

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, xxx
COM(2006) yyy def.

LIBRO VERDE

Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea

"How inappropriate to call this planet Earth when it is quite clearly Ocean"

**("È assurdo definire 'Terra' un pianeta composto per lo più da oceani")
citazione attribuita a Arthur C. Clarke**

(presentato dalla Commissione)

{SEC(2006) 689}

LIBRO VERDE

Verso la futura politica marittima dell'Unione: Oceani e mari nella visione europea

" È assurdo definire 'Terra' un pianeta composto per lo più da oceani"
citazione attribuita a Arthur C. Clarke

1.	Introduzione	3
2.	Mantenere la supremazia europea in materia di sviluppo marittimo sostenibile	7
2.1.	Un'industria marittima competitiva.....	7
2.2.	L'importanza dell'ambiente marino per lo sviluppo sostenibile delle nostre risorse marine.....	10
2.3.	Mantenersi all'avanguardia in campo scientifico e tecnologico.....	13
2.4.	L'innovazione in un contesto evolutivo	15
2.5.	Sviluppare le competenze marittime dell'Europa e promuovere l'occupazione sostenibile nel settore marittimo	18
2.6.	Formazione di <i>cluster</i>	22
2.7.	Il quadro normativo.....	23
3.	Ottimizzare la qualità della vita nelle regioni costiere.....	26
3.1.	L'attrattiva crescente delle zone costiere come luogo in cui vivere e lavorare	26
3.2.	Adattarsi ai rischi costieri.....	27
3.3.	Sviluppare il turismo costiero	30
3.4.	Gestione dell'interfaccia terra/mare	31
4.	Gli strumenti per gestire le nostre relazioni con gli oceani.....	33
4.1.	Dati al servizio di attività multiple.....	33
4.2.	Pianificazione dello spazio per un'economia marittima in espansione	36
4.3.	Utilizzare al meglio il sostegno finanziario a favore delle regioni costiere	37
5.	<i>Governance</i> marittima.....	39
5.1.	Elaborazione delle politiche nell'Unione europea	39
5.2.	Attività dei governi praticate al largo delle coste.....	42
5.3.	Norme internazionali per attività mondiali	44
5.4.	Tener conto delle realtà geografiche	48

6.	La riappropriazione del patrimonio marittimo europeo e la riaffermazione dell'identità marittima dell'Europa	50
7.	La tappa successiva: il processo di consultazione.....	52

1. INTRODUZIONE

Chiunque in Europa ha sentito parlare dei grandi viaggi di scoperta che hanno permesso ai nostri antenati di conoscere la vastità del pianeta, la diversità delle sue culture e la ricchezza delle sue risorse. Il successo di questi viaggi, fatti per lo più per mare, presupponeva apertura alle nuove idee, una pianificazione meticolosa, coraggio e determinazione. Nel corso del tempo essi hanno permesso non solo di accedere a regioni del mondo ancora sconosciute, ma anche di generare nuove tecnologie: si pensi al cronometro, utilizzato per calcolare con precisione la longitudine, e alla turbina a vapore, che ha affrancato i navigatori dalla tirannia dei venti dominanti.

Da sempre sono numerosi gli europei che vivono in prossimità del mare. Mezzo di sostentamento per i pescatori e i marinai, fonte di salute e di piacere, il mare ha offerto agli uomini nuovi orizzonti per sognare e un'ampia gamma di parole e di metafore che ricorrono sia in letteratura che nel linguaggio quotidiano. Da un lato fonte di romanticismo, dall'altro causa di separazione, ignoti pericoli e sofferenze, il mare ha rappresentato una sfida costante per l'uomo, che ha sempre aspirato a penetrarne i misteri.

Circondata da numerose isole, quattro mari (Mediterraneo, Baltico, Mare del Nord e Mar Nero) e due oceani (Atlantico e Artico), l'Europa è una penisola con uno sviluppo costiero di diverse migliaia di chilometri, superiore a quello di altre grandi estensioni continentali quali gli Stati Uniti o la Federazione russa. La sua configurazione geografica è tale per cui le frontiere sono costituite per oltre due terzi da coste e le zone marittime soggette alla giurisdizione degli Stati membri hanno un'estensione maggiore del loro territorio terrestre. Attraverso le sue regioni ultraperiferiche l'Europa è presente, oltre che nell'Oceano Atlantico, nell'Oceano Indiano e nel Mar dei Caraibi. La valenza marittima di tali regioni è molteplice e riguarda l'Unione europea nel suo insieme.

La situazione geografica del continente europeo ne ha fortemente caratterizzato la sua relazione con gli oceani, che sin dai tempi più antichi hanno influito in modo determinante sullo sviluppo della cultura, dell'identità e della storia d'Europa.

Tale realtà non è cambiata. In un'Europa che tenta di rilanciare la propria economia è fondamentale riconoscere il potenziale economico della dimensione marittima dell'Unione. Si stima che il 3-5% del prodotto interno lordo (PIL) europeo provenga da industrie e servizi del settore marittimo, senza contare le materie prime come il petrolio, il gas o le risorse ittiche. Le regioni marittime producono oltre il 40% del PIL.

Non sempre, tuttavia, i cittadini europei riconoscono l'importanza che i mari e gli oceani rivestono nella loro vita. Sanno che l'acqua è un elemento essenziale, ma non necessariamente realizzano che essa proviene per lo più dagli oceani, sotto forma di pioggia o di neve. Si preoccupano del cambiamento climatico, ma non sempre sono

consapevoli del ruolo fondamentale che gli oceani svolgono a questo riguardo. Beneficiano della possibilità di acquistare a basso prezzo prodotti provenienti da tutto il mondo, senza rendersi conto della complessità della rete logistica che li porta fino a loro.

La motivazione

Al centro delle priorità dell'Unione europea, lo sviluppo sostenibile¹ è destinato a garantire il rafforzamento reciproco della crescita economica, del benessere sociale e della protezione ambientale.

L'UE ha ora l'opportunità di applicare agli oceani il principio dello sviluppo sostenibile. A tal fine essa può sfruttare i punti di forza che sono sempre stati alla base della supremazia europea nel settore marittimo: conoscenza degli oceani, grande esperienza e capacità di cogliere nuove sfide, insieme a un impegno forte a favore della protezione della risorsa.

La gestione dei mari e degli oceani non può prescindere dalla cooperazione con i paesi terzi e a livello multilaterale. La politica europea in materia di oceani deve essere elaborata in tale contesto internazionale.

Se l'Europa vuole migliorare la sua relazione con l'ambiente marino, la disponibilità al cambiamento dovrà provenire non solo dall'industria, ma anche dai responsabili politici. Nella gestione dei mari e degli oceani si dovrà passare da un approccio utilitaristico, teso al mero sfruttamento della risorsa, o settoriale, ad un approccio globale.

Fino ad ora le politiche comunitarie in materia di trasporti marittimi, industria, regioni costiere, produzione d'energia *offshore*, pesca, ambiente marino ed altri settori connessi sono state elaborate separatamente. Benché si sia cercato di tener conto delle interazioni di tali politiche, nessuno si è premurato di esaminare i collegamenti più ampi tra esse esistenti o di analizzare sistematicamente le possibilità di una loro integrazione sinergica.

Da tale frammentazione possono scaturire misure contraddittorie atte ad incidere negativamente sull'ambiente marino o a comportare restrizioni sproporzionate per le attività marittime concorrenti. Inoltre la frammentazione del processo decisionale non permette di valutare l'impatto che determinate attività possono esercitare su altre, né di esplorare possibili sinergie tra i vari settori marittimi.

È giunto il momento di collegare tutti questi elementi, per stabilire una nuova prospettiva riguardo alle nostre modalità di interazione con gli oceani. A tale scopo occorrerà innovare le forme di elaborazione e attuazione delle politiche su scala europea, nazionale e locale, nonché a livello internazionale, conferendo una dimensione esterna alle nostre politiche.

¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile - Una piattaforma d'azione, COM (2006) 658 def. /2
I documenti della Commissione, del Consiglio e del PE sono reperibili rispettivamente ai seguenti indirizzi: <http://eur-lex.europa.eu/>, <http://www.consilium.europa.eu/> e <http://www.europarl.europa.eu>

La finalità

Il Libro verde mira a suscitare un dibattito su una futura politica marittima dell'UE, caratterizzata da un approccio olistico ai mari e agli oceani. Esso intende dimostrare che solo adottando un atteggiamento di profondo rispetto potremo continuare a trarre vantaggio da mari ed oceani, le cui risorse sono sottoposte a forti pressioni e minacciate dalla nostra crescente capacità tecnologica di sfruttamento. La rapida riduzione della biodiversità marina, dovuta in particolare all'inquinamento, agli impatti del cambiamento climatico e a una pesca indiscriminata, è un segnale d'allarme che non possiamo ignorare.

Il Libro verde è basato sulle politiche e sulle iniziative comunitarie esistenti e si iscrive nel contesto della strategia di Lisbona. Esso mira a stabilire un corretto equilibrio tra le dimensioni economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile.

Il Libro verde intende inoltre contribuire a sensibilizzare i cittadini europei alla ricchezza del loro patrimonio marittimo, all'importanza degli oceani nella loro vita e alle potenzialità che essi offrono in termini di maggior benessere e di crescita economica.

Orientamenti per il futuro

Come suggeriscono i principi di buon governo, vi è la necessità di una politica marittima comunitaria integrata, intersettoriale e multidisciplinare che comprenda tutti gli aspetti inerenti ai mari e agli oceani e che non si limiti a raggruppare le varie politiche settoriali verticali. Tale politica dovrebbe garantire una gestione dei mari e degli oceani basata su una conoscenza approfondita del loro funzionamento e delle modalità atte a preservare la sostenibilità dell'ambiente e degli ecosistemi marini. Essa dovrebbe indicare in che modo dall'attività decisionale e dalla composizione di interessi conflittuali nelle zone marine e costiere potrebbe scaturire un clima più propizio agli investimenti e allo sviluppo di attività economiche sostenibili.

Per realizzare tale obiettivo occorre rafforzare la cooperazione e promuovere un coordinamento e un'integrazione efficaci delle politiche relative ai mari e agli oceani a tutti i livelli.

Principi fondamentali

Negli obiettivi strategici per il 2005-2009, la Commissione europea ha dichiarato “*vi è la particolare esigenza di una politica marittima globale tesa a sviluppare in maniera ecologicamente sostenibile un'economia marittima prospera. Tale politica deve poter contare sull'eccellenza nel settore della ricerca scientifica marina, della tecnologia e dell'innovazione.*”

La Commissione è convinta che l'approccio da attuare per realizzare tale obiettivo debba essere fondato su due pilastri.

In primo luogo, esso deve essere ancorato alla strategia di Lisbona, per stimolare la crescita e creare ulteriori e migliori possibilità occupazionali. Investimenti permanenti volti a migliorare le conoscenze e le competenze costituiscono un

presupposto essenziale per preservare la competitività e garantire posti di lavoro qualificati.

L'approccio comunitario integrato alla politica industriale dimostra che il futuro dell'Europa consiste nell'immettere sul mercato mondiale nuovi prodotti e servizi di qualità superiore, per i quali i clienti sono disposti a pagare un prezzo più alto².

In secondo luogo occorrerà preservare e migliorare lo stato della risorsa su cui sono basate tutte le attività marittime, vale a dire mari ed oceani. A questo scopo è essenziale attuare una gestione basata sugli ecosistemi e sulle conoscenze scientifiche. La base per questo lavoro è rappresentata dalla Strategia tematica per l'ambiente marino³, recentemente elaborata dalla Commissione.

Se il fatto di fondare la nuova politica marittima dell'Unione su questi due pilastri può sembrare relativamente semplice, non bisogna tuttavia dimenticare due caratteristiche dell'ambiente marino.

Innanzitutto la dimensione planetaria degli oceani, che fa sì che le relazioni tra i paesi siano al contempo complementari e concorrenziali. Per regolamentare le attività marittime in modo da favorire uno sviluppo sostenibile su scala globale occorre elaborare norme universalmente applicabili. Tuttavia ogni regione marittima ha caratteristiche proprie, che possono comportare la necessità di norme e modalità di gestione specifiche. Questa apparente contraddizione spiega perché la dimensione planetaria degli oceani rappresenti una sfida tanto complessa per i responsabili politici.

La seconda difficoltà da affrontare per una buona gestione marittima, direttamente correlata alla precedente, consiste nella molteplicità degli attori coinvolti. Numerose sono le politiche settoriali elaborate a tutti i livelli di governo (comunitario, nazionale, regionale e locale)⁴. I soggetti più idonei a formulare proposte d'azione possono essere attori di diversi organismi o paesi oppure organizzazioni internazionali. Affinché le decisioni siano prese a un livello quanto più vicino possibile ai portatori di interesse, l'intervento comunitario dovrebbe essere limitato ai casi in cui conferisce valore aggiunto alle iniziative attuate ad altri livelli.

È opportuno che l'UE si doti di una politica marittima integrata?

