

SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 23/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea
NUMERO ATTO	COM(2013) 197
NUMERO PROCEDURA	2013/0106 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	12/04/2013
DATA DI TRASMISSIONE	15/04/2013
SCADENZA OTTO SETTIMANE	11/06/2013
ASSEGNATO IL	14/05/2013
COMM.NE DI MERITO	1 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a
OGGETTO	Adozione di norme specifiche per la sorveglianza delle frontiere marittime da parte delle guardie di frontiera nelle operazioni coordinate dall'Agenzia per la gestione della cooperazione alle frontiere esterne dell'UE.
BASE GIURIDICA	Art. 77, par. 2, lettera d) del TFUE, nel quale viene stabilito che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano "qualunque misura necessaria per l'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne".
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Gli obiettivi dell'azione da intraprendere non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri in ragione delle loro differenti legislazioni e prassi, e possono quindi, anche a causa del carattere multinazionale delle operazioni, essere realizzati meglio a livello dell'Unione. Il regolamento si limita altresì a quanto strettamente necessario per conseguire gli scopi che esso si propone.

ANNOTAZIONI:

La presente proposta di regolamento è stata segnalata dal Governo, ai sensi della legge 234/2012, tra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Il Governo stesso, nel trasmetterla, ha annunciato l'invio di una Relazione, non ancora pervenuta.

La proposta trae la sua ragion d'essere dal punto 5.1 del [Programma di Stoccolma](#), relativo alla gestione integrata delle frontiere esterne, dove veniva richiesto alla Commissione di presentare entro il 2010 proposte per precisare e potenziare il ruolo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione e mettere a punto "regole d'ingaggio chiare per le operazioni congiunte in mare, badando a tutelare le persone bisognose di protezione che viaggiano in flussi misti, in conformità del diritto nazionale".

Tale richiesta era stata inizialmente soddisfatta ricorrendo alla procedura di comitatologia in base all'articolo 12, paragrafo 5, del [Regolamento \(CE\) n. 562/2006](#) (cd. "Codice Schengen"), con l'adozione della [decisione del Consiglio 2010/252/UE](#), che riuniva in un unico strumento giuridico disposizioni vigenti di diritto dell'Unione e di diritto internazionale, allo scopo di superare le divergenze d'interpretazione del diritto internazionale della navigazione adottate dagli Stati membri nonché le rispettive prassi, e di garantire così l'efficienza delle operazioni marittime coordinate dall'Agenzia.

Il Parlamento europeo ha tuttavia ritenuto che l'atto avrebbe dovuto essere adottato secondo la procedura legislativa ordinaria e non mediante la procedura di comitatologia, e ha pertanto adito la Corte di giustizia contro il Consiglio, chiedendo l'annullamento della decisione in quanto essa introduceva nuovi elementi essenziali nel codice frontiere Schengen, modificava elementi essenziali del medesimo codice e modificava il contenuto del [regolamento \(CE\) n. 2007/2004](#), istitutivo dell'Agenzia. La Corte, con [sentenza del 5 settembre 2012](#), ha effettivamente annullato la decisione in quanto essa introduce nuovi elementi essenziali nel codice frontiere Schengen; ha altresì disposto di mantenere gli effetti della decisione stessa fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole, di una nuova normativa.

Nel presentare la nuova proposta, la Commissione, oltre a tenere conto dei lavori preparatori che avevano preceduto la decisione 2010/252/UE - in primis, dello Studio sugli strumenti di diritto internazionale in merito all'immigrazione illegale via mare ([SEC \(2007\) 691](#)) -, è intervenuta sul testo della decisione per adeguarla a sviluppi legislativi e giurisprudenziali come le modifiche al regolamento 2007/2004 introdotte dal [regolamento \(UE\) n. 1168/2011](#), e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa [Hirsi Jamaa e altri c. Italia](#), nella quale vengono forniti chiarimenti ai concetti di intercettazione e soccorso. Più nel dettaglio, il regolamento 1168/2011 estende le funzioni dell'Agenzia prevedendo che essa possa assistere gli Stati membri in circostanze particolarmente delicate, tenendo conto che alcune situazioni possono comportare emergenze umanitarie e il soccorso in mare, mentre la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ribadisce l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei soggetti intercettati in mare e il principio di non respingimento nelle operazioni marittime.

Più nel dettaglio, la proposta:

- si applica a tutte le operazioni di sorveglianza delle frontiere marittime svolte dagli Stati membri con il coordinamento dell'Agenzia (art. 1), includendo nel concetto di "sorveglianza di frontiera" (come del resto avveniva già nella decisione del Consiglio) anche le misure di intercettazione e le modalità di applicazione per il soccorso che si rendessero necessarie;
- tiene conto del nuovo ruolo dell'Agenzia, che pur non assumendo le funzioni di centro di coordinamento del soccorso, assiste gli Stati membri durante un'operazione marittima affinché essi rispettino gli obblighi derivanti dal diritto internazionale della navigazione;
- trasforma, tenendo conto delle modifiche apportate al regolamento 2007/2004, il piano operativo in uno strumento giuridicamente vincolante non solo rispetto agli interventi rapidi, ma a tutte le operazioni coordinate dall'Agenzia;

