenzia per assistere il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione in questioni legate ai diritti fondamentali. L'Agenzia invita l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre pertinenti organizzazioni a partecipare al forum consultivo. Su proposta del direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione decide la composizione e i metodi di lavoro del forum consultivo nonché le modalità di trasmissione delle informazioni allo stesso”.

d) Attribuzione della responsabilità internazionale per la violazione dei diritti umani da parte delle operazioni di FRONTEX



Operazioni congiunte:

Responsabilità dello Stato membro di provenienza delle unità e del personale messi a disposizione dell'operazione



Operazioni "RABIT":

Responsabilità dello Stato membro che richiede l'intervento

e) I problemi posti dalle operazioni FRONTEX in mare

**L'immigrazione via mare ha il carattere, spesso, di immigrazione mista
(rifugiati politici, ma anche rifugiati economici)**



Come rispettare il **divieto di non respingimento per i richiedenti asilo** fissato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra *sullo status* dei rifugiati del 1951?

N.B. La Convenzione di Ginevra oltre ad essere stata ratificata da tutti gli Stati membri dell'UE è richiamata dall'art. 78, par. 1, TFUE che così recita: “L'Unione sviluppa una politica comune in materia d'asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea[...]. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 Luglio 1951 e al protocollo del 31 Gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.”

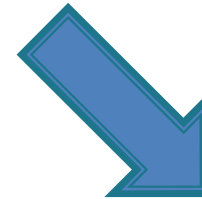
- La soluzione adottata dall'UE: **Direttiva (CE) 2005/85 (“Direttiva Procedure”)**

Direttiva (CE) 2005/85 (“Direttiva Procedure”)



“Paese terzo sicuro”

1. non sussistano minacce alla vita e alla libertà del migrante per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche
2. sia rispettato il principio di non respingimento
3. sia osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture o altri trattamenti inumani o degradanti
4. esista la possibilità di chiedere lo status di rifugiato



“Paese di origine sicuro”

Il richiedente asilo ha la cittadinanza di quel paese e non ha invocato gravi motivi per ritenere che quel paese non sia un paese di origine sicuro nelle circostanze in cui si trova

Come si rispetta l'**obbligo di prestare soccorso in mare**
che discende dall'art. 98 CNUDM?

N.B. La CNUDM è stata ratificata dall'UE e da tutti gli Stati costieri membri dell'UE.



In materia si applica la **Convenzione internazionale sulla salvaguardia della vita umana in mare del 1974**, ratificata da tutti gli Stati costieri membri dell'UE, la quale stabilisce che le persone salvate devono essere sbarcate in un **“luogo sicuro”**, sebbene non indichino le condizioni che un luogo deve possedere per essere ritenuto sicuro.



Sul punto risoluzioni dell'Organizzazione marittima internazionale (IMO) hanno fornito alcune indicazioni

➤ La soluzione adottata dall'UE: **Decisione 2010/252/UE**

Decisione 2010/252/UE

Allegato, Parte II: Linee guida applicabili ai casi di ricerca e salvataggio e sbarco nel quadro di un'operazione alle frontiere marittime coordinata dall'Agenzia



**“luogo sicuro”
ai fini del salvataggio in mare**

“Fatta salva la responsabilità del centro di coordinamento del soccorso e a meno che non sia diversamente indicato nel piano operativo, dovrebbe essere privilegiato lo sbarco nel paese terzo da cui è partita la nave che trasporta le persone interessate o dalle cui acque territoriali o regione di ricerca e soccorso tale nave è transitata e, qualora ciò non sia possibile, dovrebbe essere privilegiato lo sbarco nello Stato membro ospitante a meno che sia necessario agire diversamente per garantire l'incolumità di tali persone”

Testo consigliato

A. Caligiuri, *Le operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina alle frontiere marittime dell'Unione europea e la tutela dei richiedenti asilo*, in A. Caligiuri, G. Cataldi, N. Napoletano (a cura di), *La tutela dei diritti umani in Europa tra sovranità nazionale e ordinamenti sovranazionali*, Padova, 2010, p. 359 ss.

2. La sicurezza nei traffici marittimi internazionali: il contrasto della pirateria nel Corno d'Africa

a) Le tipologie di strumenti attivati dall'UE per contrastare il fenomeno della pirateria

- **operazione militare Atlanta**, istituita a sostegno delle risoluzioni 1814 (2008), 1816 (2008) e 1838 (2008) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in modo conforme all'azione autorizzata in caso di pirateria in applicazione degli articoli 100 e seguenti della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982
- missione civile: **EUCAP NESTOR** (Missione dell'UE per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa)
- **Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Corno d'Africa**, che dipende dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza
- **Centro operativo dell'UE per le missioni e l'operazione di politica di sicurezza e di difesa comune nel Corno d'Africa**, istituita a sostegno delle missioni e dell'operazione della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) nel Corno d'Africa

b) Chi esercita la giurisdizione penale sui pirati catturati nell'ambito dell'operazione Atlanta?

- In base all'**art. 105 CNUDM** “Nell'alto mare o in qualunque altro luogo fuori della giurisdizione di qualunque Stato, ogni Stato può sequestrare una nave o aeromobile pirata o una nave o aeromobile catturati con atti di pirateria e tenuti sotto il controllo dei pirati; può arrestare le persone a bordo e requisirne i beni. Gli organi giurisdizionali dello Stato che ha disposto il sequestro hanno il potere di decidere la pena da infliggere nonché le misure da adottare nei confronti delle navi, aeromobili o beni, nel rispetto dei diritti dei terzi in buona fede”.
- La soluzione adottata dall'UE: **art. 12 dell'Azione comune 2008/851/PESC del Consiglio del 10 novembre 2008 relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia**

Art. 12, par. 1:

le persone che hanno commesso o sono sospettate di aver commesso atti di pirateria o rapine a mano armata arrestate e fermate al fine dell'esercizio di azioni giudiziarie nelle acque territoriali della Somalia o in alto mare, nonché i beni che sono serviti a compiere tali atti, sono trasferiti:

- alle autorità competenti dello Stato membro o dello Stato terzo che ha partecipato all'operazione del quale la nave che ha effettuato la cattura batte bandiera, o
- se tale Stato non può o non intende esercitare la propria giurisdizione, a uno Stato membro o a qualsiasi Stato terzo che desideri esercitarla nei confronti di tali persone e beni ► **conclusione di accordi di trasferimento dei pirati a Stati che li vogliano processare, sebbene su contropartita finanziaria e tecnica dell'UE** (v. accordo con il Kenya del 2009, accordo con le Seychelles 2009, accordo con Mauritius 2011)

Art. 12, par. 2:

“Nessuna delle persone di cui al paragrafo 1 può essere trasferita in uno Stato terzo se le condizioni del trasferimento non sono state stabilite con tale Stato terzo in conformità del diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale dei diritti umani, al fine di garantire in particolare che nessuno sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o a qualsiasi altro trattamento crudele, inumano o degradante”.



Negli accordi sul trasferimento dei pirati, l'UE si preme per avere garanzie sulla tutela dei diritti umani dei pirati: diritto ad un equo processo, divieto di pena di morte, condizioni carcerarie rispettose della dignità umana

Testo consigliato

D. Helly, *Lessons from Atlanta and EU counter-piracy policies*, 2011,

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Atalanta_report.pdf