In che modo l'UE può conferire valore aggiunto alle numerose iniziative esistenti a livello nazionale, locale e privato nel settore marittimo?

² http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/index_en.htm

³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva sulla strategia per l'ambiente marino), COM (2005) 505 def., http://ec.europa.eu/environment/water/marine/dir_505_en.pdf

⁴ "National approaches to maritime affairs".

2. MANTENERE LA SUPREMAZIA EUROPEA IN MATERIA DI SVILUPPO MARITTIMO SOSTENIBILE

2.1. Un'industria marittima competitiva

Le dimensioni del settore

L'Unione europea è la prima potenza marittima mondiale, segnatamente in fatto di trasporto marittimo, cantieristica navale, turismo costiero, produzione d'energia *offshore* (comprese le energie rinnovabili) e servizi ausiliari. In base a uno studio condotto dall'*Irish Marine Institute*, i settori con il maggior potenziale di crescita sono le crociere, i porti, l'acquacoltura, le energie rinnovabili, le telecomunicazioni sottomarine e la biotecnologia marina⁵.

Il trasporto marittimo e i porti sono essenziali per gli scambi internazionali. I trasporti relativi al 90% del commercio estero dell'Unione europea e al 40% del commercio interno sono effettuati via mare. Con il 40% della flotta mondiale, l'Unione europea è senza alcun dubbio al vertice di questo settore globale. Dai porti marittimi europei transitano ogni anno 3,5 miliardi di tonnellate di merci e 350 milioni di passeggeri. I porti e i servizi connessi danno lavoro a circa 350 000 persone, che generano un valore aggiunto di 20 miliardi di euro⁶. Il crescente volume degli scambi mondiali e lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio e delle autostrade del mare garantiscono a questi due settori prospettive di crescita continua. Il trasporto marittimo funge da catalizzatore per gli altri settori, in particolare la cantieristica e le attrezzature navali. Anche nei servizi marittimi ausiliari, quali assicurazioni, banche, attività di intermediazione, classificazione e consulenza, l'Europa dovrebbe mantenere il suo ruolo di punta.

Mari ed oceani producono reddito anche grazie al turismo. Si stima che nel 2004 il turismo marittimo abbia generato in Europa un giro d'affari di 72 miliardi di euro⁷. I turisti che trascorrono le loro vacanze nelle zone costiere fruiscono del mare, delle spiagge e del litorale in modi molto diversi. Molte destinazioni turistiche devono la loro popolarità al fatto di essere vicine al mare e dipendono dalla sua qualità ambientale. Un'elevata tutela delle zone costiere e dell'ambiente marino è quindi essenziale per garantire la sostenibilità dell'intero settore e in particolare del crescente comparto dell'ecoturismo⁸. Il turismo è fonte di lavoro per i cantieri navali. Con un tasso di crescita annuo di oltre il 10%, il settore delle crociere ha conosciuto una forte espansione negli ultimi anni. Praticamente tutte le navi da crociera sono costruite in Europa. Il turismo da crociera contribuisce allo sviluppo delle regioni costiere e insulari. Anche il settore della navigazione da diporto ha registrato una progressiva espansione negli ultimi anni, con previsioni di crescita annua intorno al

⁵ "Marine industries global market analysis", marzo 2005, Douglas-Westwood Limited, *Marine foresight series* n. 1, the Marine Institute, Irlanda.

⁶ Organizzazione dei porti marittimi europei (*European Sea Ports Organisation - ESPO*), contributo al Libro verde.

⁷ Cfr. nota 5.

⁸ <http://www.tourism-research.org/sustainable.pdf>.

5-6% nell'UE⁹. “Nessun'altra attività ricreativa comprende età, interessi e siti tanto diversi”¹⁰.

Il mare riveste un'importanza cruciale per la competitività, la sostenibilità e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, obiettivi fondamentali identificati dalla Commissione¹¹ e dai capi di Stato e di governo dell'UE¹². Il Mare del Nord è la quarta fonte di petrolio e di gas al mondo dopo la Russia, gli Stati Uniti e l'Arabia Saudita¹³. I mari che circondano l'Europa svolgono inoltre un ruolo importante nel settore energetico, in quanto buona parte del petrolio e del gas consumati in Europa è trasportata da una flotta sempre più numerosa di navi cisterna. Data l'importanza crescente del gas naturale liquefatto, sarà necessario costruire nuovi terminali.

L'energia eolica *offshore*, le correnti oceaniche, le onde e le maree rappresentano una ricca fonte di energia rinnovabile che, se adeguatamente sfruttata, potrebbe assicurare buona parte dell'approvvigionamento elettrico di molte zone costiere europee contribuendo allo sviluppo economico e alla crescita occupazionale sostenibile in tali regioni.

Nel settore delle tecnologie marine l'industria europea ha sviluppato un *know-how* non solo in materia di sfruttamento degli idrocarburi *offshore*, ma anche di risorse marine rinnovabili, attività in alto mare, ricerca oceanografica, veicoli e robot sottomarini, opere di ingegneria marittima e costiera. Tali tecnologie, cui sarà fatto sempre maggiore ricorso, stimoleranno la crescita del settore europeo delle tecnologie marine, specialmente sui mercati mondiali di esportazione.

L'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO)¹⁴ ha segnalato che sarà soprattutto il settore dell'acquacoltura a dover far fronte alla crescente domanda di prodotti ittici. La difficoltà consisterà nel gestire l'aumento della domanda in modo sostenibile e rispettoso dell'ambiente. Poiché la mancanza di spazio rappresenta un problema notevole in alcune zone costiere, l'acquacoltura potrebbe allontanarsi maggiormente dalle coste, ma per questo occorrerebbe proseguire la ricerca e lo sviluppo sulle tecnologie d'itticoltura in mare aperto¹⁵.

L'Unione europea è una delle principali potenze pescherecce del mondo e il più grande mercato di prodotti ittici trasformati. Se in Europa il numero dei pescatori è andato diminuendo nel corso degli anni, l'industria alieutica conta globalmente circa 526 000 addetti¹⁶. Oltre che dal settore delle catture, numerosi posti di lavoro sono generati dai comparti della trasformazione, dell'imballaggio, del trasporto e della

⁹ Il settore comprende in particolare: costruzione di imbarcazioni, motori e attrezzature navali, elettronica high-tech, servizi finanziari, costruzione e gestione di infrastrutture. *European Union Recreational Marine Industry Group (Eurmig)*, contributo al Libro verde.

¹⁰ Associazione europea della nautica da diporto (*European Boating Association - EBA*), contributo al Libro verde.

¹¹ Libro verde “Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura” COM (2006)105 def.

¹² Consiglio europeo, 23-24 marzo 2006, conclusioni della Presidenza.

¹³ Associazione internazionale dei produttori di petrolio e di gas (*International Association of Oil and Gas Producers - OGP*), contributo al Libro Verde.

¹⁴ “The State of World Fisheries and Aquaculture”, 2004, FAO.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo - Una strategia per lo sviluppo sostenibile dell’acquacoltura europea COM(2002) 511 def.

¹⁶ La PCP in cifre (*The Common Fisheries Policy (CFP) in figures*), 2004.

commercializzazione, da cantieri navali e stabilimenti di costruzione di attrezzi da pesca e dal settore delle forniture navali e della manutenzione. Tali attività incidono in modo significativo sul tessuto socioeconomico delle zone di pesca. Il progressivo passaggio verso una pesca più sostenibile, che l'Unione intende attuare, e la domanda crescente di pesce in quanto alimento salutare consentiranno probabilmente di raggiungere una maggiore stabilità e redditività e persino di favorire la crescita di alcuni comparti del settore della pesca.

L'importanza della competitività

In un'economia, come quella europea, fortemente orientata alle esportazioni, la competitività del trasporto marittimo, dei cantieri navali e delle industrie marittime e portuali è di cruciale importanza per l'Unione, dato anche il crescente volume degli scambi e le condizioni geografiche nelle quali hanno luogo. Per garantire tale competitività occorre instaurare eque condizioni di concorrenza per i suddetti settori, tanto più che la concorrenza nel settore marittimo si esercita soprattutto su scala mondiale.

Il trasporto marittimo e i porti sono elementi chiave della catena logistica che collega il mercato unico all'economia mondiale. In un mondo in via di globalizzazione l'efficienza e la vitalità di tali settori costituiscono un presupposto indispensabile per garantire la competitività dell'Europa.

I cantieri navali rappresentano un esempio significativo di come il settore marittimo tradizionale europeo fa fronte alle crescenti pressioni della concorrenza mondiale, in particolare dell'Asia. Nel corso dell'ultimo decennio l'industria navale europea ha perso il 36% dei posti di lavoro, guadagnando tuttavia il 43% in produttività. Il settore si ormai è specializzato nella fabbricazione di navi sofisticate. Le navi costruite in Europa sono eccezionali in termini di complessità, sicurezza e impatto ambientale e in molti casi soddisfano criteri nettamente superiori a quelli regolamentari. L'industria navale europea (compresi i cantieri navali e i costruttori di attrezzature) mantiene la sua posizione di leader mondiale in campo tecnologico: dall'Europa provengono infatti tutte le principali innovazioni. Il suo fatturato è nettamente superiore a quello realizzato dai settori omologhi nell'Estremo Oriente, nonostante una produzione inferiore in termini di stazza.

I cantieri navali europei e i loro fornitori dominano segmenti di mercato quali le navi da crociera e le navi passeggeri, le piccole navi mercantili e il naviglio militare e specialistico. L'Europa occupa una buona posizione sul mercato delle navi da diporto e delle relative attrezzature, settore ad elevata competitività perché caratterizzato da un'ingegneria di produzione moderna ed avanzata. In questi comparti la spinta all'innovazione proviene dalla duplice esigenza di garantire coste più pulite e di rispondere a una normativa in costante evoluzione.

Politiche e programmi ben concepiti possono stimolare la competitività, come dimostra LeaderSHIP 2015¹⁷, che affronta la questione della competitività futura dell'industria delle costruzioni e riparazioni navali. Scaturito da uno sforzo comune fondato su conoscenze di punta, sullo spirito imprenditoriale, sull'innovazione e sulla partecipazione degli attori interessati, LeaderSHIP costituisce un esempio che

¹⁷

http://ec.europa.eu/enterprise/maritime/maritime_industrial/leadership_2015.htm.

potrebbe essere riprodotto su scala più ampia. In molti settori marittimi, come i trasporti, i cantieri navali e la produzione di energia *offshore*, l'introduzione di una nuova tecnologia atta a garantire la sostenibilità ambientale delle attività crea opportunità imprenditoriali e possibilità di esportazione, in particolare quando altri paesi si orientano verso uno sviluppo sostenibile.

Per poter sfruttare tali possibilità di crescita nel settore della navigazione e in altri settori marittimi le imprese europee devono essere in grado di prevedere con una certa precisione l'andamento futuro del mercato. A tale riguardo potrebbero essere utili informazioni e statistiche di mercato supplementari.

La competitività delle regioni ultraperiferiche dell'Europa potrebbe essere notevolmente rafforzata grazie a una maggiore facilità di accesso, in particolare mediante migliori collegamenti marittimi con il continente europeo e al suo interno.

Il punto di forza dell'industria marittima europea risiede pertanto nel suo spirito imprenditoriale e nella sua capacità di innovazione. Molto può essere fatto per garantire all'industria la possibilità di disporre dei migliori fattori di produzione: gli oceani stessi, che costituiscono la risorsa di base, le conoscenze scientifiche su tutti gli aspetti ad essi inerenti, la qualità e l'esperienza degli addetti del settore. È dunque opportuno esaminare tali fattori, come pure il quadro regolamentare che disciplina il settore.

Come mantenere la competitività del settore marittimo europeo tenendo conto delle necessità specifiche delle PMI?

Quali meccanismi istituire per garantire lo sviluppo sostenibile delle nuove attività marittime?

2.2. L'importanza dell'ambiente marino per lo sviluppo sostenibile delle nostre risorse marine

Un ambiente marino sano rappresenta una condizione indispensabile per poter sfruttare pienamente le potenzialità degli oceani. Preservare la risorsa di base consentirà di migliorare la competitività europea, la crescita a lungo termine e l'occupazione.

Il deterioramento dell'ambiente marino riduce il potenziale di mari ed oceani di generare reddito e occupazione. Particolarmente colpite sono le attività economiche che dipendono dalla qualità dell'ambiente marino. È in gioco la salute del turismo costiero e marino, prima industria europea legata al mare.

Le regioni ultraperiferiche isolate devono far fronte a problemi particolari che richiedono risposte specifiche: si pensi a fenomeni naturali quali cicloni o terremoti o all'immigrazione clandestina.