- tiene conto (in particolare, all'art. 4) delle questioni sollevate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella citata sentenza *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, con riferimento al principio di non respingimento sancito dall'art. 19, paragrafo 2, della [Carta dei diritti fondamentali dell'UE](#). Pertanto, in caso di sbarco in un paese terzo, l'identificazione delle persone intercettate o soccorse e la valutazione delle loro circostanze personali devono avvenire, per quanto possibile, prima dello sbarco, e le persone in questione devono essere informate in modo opportuno sul luogo dello sbarco, in modo che possano esprimere le eventuali ragioni per cui ritengono che uno sbarco nel luogo proposto violerebbe il principio di non respingimento. In linea generale, le unità partecipanti all'operazione marittima, prima di decidere in merito allo sbarco in un paese terzo, devono tener conto delle situazione generale di tale paese. Qualora lo Stato membro ospitante¹ o gli Stati membri partecipanti² siano o avrebbero dovuto essere a conoscenza del fatto che in detto paese terzo vi è il rischio che le persone siano sottoposte a pena di morte, tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti, o che in esso sussista un rischio di espulsione, rimpatrio o estradizione verso un altro paese in violazione del principio di non respingimento, le persone intercettate o soccorse non sono sbarcate in quel paese;
- introduce (al capo III), una distinzione chiara tra localizzazione, intercettazione e soccorso. Quanto all'intercettazione, pur conservando l'insieme di misure già previste dalla decisione, la proposta distingue tra misure che possono essere adottate in acque territoriali (art. 6), in alto mare (art. 7) e nella cd. "zona contigua" (art. 8)³, chiarendo le condizioni a cui tali misure possono essere adottate e il fondamento giurisdizionale in base a cui l'azione può essere compiuta, specie nei riguardi di navi priva di nazionalità. In particolare l'intercettazione di imbarcazioni in alto mare è chiaramente subordinata all'obbligo di nutrire il fondato sospetto che l'imbarcazione sia utilizzata per il traffico di migranti;
- mantiene l'impostazione della decisione del Consiglio per quanto concerne le situazioni di ricerca e soccorso. La formulazione riprende quella usata nella convenzione internazionale del 1989 sulla ricerca e il salvataggio marittimo e del Manuale internazionale di ricerca e soccorso aero-marittimo (IAMSAR), e sono individuati criteri per definire quando un'imbarcazione è considerata in situazione di incertezza (art. 9, par. 3), di allarme (art. 9, par. 4), o di pericolo (art. 9, par. 5);
- innova rispetto alla decisione del Consiglio nel trattare la questione dello sbarco in termini di intercettazione e soccorso (art. 10). Nel caso di intercettazione nelle acque territoriali o nella zona contigua, lo sbarco deve avvenire nello Stato membro costiero: **sono pertanto equiparati, per quanto concerne l'effetto che essi producono, il concetto di acque territoriali e di acque contigue**. Nel caso d'intercettazione in alto mare, invece, lo sbarco può avvenire nel paese terzo da cui l'imbarcazione è partita, purché sia garantita la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto del principio di non respingimento; ove ciò non sia possibile, lo sbarco deve avvenire nello Stato membro ospitante;
- per quanto concerne lo sbarco a seguito di un'operazione di soccorso, introduce il concetto di "luogo sicuro" definito negli orientamenti sul trattamento delle persone soccorse in mare, adottati dall'Organizzazione marittima internazionale, e impone agli

¹ Trattasi dello Stato membro in cui si svolge o da cui è avviata un'operazione marittima.

² Trattasi dello Stato membro, diverso da quello ospitante, che partecipa a un'operazione marittima con mezzi o risorse umane.

³ Per zona contigua, in base all'art. 33 della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, si intende la zona adiacente alle acque territoriali. Essa non può estendersi oltre le 24 miglia nautiche a partire dalla linea da cui è misurata l'ampiezza delle acque territoriali. Costituisce una parte della zona economica esclusiva o dell'alto mare (a seconda se lo Stato costiero abbia dichiarato o meno una zona economica esclusiva) e in essa si applica la libertà di navigazione. Benché non faccia parte delle acque territoriali, lo Stato costiero vi può esercitare il controllo per impedire e reprimere le violazioni alle sue norme doganali, fiscali, d'immigrazione o sanitarie all'interno del suo territorio o delle sue acque territoriali.

Stati membri di cooperare con il competente centro di coordinamento del soccorso per fornire un porto adeguato o un luogo sicuro e garantire lo sbarco rapido ed efficace. La proposta tiene conto del fatto che attualmente le unità marittime e aeree operano coordinate dal centro di coordinamento del soccorso, cui spetta definire il porto adeguato o il luogo di sbarco; riconosce tuttavia anche la possibilità per le unità marittime di effettuare lo sbarco nello Stato membro ospitante qualora esse non vengano sollevate dalla responsabilità di prestare assistenza alle persone in pericolo non appena sia ragionevolmente fattibile, tenuto conto della sicurezza delle persone soccorse e di quella della stessa unità marittima.

3 giugno 2013

A cura di Luca Briasco

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)