Lo stesso vale per la pesca. Conservare un ambiente marino sano significa preservare l'abbondanza e la diversità delle forme di vita che esso racchiude, compresi gli stock ittici. Solo mantenendo gli stock a livelli atti a consentire uno sfruttamento sostenibile si disporrà delle risorse necessarie per garantire la vitalità del settore alieutico. Le politiche dell'ambiente e della pesca vanno considerate come strumenti complementari, che perseguono gli stessi obiettivi utilizzando le conoscenze

scientifiche più avanzate. In alcune regioni marine tali obiettivi potranno essere raggiunti soltanto se si riuscirà a tenere sotto controllo una serie di minacce che incombono sull'ambiente marino, segnatamente l'inquinamento terrestre e gli scarichi operativi delle navi. Solo da un ambiente marino sano potranno essere ricavati prodotti atti a contribuire in modo ottimale all'alimentazione e alla salute umana. Il valore nutritivo dei prodotti ittici è documentato da un numero crescente di prove scientifiche; tuttavia la presenza nell'ambiente marino di contaminanti quali i metalli pesanti e gli inquinanti organici persistenti rischia di compromettere i benefici che tali alimenti offrono per la salute¹⁸.

È necessario agire rapidamente per preservare tale risorsa. La Commissione ha adottato una strategia tematica per l'ambiente marino che costituirà il pilastro ambientale della futura politica marittima. Nell'ambito di tale strategia si procederà a una valutazione circostanziata dello stato dell'ambiente marino che contribuirà all'elaborazione del quadro normativo applicabile alle attività legate al mare. L'obiettivo principale è conseguire, entro il 2021, uno stato soddisfacente dell'ambiente marino. La strategia introduce il principio della pianificazione spaziale ecosistemica, presupposto ormai indispensabile per poter gestire gli utilizzi sempre più ampi e spesso conflittuali degli oceani. In tale prospettiva potrebbe essere necessario designare ulteriori zone marine protette (ZMP), cosa che contribuirebbe a proteggere la biodiversità e a raggiungere più rapidamente livelli di pesca sostenibili.

Un processo decisionale efficace deve integrare le preoccupazioni ambientali nelle politiche marittime e conferire l'opportuna prevedibilità al settore marittimo europeo. La nuova politica marittima deve essere tesa ad instaurare una comprensione reciproca e una visione comune tra i responsabili e gli attori dei vari settori: trasporto marittimo e porti, pesca, gestione integrata delle zone costiere, politica regionale, politica energetica, ricerca marina e tecnologie del mare. Per raggiungere l'obiettivo comune di uno sviluppo economico sostenibile, principale sfida della futura politica marittima, occorre pertanto un'azione sinergica delle varie politiche.

Anche la politica di sicurezza marittima svolge un ruolo importante nella protezione del nostro ambiente marino. Alle catastrofi ambientali causate nel 1999 e nel 2002 dal naufragio delle petroliere *Erika* e *Prestige* ha fatto seguito un inasprimento della normativa, delle misure e dei controlli comunitari. Il divieto e il ritiro progressivo delle petroliere monoscafo, l'attenta sorveglianza e la rigorosa applicazione della normativa esistente, l'aumento dei controlli nelle acque territoriali dell'UE e delle ispezioni nei porti, l'armonizzazione parziale delle sanzioni penali in caso di inquinamento marino¹⁹ e la creazione dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)²⁰ testimoniano i notevoli sforzi compiuti per migliorare la sicurezza marittima nell'Unione europea.

La Commissione ha recentemente presentato un terzo pacchetto di proposte in materia al fine di rafforzare la normativa esistente, segnatamente per quanto riguarda

¹⁸ Cfr. anche Autorità europea per la sicurezza alimentare, "Parere del gruppo di esperti scientifici sui contaminanti nella catena alimentare, emesso su richiesta del Parlamento europeo, relativo alla valutazione della sicurezza dei pesci selvatici e di allevamento", quesito n. EFSA-Q-2004-22, the EFSA Journal (2005) 236.

¹⁹ Direttiva 2005/35/CE e decisione quadro 2005/667/GAI.

²⁰ <http://www.emsa.europa.eu>

le società di classificazione, il controllo dello Stato di approdo, la sorveglianza del traffico marittimo, la responsabilità dello Stato di bandiera, le indagini sugli incidenti marittimi e la responsabilità degli armatori²¹.

Per progredire ulteriormente è indispensabile sfruttare pienamente le potenzialità offerte dalla valutazione dei rischi come strumento di elaborazione delle politiche. A tal fine sarà necessaria un'azione coordinata delle istituzioni europee per ottenere un *feedback* dai porti e dalle navi, per elaborare procedure e metodi che consentano di offrire informazioni più esaustive sul traffico marittimo e gli incidenti e per ridurre, grazie alla valutazione dei rischi, il grado di incertezza riguardo alle ripercussioni e all'entità delle pratiche non rispettose dell'ambiente.

L'azione sul piano legislativo può essere affiancata da altri tipi di intervento. Come ha sottolineato la Cooperazione subregionale degli Stati del Mar Baltico (BSSSC)²², la partecipazione diretta di oltre 40 autorità regionali al progetto *Baltic Master*, finanziato da Interreg, costituisce un chiaro indice della crescente sensibilità riguardo alla necessità di gestire la sicurezza e gli incidenti marittimi a questo livello. Essa dimostra inoltre come sia possibile utilizzare risorse comunitarie a sostegno di misure strategiche.

La ratifica di due convenzioni internazionali - la convenzione internazionale sul controllo dei sistemi antivegetativi nocivi (AFS) e la convenzione internazionale per il controllo e la gestione dell'acqua di zavorra delle navi e dei relativi sedimenti (BWM)²³ - contribuirà al conseguimento di un ambiente marino sano.

Diversi Stati membri hanno riconosciuto la necessità di lottare contro l'introduzione, attraverso le acque di zavorra, di specie invasive nocive per l'ambiente marino. Occorre promuovere l'applicazione di adeguate tecnologie per il trattamento di tali acque. Attraverso i progetti del Quinto programma quadro sul trattamento delle acque di zavorra²⁴ la Commissione ha coadiuvato l'Organizzazione marittima internazionale (IMO) nell'attuazione del *Global Ballast Water Management Programme* (programma mondiale di gestione delle acque di zavorra), destinato a sensibilizzare al problema i paesi in via di sviluppo, a monitorare la situazione e a preparare l'attuazione della convenzione BWM. È ora necessario proseguire in questa direzione²⁵.

In che modo la politica marittima può contribuire alla conservazione delle risorse e dell'ambiente marino?

In che modo la politica marittima può contribuire al conseguimento degli obiettivi della strategia tematica per l'ambiente marino?

²¹ Comunicazione della Commissione - Terzo pacchetto di misure legislative per la sicurezza marittima nell'Unione europea, COM (2005) 585 def.

²² BSSSC, contributo al Libro verde.

²³ <http://www.imo.org>

²⁴ *Treatment of Ballast Water (TREBAWA), On Board Treatment of Ballast Water (Technologies Development and Applications)* e *Application of Low-sulphur Marine Fuel (MARTOB)*.

²⁵ Cfr. il documento di riferimento sulla sicurezza marittima.

2.3. Mantenersi all'avanguardia in campo scientifico e tecnologico

La dichiarazione di *Galway*, approvata dalla conferenza *Euroceans* del 2004, ha definito il contributo dell'industria marittima per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona e identificato il ruolo che le scienze e le tecnologie marine rivestono nell'ambito del Settimo programma quadro europeo di ricerca e sviluppo tecnologico ai fini del conseguimento di livelli di eccellenza mondiale in questo settore. La conferenza ha sottolineato la necessità di promuovere, oltre alla ricerca marina e marittima, la raccolta coordinata e permanente, l'archiviazione e la divulgazione di serie complete di dati marini²⁶.

Ricerca e tecnologia sono indispensabili non solo per mantenere la posizione dominante dell'Europa nel settore dei prodotti avanzati, ma anche per operare scelte strategiche consapevoli ed evitare il degrado dell'ambiente marino.

L'innovazione e la R&S nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono offrire soluzioni dotate di valore aggiunto in molti settori marittimi. Nelle priorità strategiche della Commissione per il periodo 2005-2009 le scienze marine e la ricerca costituiscono pertanto uno dei pilastri fondamentali della futura politica marittima europea.

Il Settimo programma quadro identifica priorità tematiche di ricerca in settori quali l'ambiente, i trasporti, l'alimentazione, l'agricoltura, la biotecnologia e l'energia. Esso precisa che sarà dedicata particolare attenzione a settori scientifici prioritari intertematici, come le scienze e le tecnologie del mare, al fine di rafforzare il coordinamento e l'integrazione della ricerca marina nel Settimo programma quadro.

Il contributo del Settimo programma quadro rappresenta solo una frazione della spesa pubblica e privata destinata alla ricerca nella Comunità. È essenziale conferire una dimensione globale alla ricerca marina in Europa e migliorare significativamente il coordinamento e la cooperazione. Con il programma ERA-NET si è dato avvio a un'azione di coordinamento dei programmi nazionali nell'ambito di un vero e proprio spazio di ricerca paneuropeo²⁷.

L'Europa deve ora dotarsi di una strategia per la ricerca marina che consenta di trarre benefici ancora maggiori dai programmi quadro e delle altre fonti di finanziamento europee²⁸, di evitare duplicazioni, colmare lacune e creare sinergie. Tale strategia dovrebbe comprendere meccanismi volti a ottimizzare il coordinamento, la cooperazione e il dialogo tra la Commissione e i responsabili politici, l'industria e le comunità scientifiche negli Stati membri e nei paesi terzi. Sulla base dei contributi forniti dalla comunità tecnica e scientifica, essa dovrebbe definire gli orientamenti per un'integrazione forte e duratura delle attività svolte dagli organismi di ricerca

²⁶ http://www.eurocean2004.com/pdf/galway_declaration.pdf

²⁷ Esempi: ERA-NET's MARINERA, MARIFISH, AMPERA e BONUS.

²⁸ Fondi degli Stati membri e fondi privati quali EUREKA (rete paneuropea per la R&S industriale orientata al mercato), COST (cooperazione europea nel campo della ricerca scientifica e tecnologica), Fondo sociale europeo e INTERREG III.

marina e marittima in Europa e per un più efficace dialogo intersettoriale tra le discipline scientifiche e gli sviluppatori di tecnologia, al fine di contribuire a un approccio globale della politica marittima.

L'Associazione europea draghe (*European Dredging Association - EuDA*) ha proposto la creazione di un centro di eccellenza europeo per le scienze del mare specializzato nello studio di aspetti quali le risorse marine, gli effetti del cambiamento climatico, la dinamica delle zone costiere, l'impatto dello sviluppo infrastrutturale e la relazione tra ambiente e sviluppo nel lungo periodo²⁹. Tale proposta evidenzia la molteplicità degli aspetti inerenti alla ricerca marina, elemento di cui è necessario tener conto se si vuole agevolare lo scambio di informazioni tra i settori e gli organismi di ricerca. Attraverso conferenze periodiche si potrebbe garantire la diffusione dei risultati ottenuti dalla ricerca marina e ottenere un *feedback* da parte dei rappresentanti dell'industria. Per sopperire all'attuale frammentazione delle pagine Web dedicate ai progetti di ricerca si potrebbe inoltre istituire un unico portale Internet europeo.

In cooperazione con i settori interessati e con gli Stati membri, la piattaforma WATERBORNE ha elaborato un quadro di riferimento per il 2020 in materia di trasporto marittimo, che comprende un piano strategico di ricerca. In tale ambito è prevista la progettazione di una nave con un impatto sull'aria e sul mare notevolmente ridotto. Per realizzare tale obiettivo sarà intensificata la ricerca nel campo delle tecnologie navali 'pulite' (motori meno inquinanti, acque di zavorra e recupero degli idrocarburi) nell'ambito del Settimo programma quadro.

La ricerca scientifica marina è svolta su scala mondiale. Oltre ad accompagnare l'attuazione di strategie generali e la pianificazione a livello regionale, essa dovrà consentire di far fronte a pressioni globali quali l'impatto del cambiamento climatico. Le regioni marittime ultraperiferiche dell'UE offrono buone possibilità di osservazione del sistema oceanico, dei cicli climatici, della biodiversità ecc. Di tale elemento si potrebbe tener conto ai fini della pianificazione delle future attività di ricerca e sviluppo in questo settore. Potrebbe essere necessario realizzare progetti di ricerca di pubblico interesse sulle zone economiche esclusive (ZEE) e sulle piattaforme continentali. In settori quali quelli evocati, gli accordi comunitari con i paesi terzi potrebbero contenere una clausola di mutuo consenso per le attività di ricerca³⁰, cosa che contribuirebbe a promuovere la ricerca di base, finanziata nell'interesse pubblico generale.

Gli Stati membri potrebbero includere nei rispettivi programmi di attuazione del piano d'azione UE per le tecnologie ambientali (ETAP)³¹ un capitolo dedicato alle tecnologie e all'innovazione nel settore marittimo.

Come elaborare una strategia europea di ricerca marina in grado di far progredire le conoscenze e di promuovere nuove tecnologie?

²⁹ EuDA, contributo al Libro verde.

³⁰ Cfr. articoli 242-257 dell'UNCLOS.

³¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea COM (2004) 38.

È necessario istituire una rete europea di ricerca marina?

In che modo la conoscenza può diventare fonte di reddito e occupazione?

Quale deve essere la partecipazione dei portatori di interesse?

2.4. L'innovazione in un contesto evolutivo

Il cambiamento climatico

I mari e gli oceani svolgono un ruolo fondamentale dal punto di vista climatico e meteorologico e sono nel contempo particolarmente sensibili alle variazioni del clima. Gli oceani fungono da regolatori climatici: ciò può avvenire direttamente, attraverso il trasferimento di calore (come nel caso della Corrente del Golfo), o indirettamente, attraverso l'assorbimento di CO₂. Mari ed oceani subiscono l'influsso delle attività umane esercitate nelle zone e nelle acque costiere. Anche le calotte polari hanno una funzione essenziale nel sistema climatico globale.

In media il riscaldamento climatico nella regione artica, dove negli ultimi cinquant'anni si è registrato un aumento di 3 °C, è da due a tre volte superiore rispetto a qualsiasi altro punto del pianeta. Lo spessore della banchisa artica si è ridotto del 15-20% nel corso dell'ultimo trentennio³². Se tale fenomeno non viene contrastato, la flora e la fauna delle regioni artiche subiranno gravi alterazioni, come pure l'intera catena alimentare, dalle alghe monocellulari ai pesci e alle foche. Ciò comporterà gravi conseguenze per le popolazioni locali. Il cambiamento climatico nell'Artico potrebbe diventare una delle principali preoccupazioni della politica marittima europea.

A causa dell'aumento del livello del mare e delle temperature, i mutamenti che interessano la regione artica hanno ripercussioni su tutto il pianeta. Per scongiurare il rischio di un mutamento globale è essenziale preservare l'equilibrio climatico di questa regione. Tale obiettivo è al centro della strategia europea di lotta contro il cambiamento climatico.

Il cambiamento climatico produce notevoli impatti sul continente europeo. Potrebbe infatti contribuire al rallentamento della Corrente del Golfo e comportare in questo modo tutta una serie di ripercussioni sul clima d'Europa. Secondo l'*International Panel on Climate Change* (IPCC), nel corso di questo secolo il livello medio del mare dovrebbe aumentare significativamente in tutto il pianeta³³. Le regioni costiere e i porti saranno sempre più vulnerabili alle mareggiate. Anche il turismo potrebbe risentirne. L'innalzamento delle temperature estive nell'Europa meridionale potrebbe modificare sensibilmente le destinazioni favorite dei turisti. Le regioni costiere del Mediterraneo rischiano di risentire fortemente delle variazioni subite dai modelli delle precipitazioni. Per garantire l'approvvigionamento idrico nelle zone costiere europee potrebbe essere necessario intensificare il ricorso alla desalinizzazione. Oltre ad importanti variazioni delle specie, potrebbero verificarsi cambiamenti per quanto

³² Relazione di sintesi dell'IPCC sul cambiamento climatico (2001). XVIII sessione plenaria dell'IPCC (Wembley, UK) 24-29 settembre 2001.

³³ Ibidem.

riguarda l'abbondanza e la distribuzione dell'ittiofauna marina, con le conseguenze che questo comporta per il settore della pesca.

L'acidificazione degli oceani prodotta dal biossido di carbonio (CO₂) è inevitabile. Tale fenomeno potrebbe produrre, su scala mondiale, un deterioramento delle zone favorevoli allo sviluppo delle barriere coralline, cambiamenti sensibili negli ecosistemi marini con conseguenti ripercussioni sulla catena alimentare marina e una minore capacità degli oceani di assorbire biossido di carbonio. Notevoli potrebbero essere gli impatti sui sistemi di barriere coralline al largo delle coste dei territori tropicali e subtropicali degli Stati membri.

Le conseguenze del cambiamento climatico sui mari, gli oceani e l'ambiente in generale e, di conseguenza, sulla prosperità economica e sul benessere sociale potrebbero essere considerevoli e generare costi importanti.

È quindi essenziale che l'Europa continui a svolgere un ruolo di primo piano sulla scena mondiale nella lotta contro il cambiamento climatico. Occorre proseguire la riflessione su opportuni interventi volti a contrastare il cambiamento climatico, anche nel settore del trasporto marittimo e dell'energia. Il traffico marittimo continua a costituire una fonte importante di inquinamento atmosferico in Europa. Nel 2000 le emissioni di CO₂, principale gas a effetto serra emesso dalle navi, nei mari europei hanno raggiunto 157 milioni di tonnellate³⁴. A questo si aggiungono le emissioni del settore dell'aviazione nello spazio aereo comunitario. In mancanza di adeguati provvedimenti, si stima che nel 2020 le emissioni di NOx prodotte dalle navi supereranno quelle complessivamente derivanti da tutte le fonti terrestri³⁵. Occorre ridurre tali emissioni conformemente a quanto previsto dalla strategia tematica sull'inquinamento atmosferico recentemente adottata dalla Commissione³⁶.

Se l'Europa riesce a elaborare nuove tecnologie per ridurre l'impatto delle attività marittime sul clima e nuove tecniche per prevedere e pianificare le conseguenze del cambiamento climatico sulle regioni costiere, essa potrà esportarle nelle regioni del mondo interessate da analoghi mutamenti. Le nuove tecnologie *offshore*, come la cattura e lo stoccaggio biologico del carbonio, o i nuovi impianti *offshore* costruiti in modo da sopportare condizioni climatiche estreme, offrono eccellenti possibilità economiche e collocano l'Europa all'avanguardia dell'innovazione tecnologica in materia di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico. La fattibilità, le conseguenze ambientali e la sicurezza del sequestro di carbonio hanno formato oggetto di molti progetti di ricerca finanziati dal Quarto, Quinto e Sesto programma quadro. Si stima che entro il 2050 dovrebbe essere possibile catturare e stoccare circa 483 degli 877 miliardi di tonnellate di emissioni di CO₂ complessivamente previste³⁷.

Energia

³⁴ Quantificazione delle emissioni associate ai movimenti delle navi tra i porti della Comunità europea, <http://www.ec.europa.eu/environment/air/background.htm#transport>.

³⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, SEC (2005) 1133.

³⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico, COM (2005) 446 def.

³⁷ Institut Français du pétrole
http://www.ifp.fr/IFP/fr/espacepresse/Dossier_CO2/5_ADEME_FicheActionsCO2.pdf.

Le acque costiere europee offrono molte possibilità per quanto riguarda la produzione *offshore* di energia rinnovabile. Venti, correnti oceaniche, onde e maree trasportano un'immensa quantità di energia. La Commissione ha calcolato che entro il 2010 l'energia eolica potrebbe generare 70 000 MW, di cui 14 000 proverrebbero da impianti *offshore*³⁸. Tra le innovazioni tecnologiche figurano impianti per lo sfruttamento dell'energia del moto ondoso e turbine per lo sfruttamento delle correnti di marea, che possono essere installati in mare o sul litorale. Oltre a soddisfare le necessità delle popolazioni locali, tali impianti dovranno probabilmente servire altri utenti delle acque costiere, come il settore della navigazione o della pesca. Questo rende ancor più necessaria l'opera di pianificazione spaziale auspicata nel capitolo IV.

Il progressivo esaurimento delle risorse *offshore* facilmente accessibili di gas e di petrolio e il crescente interesse dei produttori per i giacimenti più difficili da raggiungere, come quelli d'alto mare, ci pongono di fronte a una serie di questioni: cosa si potrebbe fare per agevolare lo sfruttamento di queste risorse senza compromettere gli aspetti ambientali ed economici, quali nuove tecnologie sono necessarie per accedere a tali risorse e quali modelli d'impresa e regolamentazioni sarebbe opportuno applicare in questo contesto?

È nel settore dei trasporti che il consumo di energia registra l'aumento più elevato nell'Unione europea. Esiste tuttavia la possibilità di frenare questa tendenza. In primo luogo, il passaggio dal trasporto su strada al trasporto marittimo può consentire di realizzare un risparmio energetico: questa seconda modalità, infatti, comporta un consumo energetico relativamente contenuto per tonnellata di merci trasportate. Inoltre nel trasporto marittimo si possono ottenere incrementi di efficienza energetica grazie, ad esempio, all'utilizzo dell'energia eolica, dell'energia solare e dei biocarburanti.

Una fonte energetica promettente è rappresentata dagli idrati di metano, le cui risorse sono stimate a circa 10 000 Gt di carbonio equivalente (pari alla totalità di tutte le altre risorse energetiche fossili)³⁹. Questa forma di energia permette di diversificare le fonti di approvvigionamento; rispetto al petrolio o al carbone, essa rilascia nell'atmosfera meno CO₂ per unità energetica prodotta. Il suo sfruttamento comporta tuttavia notevoli difficoltà tecniche per quanto riguarda l'estrazione, il condizionamento, il trasporto e la conversione in gas metano commerciale. L'Europa è al primo posto nella ricerca degli idrati di metano e nello studio dei rischi e delle conseguenze di una loro liberazione accidentale, che potrebbe sensibilmente aggravare il fenomeno dell'effetto serra⁴⁰.

Malgrado l'interesse che riveste sul piano economico, il trasporto dell'energia per via marittima, mediante condutture o navi cisterna, suscita preoccupazioni per quanto riguarda la sicurezza e gli impatti ambientali di eventuali incidenti. A questo riguardo

³⁸ Comunicazione della Commissione - Il sostegno a favore dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, COM (2005) 627 def.

³⁹ Eurogif, contributo al Libro verde.

⁴⁰ Cfr. <http://www.metrol.org/>; <http://www.igme.gr/anaximander/>; <http://www.hydratech.bham.ac.uk/>; <http://www.geotek.co.uk/hyacinth/>; <http://www.crimea-info.org/project3/crimea0.htm>; <http://www.gashydat.org/>; <http://www.eu-hermes.net/>

sarebbe opportuno elaborare orientamenti per una rete transeuropea di trasporto degli idrocarburi, in cui siano contemplati tutti gli elementi strutturali.

Biotecnologia azzurra

La biotecnologia azzurra si occupa dello sviluppo di nuovi prodotti ottenuti sfruttando la nostra ricca biodiversità marina. Essa offre prospettive a lungo termine: si stima infatti che gli ecosistemi acquatici racchiudano l'80% degli organismi viventi del pianeta. La biotecnologia marina contribuirà allo sviluppo di molti settori industriali, dall'acquacoltura al settore sanitario, dalla cosmesi ai prodotti alimentari⁴¹.

Per poter sfruttare tale potenziale è indispensabile adoperarsi al fine di porre in essere un accordo multilaterale volto a preservare la biodiversità marina nell'ambito della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS)⁴², in linea con l'obiettivo di arrestare il declino della biodiversità entro il 2010, assunto a Göteborg dall'UE⁴³.

Poiché la biotecnologia azzurra è in una fase iniziale di sviluppo, sarebbe auspicabile concentrare gli sforzi sulla ricerca e sul perfezionamento delle conoscenze che costituiranno la base per la produzione di nuovi beni e servizi, operando di concerto con i settori interessati.

Ispirandosi al modello dei "fondi di investimento verdi", gli Stati membri potrebbero creare "fondi di investimento azzurri" al fine di mobilitare capitali di rischio supplementari a favore delle ecoinnovazioni nel settore marittimo, delle tecnologie ambientali marine e della biotecnologia.

Quali misure dovrebbe ancora adottare l'UE in materia di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico nell'ambiente marino?

Come promuovere e attuare tecnologie innovative per la produzione offshore di energia rinnovabile? Come ottenere incrementi dell'efficienza energetica e favorire la differenziazione dei carburanti nel settore dei trasporti marittimi?

Quali mezzi occorre predisporre per sfruttare le potenzialità offerte dalla biotecnologia azzurra?

2.5. Sviluppare le competenze marittime dell'Europa e promuovere l'occupazione sostenibile nel settore marittimo

Il settore marittimo ha bisogno di personale altamente qualificato. Malgrado una generale stabilità del tasso di occupazione in questo settore⁴⁴, in Europa la consistenza numerica della gente di mare è in diminuzione. La carenza di personale,

⁴¹ "A Study into the Prospects for Marine Biotechnology Development in the United Kingdom", Biobridge Ltd, 2005, Executive Summary, http://www.dti.gov.uk/marine_biotechnology_report.html. Si veda inoltre "Marine industries global market analysis", capitolo 23 (nota 5).

⁴² <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>.

⁴³ Consiglio europeo di Göteborg 15-16.6.2001, conclusioni della Presidenza.

⁴⁴ Cfr. inoltre il documento di riferimento "Employment, social and training aspects of maritime and fishing industries and related sectors".

in particolare di ufficiali della marina mercantile, non interessa tuttavia nella stessa misura tutti gli Stati membri.

Per poter sopravvivere l'industria marittima deve disporre in numero sufficiente di equipaggi ben addestrati e competenti e di altro personale specializzato, sia per ragioni di sicurezza che per mantenere il vantaggio competitivo dell'Europa. Molti settori, e in particolare le autorità di controllo degli Stati di approdo e le società di classificazione, necessitano di un apporto costante di ex marittimi, segnatamente ufficiali, piloti, ingegneri, responsabili di cantieri navali, ispettori addetti al controllo della sicurezza delle navi e istruttori. Gran parte del personale operante a bordo delle navi proviene attualmente da paesi terzi. Ciò è dovuto ai vincoli e all'isolamento che comporta questa professione, alla scarsa considerazione ad essa attribuita e al minore livello di retribuzione degli equipaggi dei paesi terzi⁴⁵.

I dati dimostrano che le cause di questo declino vanno ricercate sia sul versante della domanda che su quello dell'offerta. La pressione concorrenziale che caratterizza il settore dei trasporti marittimi non incoraggia i datori di lavoro a offrire salari allettanti per il personale europeo. Tale elemento, associato all'impressione di una scarsa stabilità occupazionale e a condizioni di lavoro sfavorevoli, ha comportato una flessione della richiesta di posti di lavoro nel settore marittimo, contrariamente a quanti sostengono che *"nulla prova che i giovani europei non siano interessati a intraprendere una carriera marittima"*⁴⁶.

In una relazione presentata nell'ottobre 2005 la Commissione ha formulato proposte intese a contrastare la flessione occupazionale in atto nel settore marittimo europeo e a favorire un ritorno alle professioni del mare⁴⁷. Le conclusioni del Consiglio "Trasporto marittimo" del 5 dicembre 2005 evidenziano un certo progresso su questo fronte.

Per invertire il trend negativo dell'occupazione marittima è indispensabile incoraggiare la mobilità professionale tra i vari settori. Ciò presuppone il riconoscimento e l'attuazione del concetto di *cluster* marittimi.

La mobilità svolge una funzione essenziale nella creazione di alternative occupazionali per i pescatori.

L'istruzione e la formazione marittime dovrebbero essere altamente qualificanti e dare accesso a numerose opportunità professionali. Occorrerebbe eliminare ostacoli legislativi quali la mancanza di mutuo riconoscimento delle qualifiche o i criteri nazionali applicabili agli ufficiali. L'attuazione della direttiva riguardante il reciproco riconoscimento dei certificati rilasciati dagli Stati membri alla gente di mare dovrebbe consentire di eliminare le ultime barriere⁴⁸.

⁴⁵ Contributo della Francia, della Spagna e del Portogallo al Libro verde: "Verso la futura politica marittima dell'Unione" pagg. 10–55.

⁴⁶ *European Transport Workers' Federation* (ETF), contributo al Libro verde.

⁴⁷ "Commission Staff Working Document on the actions taken by the Commission in the field of maritime employment", SEC (2005) 1400/2.

⁴⁸ Direttiva 2005/45/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, recante modificazione della direttiva 2001/25/CE, GU L 255 del 30.9.2005.

Occorrerebbe destinare fondi comunitari a iniziative volte a sostenere la gestione del cambiamento e ad agevolare la riqualificazione e il riorientamento professionali, ad esempio nel caso di imprese soggette a ristrutturazione o a riduzione dell'organico. Nell'ambito dei cluster marittimi si potrebbe valutare la possibilità di istituire sistemi che permettano ad altri settori di partecipare al finanziamento di tirocini o apprendistati nel settore della navigazione. Ciò consentirebbe a quanti lo desiderano di acquisire l'esperienza in mare necessaria per una successiva collocazione in campo marittimo.

Sarebbe auspicabile rivedere gli attuali programmi di istruzione e formazione, sia per quanto riguarda la navigazione e i settori connessi che l'ingegneria navale e la pesca. In questo contesto la *Confederation of European Maritime Technology Societies* (CEMT) ha proposto l'elaborazione di un inventario delle competenze richieste dall'industria⁴⁹. Il Consiglio ha incaricato la Commissione di preparare "uno studio strutturato dell'evoluzione nel tempo delle motivazioni degli allievi" volto a identificare le ragioni che spingono questi ultimi a interrompere gli studi⁵⁰. Occorre garantire in tutta Europa una formazione conforme a standard internazionali come quelli prescritti dalla Convenzione internazionale sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia (Convenzione STCW)⁵¹, atta a fornire una serie di competenze supplementari che rispondano alle esigenze dell'industria, così da offrire maggiori sbocchi occupazionali e rafforzare la competitività della flotta europea. Per il settore della pesca, il basso numero di ratifiche della convenzione STCW-F⁵² non consente di mettere in vigore e di applicare a livello internazionale le norme concordate in materia di formazione e certificazione.

L'UE deve continuare ad occuparsi di aspetti quali i requisiti minimi in materia di formazione, le condizioni di lavoro e l'applicazione della normativa. Alla gente di mare si applica in alcuni casi un sistema di retribuzione conforme a quello dello Stato di origine/di residenza. Tale pratica può dar luogo a difficoltà nel caso in cui si applichi la normativa comunitaria sulla libera circolazione dei lavoratori e le parti sociali dello Stato di bandiera abbiano concluso accordi salariali.

L'assimilazione delle navi al territorio dello Stato della bandiera e la presenza di navi battenti bandiera di comodo, poco inclini a conformarsi alle norme internazionali e nazionali, contribuiscono a complicare la situazione. Nel caso in cui si applichino le condizioni di retribuzione dello Stato di bandiera e le parti sociali dello Stato di bandiera abbiano concordato salari più elevati di quelli percepiti dai marinai nello Stato di origine/di residenza, gli armatori possono essere indotti a effettuare un trasferimento di bandiera o a sostituire equipaggi europei con marinai provenienti da paesi terzi. Occorre che l'UE dedichi maggiore attenzione a tali problematiche, in stretta cooperazione con le parti sociali.

⁴⁹ *Confederation of European Maritime Technology Societies*, contributo al Libro verde.

⁵⁰ Conclusioni del Consiglio 15208/05: Consiglio Trasporti, telecomunicazioni e energia del 5.12.2005 sulla promozione delle prospettive occupazionali nel settore marittimo comunitario e l'avvicinamento dei giovani alla professione marittima.

⁵¹ <http://www.stcw.org/>

⁵² Convenzione internazionale sugli standard di formazione, certificazione e controllo per il personale dei pescherecci (STCW-F), 1995.

L'Unione dovrebbe inoltre identificare le migliori pratiche e promuoverne l'attuazione. Un esempio a questo riguardo è rappresentato dal progetto CAREMAR (*Coordinated Academic Research and Education to Support Innovation in European Marine Industries*) destinato a favorire il coordinamento della ricerca e della formazione accademica per sostenere l'innovazione nelle industrie marine europee⁵³.

L'industria marittima potrà contare su un apporto di personale altamente qualificato solo se saprà attrarre nei propri centri di insegnamento e formazione i soggetti più brillanti. È in questa prospettiva che occorre restaurare l'immagine poco lusinghiera del settore. È essenziale offrire alla gente di mare, uomini e donne, condizioni di vita e di lavoro adeguate e consone agli standard legittimamente pretesi dai lavoratori europei. Determinante a questo riguardo è la ratifica della convenzione consolidata sul lavoro marittimo adottata dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) nel febbraio 2006. La Commissione intende presentare nel 2006 una comunicazione sulle norme minime del lavoro marittimo, che verterà sull'attuazione della convenzione consolidata dell'OIL nell'ambito del diritto comunitario, eventualmente mediante un accordo tra le parti sociali. Ciò dovrebbe consentire di estendere i controlli esercitati dallo Stato di approdo alle norme di lavoro applicate a bordo di tutte le navi che fanno scalo in porti europei, a prescindere dalla bandiera della nave o dalla nazionalità dell'equipaggio. Gli Stati membri dovrebbero ratificare la Convenzione n. 185 dell'OIL relativa ai documenti d'identità dei marittimi, data l'importanza che essa riveste sia per garantire il benessere dei marinai, in caso di permesso a terra o di passaggio di transito, che per rafforzare la sicurezza⁵⁴.

Come è noto, la pesca è un'attività più soggetta ad incidenti delle altre attività marittime; le condizioni di lavoro sono spesso più sfavorevoli rispetto ad altre professioni. È quindi opportuno che al settore della pesca sia dedicata particolare attenzione nell'ambito della riforma e del miglioramento delle normative dell'UE e dell'OIL sulle condizioni di lavoro a bordo delle navi. In questa prospettiva si inserisce l'azione del Fondo europeo per la pesca (FEP) e dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)⁵⁵.

Esistono numerosi esempi di imprese o di accordi collettivi che dimostrano che è possibile conciliare migliori condizioni di lavoro e di retribuzione con una maggiore efficacia operativa e sicurezza. L'Europa dovrebbe cercare di dotarsi di una flotta di qualità, gestita da equipaggi altamente qualificati che beneficino di condizioni di lavoro ottimali.

Come contrastare la disaffezione dei lavoratori europei nei confronti di alcune carriere marittime, garantire la sicurezza occupazionale e accrescere l'attrattiva dei posti di lavoro?

⁵³ Polish Society of Naval Architects and Marine Engineers (KORAB), contributo al Libro verde.

⁵⁴ Decisione 2005/367/CE del Consiglio, del 14 aprile 2005, che autorizza gli Stati membri a ratificare, nell'interesse della Comunità europea, la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, relativa ai documenti d'identità dei marittimi (Convenzione n. 185), GU L 136 of 30.5.2005.

⁵⁵ Proposta di regolamento del Consiglio – Fondo europeo per la pesca, 2004/0169 CNS, COM (2004) 497 def. e regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca e <http://ec.europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm>.

Come conciliare migliori condizioni di lavoro, retribuzione e sicurezza con l'esigenza di garantire la competitività del settore?

Come garantire la qualità dell'insegnamento, della formazione e della certificazione?

2.6. Formazione di cluster

È possibile migliorare l'immagine dei settori marittimi, accrescerne l'attrattiva e aumentarne la produttività se si riesce a sviluppare una concezione comune delle correlazioni tra essi esistenti. Da questa idea scaturisce il concetto di *cluster*.

L'European Marine Equipment Council (EMEC) sostiene, ad esempio, che *"la presenza in Europa di una comunità marittima forte è una condizione essenziale per lo sviluppo e la prosperità del trasporto marittimo. Considerato l'elevato livello di interazione e di interdipendenza tra tutti gli attori del settore della costruzione navale, una congiuntura sfavorevole in uno qualsiasi dei comparti comporterà inevitabili ripercussioni sugli altri."*⁵⁶

I *cluster* possono contribuire a rafforzare la competitività di interi settori o di un gruppo di settori attraverso la condivisione delle conoscenze, l'attuazione di progetti comuni in materia di ricerca e innovazione (sviluppo di prodotti), la sinergia degli sforzi nel settore dell'insegnamento e della formazione, la messa in comune di pratiche innovative nell'ambito di un gruppo di imprese (acquisti o distribuzione in comune) o la realizzazione di azioni congiunte di promozione, anche in materia di marketing e di pubblicità⁵⁷.

Le potenzialità offerte dai *cluster* rivestono particolare interesse per i settori caratterizzati da catene di fornitura complesse, con la partecipazione di comparti produttivi e di servizi, e da una massiccia presenza di piccole e medie imprese. Tra questi settori rientra quello della cantieristica navale. Nell'industria navale moderna oltre il 70% di una nave "finita" è prodotto da un'ampia rete di fornitori di sistemi, attrezzature e servizi⁵⁸. È possibile diffondere le buone pratiche collegando tra loro i diversi comparti nell'ambito di reti di eccellenza marittima che comprendano l'intera gamma delle attività marittime, compresi i servizi.

Il concetto di *cluster* è stato attuato con successo in diversi Stati membri⁵⁹. Molte iniziative sono state adottate per rafforzare i legami tra i vari *cluster* anche su scala europea. Il Forum delle industrie marittime (*Maritime Industries Forum* - MIF) raggruppa i rappresentanti europei delle industrie marittime. È stata recentemente istituita una rete europea dei *cluster* marittimi. Se i *cluster* sono prevalentemente concentrati nelle zone costiere, l'economia marittima esercita un impatto anche al di là di queste regioni. Occorre pertanto stabilire contatti anche con gli attori delle regioni più interne.

⁵⁶ EMEC, contributo al Libro verde.

⁵⁷ Cfr. documento di riferimento sulla competitività.

⁵⁸ *European Community of Shipyards' Associations* (CESA), contributo al Libro verde.

⁵⁹ Cfr. nota 4.

In che modo i cluster marittimi possono contribuire a rafforzare la competitività, in particolare delle PMI, ad accrescere l'attrattiva delle professioni del mare e a promuovere un senso di identità marittima?

In che modo l'UE può favorire sinergie tra settori connessi?

2.7. Il quadro normativo

Settori come quello della navigazione, delle infrastrutture portuali e dello sfruttamento delle risorse *offshore*, comprese le risorse alieutiche, che investono ingenti capitali per la messa a punto di prodotti innovativi di lunga durata, devono poter contare su un quadro normativo stabile. Ciò vale in modo particolare per le disposizioni relative alla localizzazione delle attività economiche. Anche per questa ragione sarebbe auspicabile istituire quanto prima un sistema globale di pianificazione spaziale per le acque costiere europee.

Molto dovrebbe essere fatto per migliorare, semplificare e consolidare la normativa. L'UE ha dato avvio a un'opera di semplificazione e razionalizzazione della normativa che dovrebbe essere estesa anche alla disciplina del settore marittimo e dei settori connessi. Sul piano internazionale, la convenzione dell'OIL sulle condizioni di lavoro in mare dimostra che una migliore regolamentazione a livello internazionale può andare a vantaggio dei lavoratori marittimi e rafforzare nel contempo la trasparenza e l'efficacia del quadro normativo.

Occorrerebbe riconsiderare, in stretta cooperazione con le parti sociali, l'esclusione dei settori marittimi da alcuni aspetti della legislazione sociale e del lavoro europea, come nel caso della direttiva sui licenziamenti collettivi o della direttiva sui trasferimenti di imprese⁶⁰.

L'interdipendenza dei settori e delle politiche marittime può far sì che la normativa elaborata per rispondere alle necessità e agli obiettivi di una politica produca ripercussioni negative impreviste su altre priorità della politica marittima nel contesto globale dello sviluppo sostenibile. Una volta identificate tali ripercussioni, la Commissione ritiene che sarebbe opportuno valutare l'opportunità di modificare la normativa comunitaria. Per evitare che ciò si traduca in un esercizio puramente teorico o burocratico, la Commissione invita le parti interessate a segnalare casi concreti affinché le modifiche proposte scaturiscano da un'analisi integrata.

Per garantire l'osservanza delle norme nei mari e negli oceani di tutto il mondo non basta la sola attività governativa: è indispensabile che le norme siano accettate da coloro cui sono destinate. Per questo motivo assume particolare importanza la partecipazione dei portatori di interesse al processo normativo. Nel settore della pesca questo principio ha già trovato applicazione nei consigli consultivi regionali, istituiti nell'ambito della riforma della politica comune della pesca. Tali organismi vengono consultati dalla Commissione ai fini dell'elaborazione della normativa applicabile alla zona di loro competenza; essi possono inoltre presentare pareri su questioni attinenti alla politica della pesca.

⁶⁰

Direttive del Consiglio 98/59/CE (GU L 225 del 12.7.1998) e 2001/23/CE (GU L 082 del 22.3.2001).

La responsabilità sociale delle imprese (RSI) e, entro certi limiti, l'autoregolamentazione possono svolgere un ruolo importante e complementare. L'adozione di strategie di RSI e la divulgazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi annunciati rappresentano un'alternativa alla regolamentazione. La RSI può contribuire allo sviluppo sostenibile rafforzando nel contempo il potenziale innovativo e la competitività dell'Europa. Essa può procurare alle imprese benefici diretti e permettere loro di operare in perfetta simbiosi con l'ambiente, con evidenti vantaggi in termini di premi assicurativi o di accesso ai finanziamenti.

Un sistema efficace di regolamentazione deve inoltre garantire che i segnali economici inviati al mercato ne rafforzino le regole. Come affermato dall'Associazione europea delle società di classificazione (EurACS), *"il successo futuro dipenderà dall'applicazione di un sistema che consenta da un lato di incentivare le pratiche pienamente conformi alle norme e dall'altro di sanzionare quelle inadeguate"*⁶¹. Occorrerebbe promuovere opportuni meccanismi di incentivazione per gli armatori di comprovata affidabilità, ad esempio concedendo una riduzione delle tasse portuali o dei controlli di sicurezza. *"L'esecuzione di ispezioni mirate da parte degli Stati di approdo si è rivelata un valido strumento per togliere dalla circolazione le navi non conformi ai requisiti e per migliorare gli standard di sicurezza del settore navale internazionale."*⁶² Sarebbe opportuno imporre l'obbligo di assicurazione e istituire un sistema di *bonus-malus*, secondo una prassi già attuata per altri tipi di trasporto. I club P&I (*Protection and Indemnity*) dovrebbero operare in modo da incentivare il trasporto navale di qualità e penalizzare le navi non conformi agli standard. Un esame globale del quadro normativo e strutturale dovrebbe permettere di definire le modalità per migliorare gli incentivi economici in tutti i settori marittimi, compresa la navigazione.

La concorrenza costituisce un meccanismo essenziale per la creazione di validi incentivi di mercato. Gli armatori operano generalmente nell'ambito di consorzi, alleanze, raggruppamenti o conferenze marittime. La Commissione ha recentemente constatato che le conferenze marittime incidono negativamente sulla concorrenza e ne ha proposto l'abolizione al Consiglio. Per facilitare il passaggio a condizioni di maggiore concorrenza la Commissione intende pubblicare orientamenti sull'applicazione delle norme di concorrenza a tutte le altre forme di cooperazione esistenti nel settore dei trasporti marittimi⁶³.

Conformemente alle disposizioni dell'UNCLOS, la responsabilità dell'applicazione delle norme spetta in primo luogo al paese di immatricolazione della nave, il cosiddetto Stato di bandiera. Gli Stati di bandiera poco rigorosi nell'applicazione o nel controllo delle norme internazionali (le cosiddette "bandiere di comodo") rischiano di diventare punti di richiamo per le navi non conformi agli standard o per gli armatori irresponsabili. Viceversa, i paesi che controllano in modo rigoroso il rispetto delle norme internazionali e impongono vincoli supplementari rischiano di assistere a una fuga delle navi battenti la loro bandiera verso paesi di

⁶¹ EurACS, contributo al Libro verde.

⁶² Associazione internazionale delle società di classificazione (*International Association of Classification Societies - IACS*), contributo al Libro verde.

⁶³ Libro bianco sulla revisione del regolamento n. 4056/86, relativo all'applicazione delle regole di concorrenza ai trasporti marittimi, programma della Commissione 2003/COMP/18.

immatricolazione più permissivi. Si tratta di un'annosa questione che continuerà a preoccupare i governi.

Esistono tuttavia tre forme possibili d'azione:

- (1) in primo luogo, la Comunità e i suoi Stati membri dovrebbero avvalersi delle loro prerogative specifiche, del loro influsso combinato e dei loro strumenti di politica estera per promuovere una politica diretta a migliorare le pratiche di tutti gli Stati di bandiera;
- (2) in secondo luogo occorrerebbe predisporre senza indugio nuovi strumenti intesi a rafforzare la sorveglianza dell'applicazione delle norme internazionali in alto mare e il loro controllo da parte degli Stati di approdo; a tale scopo si dovrebbe ricorrere alle tecnologie più avanzate quali la navigazione satellitare globale (Galileo)⁶⁴ ;
- (3) infine sarebbe opportuno realizzare, in collaborazione con le parti sociali, un'analisi approfondita che consenta di delineare le strategie atte a migliorare la competitività delle navi battenti bandiere degli Stati dell'UE.

In materia di pesca, una delle priorità emerse dal vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002 consiste nel mantenere o ricondurre gli stock ittici a livelli atti a produrre il rendimento massimo sostenibile entro il 2015. La Commissione adotterà tra breve una comunicazione sull'applicazione del concetto di rendimento massimo sostenibile nell'ambito della politica comune della pesca. Riducendo l'eccessivo sfruttamento delle risorse sarà possibile incrementare la redditività, contenere l'impatto sull'ambiente e limitare il volume dei rigetti in mare. Sarà possibile catturare quantitativi superiori di pesci di taglia più grande e di maggior valore commerciale, con conseguenti vantaggi in termini di approvvigionamento del mercato e di competitività. Il rischio di esaurimento degli stock risulterà notevolmente ridotto.

Considerate le sue interazioni con altre politiche, il settore della pesca non potrà che trarre beneficio da una maggiore integrazione delle politiche. Le decisioni in materia di pianificazione spaziale o le norme riguardanti le tossine e i nutrienti, o ancora la pianificazione dei porti e delle infrastrutture hanno ripercussioni sulla pesca, che a sua volta ha un impatto sugli habitat vulnerabili e sulle specie non bersaglio, in particolare i mammiferi e gli uccelli marini. Una maggiore integrazione tra i diversi settori dovrebbe contribuire a rispondere a una preoccupazione ripetutamente espressa dai rappresentanti dell'industria alieutica, che ritengono che al settore venga attribuita un'eccessiva responsabilità in materia di miglioramento dell'ambiente marino, essendo gli impatti della pesca più facili da identificare e da disciplinare rispetto a quelli prodotti da molti altri settori.

Come si potrebbe migliorare il quadro normativo dell'economia marittima al fine di evitare ripercussioni impreviste e contraddittorie sugli obiettivi marittimi?

64

http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/galileo/index_en.htm.

In quali settori è ancora giustificato escludere il settore marittimo dalla legislazione sociale dell'UE? È opportuno incoraggiare l'elaborazione di nuovi strumenti giuridici specifici sulle condizioni di impiego nel settore marittimo?

Come semplificare la regolamentazione dell'UE in materia di sicurezza pur mantenendo standard elevati?

In che misura gli incentivi economici, l'autoregolamentazione e la responsabilità sociale delle imprese possono completare la regolamentazione emanata dai pubblici poteri?

Quali ulteriori provvedimenti l'UE dovrebbe adottare per ovviare al problema delle bandiere di comodo e per incentivare l'immatricolazione delle navi nei registri europei?

È opportuno istituire un registro comunitario facoltativo? Quali condizioni e incentivi prevedere per tale registro?

In che modo la politica comune della pesca deve essere ulteriormente sviluppata per conseguire l'obiettivo di una pesca sostenibile?

3. OTTIMIZZARE LA QUALITÀ DELLA VITA NELLE REGIONI COSTIERE

3.1. L'attrattiva crescente delle zone costiere come luogo in cui vivere e lavorare

Le coste europee erano un tempo popolate da comunità che vivevano della pesca. Con la graduale affermazione del trasporto marittimo locale e internazionale si sono sviluppati i porti e altre attività periferiche sono sorte intorno ad essi. La tendenza a trasferirsi nelle località marittime semplicemente per piacere è un fenomeno relativamente recente. Come sottolinea la Conferenza delle regioni marittime periferiche d'Europa (CPMR), *“la loro attrattiva naturale (in termini di paesaggi, numero di ore di soleggiamento e benefici per la salute) è inoltre motivo di una forte crescita demografica, che non mostra segni di flessione.”*⁶⁵

La maggiore prosperità delle società di oggi e il numero crescente di persone non impegnate in un'attività lavorativa sono stati fattori determinanti nell'aumentare la domanda di servizi per il tempo libero. Per soddisfare queste esigenze nelle zone costiere è nata una nuova industria. Questa ha a sua volta portato all'affermazione di dinamici prestatori di servizi europei che si sono imposti sui mercati internazionali.

La portata di questa industria è tuttavia difficile da analizzare per l'insufficienza delle statistiche. Secondo le stime, quasi la metà della popolazione europea vive lungo le coste o nelle loro vicinanze, ma non esistono dati disponibili circa il valore delle località interessate, lo stato di salute delle acque al largo di tali coste, l'offerta di servizi per il tempo libero o gli effetti positivi del mare sulla qualità di vita in queste zone. Anche se il PIL è tradizionalmente utilizzato come indicatore della produzione economica, è ora comunemente accettato che la sua crescita non rifletta il benessere sociale. Gli indicatori economici convenzionali, basati sulla produzione nazionale,

⁶⁵

CPMR, contributo al Libro verde.

non tengono infatti conto del valore “non commerciale” del mare, ossia del valore dei servizi che, senza essere oggetto di una transazione commerciale, possono esercitare un’influenza significativa sul benessere. Si possono ad esempio citare le attività ricreative offerte dalla spiaggia e i benefici procurati dalla bellezza dei paesaggi costieri.

Il deterioramento dell’ambiente marino, con le forti proliferazioni di alghe che può provocare nel Baltico o le invasioni di meduse che può talvolta causare nel Mediterraneo, riduce significativamente questa qualità di vita.

Senza disporre di statistiche è difficile immaginare come le autorità di pianificazione possano tenere sufficientemente conto di questi elementi quando prendono decisioni relative allo sviluppo di attività economiche in zone o in acque costiere. La Commissione è del parere che si dovrebbe realizzare uno studio esaustivo per elaborare tali stime. Occorre rimediare al fatto che non sono disponibili statistiche ambientali e socioeconomiche specificamente mirate alle coste. Queste statistiche offriranno ai responsabili delle decisioni e a tutti i portatori di interesse una visione globale delle questioni e delle tendenze che caratterizzano le regioni costiere d’Europa⁶⁶.

Lo sviluppo comporta inevitabilmente pressioni sullo spazio e sull’ambiente. Esso rende necessario un rafforzamento dell’accessibilità e della mobilità interna delle zone costiere, in particolare delle piccole isole, che può essere realizzato tramite il miglioramento delle infrastrutture di trasporto. Esso impone anche l’instaurazione di servizi di interesse generale (salute, istruzione, approvvigionamento idrico ed energetico, telecomunicazioni, servizi postali, trattamento delle acque reflue e dei rifiuti) per migliorare la qualità di vita nelle zone costiere, in particolare durante la stagione turistica. Nelle zone rurali e in quelle isolate le tecnologie dell’informazione e delle telecomunicazioni svolgono un ruolo importante in quanto forniscono servizi quali la sanità elettronica, l’istruzione elettronica, l’accesso pubblico a Internet, il commercio elettronico, l’assistenza elettronica alle imprese e il telelavoro⁶⁷.

L’impatto ambientale dello sviluppo deve essere preso in considerazione in sede di pianificazione per ottenere un risultato sostenibile.

Come si può mantenere la qualità di vita nelle regioni costiere europee e al tempo stesso continuare a favorire la crescita di un’occupazione e di un reddito sostenibili?

Quali sono i dati necessari per la pianificazione nelle regioni costiere?

3.2. Adattarsi ai rischi costieri

Se è necessario domandarsi come proteggere gli oceani, dobbiamo però anche porci il problema di come proteggerci da loro. Dal mare provengono infatti rischi gravi per le persone e i beni. In gran parte si tratta di rischi naturali, quali l’erosione, le

⁶⁶ Politica della Commissione per le zone costiere, <http://ec.europa.eu/environment/iczm/home.htm#zone6>.

⁶⁷ Si veda anche il parere di iniziativa del Comitato delle regioni del 12.10.2005 – “La politica marittima dell’UE: una questione di sviluppo sostenibile per gli enti regionali e locali”.

inondazioni costiere, le tempeste e gli tsunami. Altri sono chiaramente dovuti all'azione dell'uomo, come il cambiamento climatico, e richiedono un intervento urgente per evitare profonde ripercussioni nei prossimi decenni. Per proteggere la nostra economia è essenziale mitigare il cambiamento climatico. Poiché alcuni di tali effetti sono già inevitabili, è necessario mettere a punto delle strategie di adattamento globali per la gestione dei rischi a cui sono soggette le infrastrutture costiere e marine, organizzare la difesa dal mare e proteggere gli ecosistemi marini da cui dipendono le attività marittime. Esistono anche rischi di origine umana, in particolare legati all'inquinamento causato da attività dell'uomo, come l'inquinamento accidentale e quello operativo delle navi, e quelli legati ad attività illegali quali il contrabbando, l'immigrazione clandestina, la pirateria e il terrorismo.

Protezione delle coste e calamità naturali

L'aumento, in Europa, dell'incidenza di tempeste e inondazioni di forte intensità, generalmente attribuito al cambiamento climatico mondiale, avrà ripercussioni sulle infrastrutture costiere, il trasporto marittimo, l'acquacoltura e progetti di meccanica marina, quali i dispositivi che utilizzano l'energia delle onde e delle maree. Si pensa che la metà delle zone umide europee sarà scomparsa entro il 2020.

La spesa pubblica riservata nell'Unione alla protezione del litorale contro i rischi di erosione e di inondazioni ha raggiunto, secondo le stime, 3,2 miliardi di euro rispetto ai 2,5 miliardi di euro nel 1986; in base ad alcuni studi, il costo dell'erosione costiera raggiungerà in media 5,4 miliardi all'anno nel periodo 1990-2020⁶⁸.

L'aumento dei costi è il segnale che occorre fare di più per incorporare i rischi nelle decisioni di pianificazione e di investimento. Ci si interroga anche sull'opportunità di trasferire una parte del rischio - e sulle modalità di un tale trasferimento - ai privati che sono all'origine dell'aumento del rischio o che scelgono di vivere o di investire in zone a rischio. Se nessuna azione è intrapresa per attenuare i rischi, si assisterà a un rialzo generalizzato dei premi assicurativi e dei costi.

Nel 2006 la Commissione ha proposto una direttiva sulla valutazione e la gestione delle alluvioni, intesa a ridurre e gestire i rischi connessi alle alluvioni in termini di salute umana, ambiente, infrastrutture e proprietà⁶⁹. L'Europa dispone di un grande *know-how* in materia di gestione di minacce di questo tipo. In un'epoca in cui una gran parte dei litorali mondiali è soggetta agli stessi pericoli, è un mercato in crescita che si offre alle imprese europee.

Lo tsunami che ha colpito il sud-est asiatico e l'Oceano Indiano nel dicembre 2004 ha evidenziato la vulnerabilità delle zone costiere, soggette al potere distruttivo dell'oceano. Occorre dare nuovo impulso alla collaborazione internazionale nei settori scientifico e tecnico per attenuare l'impatto delle calamità naturali e migliorare il monitoraggio sistematico delle caratteristiche sismiche e del livello del mare al fine di consentire un sistema di allarme e di reazione collettiva rapidi agli tsunami e agli altri pericoli naturali provenienti dall'oceano. Non va infatti dimenticato che il Mediterraneo e l'Oceano Atlantico al largo della penisola iberica,

⁶⁸

⁶⁹

European Initiative for Sustainable Coastal Erosion Management, www.euroSION.org.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla valutazione e alla gestione delle alluvioni, COM (2006) 15 def./2.

come l'Oceano Indiano, sono soggetti ad attività sismica. La messa a punto di sistemi di allarme rapidi permetterebbe agli Stati membri di ridurre al minimo i tempi di reazione alle calamità naturali e di rafforzare la capacità collettiva di intervento rapido dell'Unione.

Sicurezza

Fra i rischi e i pericoli legati al mare si contano anche l'inquinamento causato dalle navi e le attività criminali, dalla tratta degli esseri umani al terrorismo e al contrabbando. Tali rischi e minacce agli interessi europei richiedono che il rispetto delle norme di sicurezza marittime sia verificato tramite i controlli effettuati dallo Stato di approdo, che il traffico marittimo sia gestito in modo affidabile ed efficiente e che la sorveglianza sia accresciuta. A tal fine le disparità legislative esistenti fra gli Stati membri devono essere eliminate e strumenti internazionali, quali il codice ISPS⁷⁰, posti in atto. La sorveglianza delle acque dell'Unione necessita di risorse considerevoli (mezzi di superficie, aerei e satellitari, oltre a sistemi di sorveglianza delle navi) e trarrebbe vantaggio da una maggiore integrazione. Questi pericoli e minacce potrebbero essere contrastati più efficacemente se venissero prese delle misure per migliorare lo scambio di informazioni fra gli Stati membri, costituire squadre investigative comuni⁷¹ e rafforzare la protezione delle infrastrutture sensibili nell'UE.

La cooperazione internazionale è essenziale per garantire la sicurezza dei nostri mari. L'UE collabora con gli Stati Uniti d'America nell'ambito dell'iniziativa per la sicurezza dei container (CSI)⁷², avviata dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001. Questo approccio dovrebbe essere esteso agli altri paesi che operano in stretto contatto con l'Unione nel settore del traffico marittimo.

Fornire le risposte adeguate

Con il crescere dell'attrattiva che le zone costiere esercitano sugli europei, occorrerà riservare maggiore attenzione ai rischi correlati e riflettere su come evitarli. Per questo sono necessarie una strategia preventiva e una pianificazione innovativa. Il lavoro svolto nell'ambito dei progetti "EUROSION"⁷³ costituisce una buona base per comprendere quello di cui hanno bisogno le protezioni costiere e pianificarle meglio.

Al fine di sostenere il coordinamento e promuovere le migliori pratiche nella gestione dei rischi è necessario effettuare un inventario su scala europea delle politiche di riduzione dei rischi e degli interventi in materia. Tale inventario dovrebbe comprendere anche i meccanismi e i piani di protezione costiera esistenti negli Stati membri e a livello dell'Unione. Al riguardo occorrerebbe considerare il potenziamento della cooperazione civile/militare per i soccorsi in caso di catastrofi. La banca dati militare dell'Unione, attualmente utilizzata nell'ambito dei meccanismi comunitari di protezione civile per rispondere agli attentati terroristici, potrebbe

⁷⁰ http://www.imo.org/Newsroom/mainframe.asp?topic_id=897

⁷¹ Decisione quadro del Consiglio sulle squadre investigative comuni, GU L 162 del 20.6.2002.

⁷² Accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America volto a rafforzare e ad ampliare l'accordo di cooperazione e reciproca assistenza nel settore doganale estendendolo alla cooperazione in materia di sicurezza dei container e questioni connesse (GU L 304 del 30.9.2004).

⁷³ Cfr. nota 67.

essere utilizzata per far fronte ad altri tipi di catastrofi. Al fine di migliorare la risposta alle emergenze gravi che superano le capacità nazionali, la Commissione ha recentemente adottato due proposte legislative intese a rafforzare il meccanismo comunitario di protezione civile⁷⁴. L'Agenzia europea per la sicurezza marittima assiste gli Stati membri in caso di incidenti ambientali. La Commissione ha inoltre proposto l'istituzione di un quadro giuridico per la designazione da parte degli Stati membri dei luoghi di rifugio più idonei per le navi in difficoltà. L'obiettivo è prevenire gli incidenti in mare e i rischi di inquinamento e intervenire adeguatamente, ove necessario⁷⁵. La difesa dalle alluvioni continuerà a figurare fra gli elementi dell'assistenza fornita dai Fondi comunitari.

Che cosa occorre fare per ridurre la vulnerabilità delle regioni costiere ai rischi legati alle inondazioni e all'erosione?

Come potenziare la cooperazione all'interno dell'UE per far fronte adeguatamente alle catastrofi naturali?

Come assicurare una migliore sorveglianza dei nostri litorali e delle acque costiere per contrastare le minacce di origine umana?

3.3. Sviluppare il turismo costiero

Le zone costiere e le isole contribuiscono in larga misura all'attrattiva e al successo del turismo costiero. Occorre favorire lo sviluppo del turismo sostenibile in queste regioni perché l'Europa mantenga la sua posizione di prima destinazione turistica mondiale.

Lo sviluppo sostenibile può contribuire allo sviluppo delle zone costiere e delle isole migliorando la competitività delle imprese, rispondendo alle esigenze sociali e valorizzando il patrimonio naturale e culturale e gli ecosistemi locali. Poiché devono mantenere o migliorare le loro attrattive, sono sempre più numerose le destinazioni turistiche che adottano pratiche e politiche più sostenibili e rispettose dell'ambiente. Parecchie di esse si impegnano a fondo per attuare una gestione integrata della qualità definendo strategie con i loro partner, applicando le buone pratiche ed elaborando strumenti di controllo e valutazione al fine di adeguare il loro approccio. Questa esperienza può essere messa a frutto tramite raccomandazioni diffuse a tutte le destinazioni turistiche costiere.

La Commissione è impegnata nell'elaborazione di un'Agenda 21 europea per la sostenibilità del turismo europeo. Questo piano d'azione sosterrà gli sforzi intesi a favorire la sostenibilità delle zone costiere e delle isole d'Europa.

La diversificazione dei prodotti e dei servizi turistici può favorire la competitività delle destinazioni costiere e insulari, specialmente quando l'offerta turistica si estende alla visita di siti culturali e naturali sulla costa o nell'entroterra rurale o urbano e a diverse attrazioni marine quali l'osservazione dei mammiferi marini, l'immersione subacquea e l'archeologia sottomarina o i centri benessere e la talassoterapia. Questa diversificazione produce vantaggi multipli in quanto riduce la

⁷⁴ COM (2005) 113 def. e COM (2006) 29 def.

⁷⁵ Cfr. nota 20.

pressione sulle spiagge, crea fonti di reddito alternative per gli ex-pescatori delle comunità costiere e promuove lo sviluppo di nuove attività a favore della preservazione e valorizzazione del patrimonio locale.

La diversificazione può anche contribuire a prolungare la stagione turistica, generando maggiore crescita ed occupazione e riducendo l'impatto ambientale, economico e sociale risultante dalla concentrazione dell'afflusso turistico in alcuni mesi dell'anno.

Perché il turismo possa continuare a contribuire allo sviluppo delle regioni costiere è necessario che siano disponibili le necessarie infrastrutture per le attività ricreative. Secondo EURMIG, *“è sempre più difficile trovare un posto dove ormeggiare la propria imbarcazione. Eppure numerosi fatti obiettivi concorrono a indicare che i porti turistici e le rampe per il varo contribuiscono in larga misura a ridare vita ai litorali”⁷⁶.*

Nell'ambito delle attività ricreative un legame importante è quello esistente fra la pesca con la lenza e il settore della pesca. L'associazione europea per la pesca sportiva con la lenza (*European Angling Association*) stima che in Europa 8-10 milioni di persone si dedichino alla pesca sportiva in mare, generando un volume d'affari di 8-10 miliardi di euro nell'industria corrispondente. Non c'è dubbio che il valore per l'economia costiera di un pesce catturato da un pescatore sportivo è superiore al valore dello stesso pesce catturato a fini commerciali da un peschereccio. D'altro canto, è comprensibile che i pescatori chiedano che restrizioni alla cattura di certi pesci a fini di conservazione siano applicate anche ai pescatori sportivi, specialmente quando questi ultimi utilizzano attrezzi da pesca simili a quelli dei pescatori professionali. Si tratta di questioni che richiedono un maggiore approfondimento.

Come sostenere efficacemente l'innovazione nel settore dei servizi e dei prodotti relativi al turismo costiero?

Quali misure specifiche intese a promuovere uno sviluppo turistico sostenibile delle regioni costiere e delle isole vanno adottate a livello dell'Unione?

3.4. Gestione dell'interfaccia terra/mare

Al fine di coordinare le diverse utilizzazioni delle zone costiere, il loro impatto e le relative politiche di sviluppo, numerose autorità costiere adottano una gestione integrata delle zone costiere (GIZC). Uno dei principi della GIZC è quello di assicurare una gestione unica integrata del mare, della terra e delle zone di contatto anziché limitare tale gestione alle zone terrestri. Nel maggio 2002 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una raccomandazione⁷⁷ nella quale invitano gli Stati membri a elaborare strategie di GIZC insieme alle autorità regionali e locali e alle parti interessate. Nel corso del 2006 la Commissione valuterà i progressi raggiunti e deciderà in merito all'opportunità di nuove misure.

⁷⁶ EURMIG, contributo al Libro verde.

⁷⁷ Raccomandazione 2002/413/CE, GU L 148 del 6.6.2002.

La coerenza delle politiche europee in materia di zone costiere e l'integrazione dei vari livelli di governo rappresentano una condizione indispensabile per il successo della GIZC. È infatti a livello regionale o locale che possono essere elaborate le soluzioni più efficaci ai problemi di pianificazione e di gestione costiere. In considerazione dei legami fra le questioni marittime e costiere a livello dell'interfaccia mare/terra, una strategia marittima globale dell'UE è determinante per il successo della GIZC. È pertanto opportuno prevedere un meccanismo europeo di analisi comparativa e uno scambio delle migliori pratiche.

Il flusso continuo dei fiumi nei mari costituisce un legame importante fra gli ecosistemi terrestri e marino. Le sostanze inquinanti, quando non sono biodegradabili, si accumulano nei mari e negli oceani. Alcuni dei nostri mari, come il Mare del Nord, assorbono questo inquinamento meglio di altri, come ad esempio il Baltico, a causa della profondità, delle correnti e del carattere semi-chiuso.

Poiché la gestione ecosistemica delle acque costiere sarà attuata sulla base della strategia tematica per l'ambiente marino, si rivelerà probabilmente necessario adottare misure concernenti la terraferma per conseguire gli obiettivi della strategia. Gran parte dell'inquinamento che colpisce l'ambiente marino proviene infatti da fonti terrestri: concimi agricoli, effluenti urbani e industriali, pesticidi, idrocarburi e sostanze chimiche.

I porti costituiscono uno dei migliori esempi del legame che le regioni costiere assicurano fra attività terrestri e marittime. Maglie essenziali della catena logistica mondiale, essi sono sede di attività commerciali e offrono spazi residenziali e infrastrutture turistiche. Inizialmente destinati in prevalenza a un unico tipo di attività, essi sono divenuti centri multifunzionali.

Secondo l'Organizzazione europea dei porti marittimi (ESPO), *“L'UE semplicemente non può funzionare senza i suoi porti marittimi. La quasi totalità del commercio estero della Comunità e poco meno della metà degli scambi interni passano attraverso gli oltre mille porti marittimi esistenti nei venti Stati costieri membri dell'UE”*⁷⁸. L'Unione intende inoltre promuovere il passaggio dal trasporto terrestre al trasporto via acqua. Come rilevato dall'ECSA, *“nei settori in cui è in diretta concorrenza con gli altri mezzi di trasporto, il trasporto marittimo rimane il più efficiente sotto il profilo energetico”*⁷⁹. Questo è uno dei motivi per cui il trasporto marittimo a corto raggio e le autostrade del mare continueranno ad essere sostenuti nell'ambito del sistema integrato di trasporti dell'UE.

Nell'ambito di un commercio mondiale in piena espansione, che nel corso degli ultimi sessant'anni è cresciuto più rapidamente dell'economia mondiale, lo sviluppo del trasporto marittimo europeo dipende da capacità portuali efficienti. Il processo di pianificazione e il quadro politico generale dovranno puntare a questo risultato nel contesto di una competizione crescente per spazi all'interno e intorno ai porti, soprattutto per motivi ambientali.

A tale riguardo è importante assicurare che lo sviluppo del trasporto marittimo sia compatibile con la conservazione dell'ambiente, in particolare con le restrizioni

⁷⁸ ESPO, contributo al Libro verde.

⁷⁹ Associazione degli armatori della comunità europea (ECSA), contributo al Libro verde.

imposte dai regolamenti europei relativi a Natura 2000 e dalle direttive sugli uccelli e sugli habitat⁸⁰, tenendo al tempo stesso conto della necessità di ampliare i porti per lo sviluppo dei servizi di trasporto intermodale. Questa problematica è connessa a un'altra questione, ossia l'opportunità di concentrare le attività portuali in pochi porti estremamente efficienti, collegati alle reti transeuropee di trasporto (RTE-T), o di ripartirle fra un numero più ampio di porti, evitando così una concentrazione eccessiva delle attività, con i conseguenti problemi di congestione e pressione sull'ambiente e sulle infrastrutture dell'entroterra.

Dato che i cantieri navali e i porti non possono essere spostati alla stregua di altre industrie, sono stati costituiti alcuni *cluster* regionali. Le migliori pratiche possono essere diffuse collegando fra loro tali *cluster* e trasformandoli in veri e propri centri di eccellenza marittima, in grado di coprire l'intera gamma dei servizi marittimi. Nel 2005 un raggruppamento marittimo regionale con un coordinatore marittimo è stato creato nello Schleswig-Holstein. Il concetto francese di polo regionale di competitività è ugualmente pertinente in questo contesto⁸¹.

Come attuare con successo la GIZC?

Come può l'UE assicurare nel modo migliore lo sviluppo continuo e sostenibile dei suoi porti?

Quale ruolo possono svolgere i centri regionali di eccellenza marittima?

4. GLI STRUMENTI PER GESTIRE LE NOSTRE RELAZIONI CON GLI OCEANI

4.1. Dati al servizio di attività multiple

Dati sull'ambiente marino

“Ô mer, nul ne connaît tes richesses intimes”, Baudelaire, Les fleurs du mal.

(“ Mare, nessuno conosce le tue ricchezze segrete”)

Per meglio comprendere gli usi competitivi dell'oceano saranno necessari dati e informazioni più precisi sulle attività marittime, siano esse sociali, economiche o ricreative, e sul loro impatto sulla risorsa. Dati affidabili sono importanti anche per gli operatori economici marittimi. Sussistono tuttavia problemi notevoli di armonizzazione e attendibilità dei dati. Il monitoraggio delle regioni marittime dell'Unione europea rimane inoltre insufficiente e caratterizzato da disparità geografiche. Occorre rimediare a tali lacune se si vuole attuare una politica marittima europea sana e sostenibile.

L'UE potrebbe considerare la realizzazione di una rete europea di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino, che costituirebbe un mezzo sostenibile per migliorare l'osservazione sistematica (in situ e dallo spazio), l'interoperabilità e

⁸⁰ Direttiva 79/409/CEE del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici, GU L 103 del 25.4.1979, e direttiva 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e della fauna e della flora selvatiche, GU L 206 del 22.7.1992.

⁸¹ Cfr. nota 4.

l'accesso ai dati grazie a strumenti generici, efficaci e accessibili derivanti dalle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Tale rete consentirebbe di effettuare, a livello dell'Unione, un'analisi integrata dei diversi tipi di dati e metadati ricavati da fonti diverse. Il suo obiettivo sarebbe fornire alle autorità pubbliche, ai servizi marittimi e alle industrie connesse nonché ai ricercatori una fonte di dati primari destinati alla realizzazione, in particolare, di attività di previsione e di monitoraggio con l'intento di integrare le iniziative esistenti, dal carattere frammentario.

Il miglioramento e la diffusione dei dati relativi all'ambiente marino creerebbe anche opportunità per imprese commerciali ad alta tecnologia nel settore marittimo e potenzierebbe l'efficacia di attività quali la sorveglianza marittima, la gestione delle risorse marine e la ricerca sull'ambiente marino nei laboratori europei. Ne risulterebbe anche significativamente ridotta l'attuale incertezza sul sistema oceanico e sul cambiamento climatico, mentre le previsioni del tempo stagionali diventerebbero più precise.

Per costituire questa rete l'Unione dovrebbe prendere provvedimenti in campo legislativo, istituzionale e finanziario. Disposizioni legislative potrebbero rivelarsi necessarie, ad esempio per facilitare l'accesso ai dati provenienti da fonti quali la politica comune della pesca o i programmi quadro di ricerca. Sul piano istituzionale sarebbe possibile rafforzare gli organismi esistenti a livello nazionale, regionale ed europeo e creare un segretariato permanente dotato di competenze in campo scientifico e delle tecnologie dell'informazione. Il sostegno finanziario dovrebbe essere duraturo e a lungo termine. I rappresentanti dei fruitori dei dati, compresi gli Stati membri, la Commissione, l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA)⁸², l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), l'Autorità di vigilanza europea del sistema globale di radionavigazione via satellite (GNSS)⁸³, gli esperti del cambiamento climatico, l'industria e i fornitori di servizi dovrebbero continuamente rivedere le loro priorità e fissare i loro obiettivi.

In tale contesto l'iniziativa di monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES)⁸⁴ attuerà una serie di servizi di informazione pubblici a sostegno delle politiche europee che offriranno dati ricavati da osservazioni in situ e spaziali. I servizi marini sono stati considerati una priorità fondamentale. L'iniziativa GMES dovrebbe pertanto costituire un elemento importante della rete di dati.

La GMES contribuirà anche alla realizzazione degli obiettivi di un'altra iniziativa, quella relativa a un'infrastruttura per l'informazione spaziale nella Comunità (INSPIRE)⁸⁵, un sistema di informazioni geografiche necessario per l'elaborazione delle politiche ambientali.

⁸² <http://www.eea.europa.eu>

⁸³ L'autorità di vigilanza europea del GNSS è stata istituita con il regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio, del 12.7.2004, sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite, GU L 246 del 20.7.2004.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Global Monitoring for Environment and Security (GMES): From Concept to Reality", COM (2005) 565. L'iniziativa GMES è un contributo europeo al sistema di sistemi per l'osservazione globale della terra (GEOSS).

⁸⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità (INSPIRE), COM (2004) 516 def.

Sarebbe inoltre opportuno attuare programmi europei destinati all'elaborazione di una cartografia esaustiva delle acque costiere europee a fini di pianificazione spaziale e di sicurezza. L'individuazione delle attività esistenti e previste nelle acque e sul fondo dei mari è essenziale. La mappatura della flora e della fauna marine è necessaria per l'analisi degli ecosistemi, una cartografia dettagliata dei fondali marini può essere utilizzata per una varietà di scopi. Dato che saranno necessari nuovi programmi di raccolta dei dati, sarebbe opportuno dare all'industria la possibilità di proporre l'impiego di sensori più robusti ed efficaci per ridurre il costo unitario della raccolta dati.

Se numerose ONG hanno espresso il loro sostegno alla realizzazione di una cartografia dei fondali marini con tecniche acustiche, esse hanno tuttavia rilevato che i suoni emessi potevano influire negativamente sui mammiferi marini. Esse propongono pertanto che vengano previste restrizioni geografiche e stagionali al fine di proteggere i mammiferi, soprattutto nei periodi sensibili dell'anno in cui sono più vulnerabili⁸⁶. Sulla base dei dati raccolti da queste diverse fonti l'Unione potrebbe anche realizzare un atlante delle acque costiere europee, che potrebbe servire da strumento per la pianificazione dello spazio. Si tratterebbe di un contributo a un progetto analogo delle Nazioni Unite⁸⁷ e di un prezioso strumento didattico per sensibilizzare gli europei al loro patrimonio marittimo.

Dati sui movimenti delle navi

Dati di migliore qualità sono necessari anche per consentire alle autorità pubbliche di monitorare più efficacemente le attività umane, economiche e di altra natura che si svolgono nelle acque costiere. Vanno in particolare migliorate le informazioni in tempo reale sui movimenti delle navi. Tali informazioni non sono solo importanti per la navigazione, ma possono essere utilizzate anche per rilevare comportamenti contrari alla legge, come il contrabbando, i traffici illeciti, le attività terroristiche e gli scarichi illegali delle navi.

Esistono numerosi sistemi di localizzazione delle navi, utilizzati in determinati porti, lungo certi tratti di costa o in settori diversi come la pesca e la sicurezza. Lo scambio a livello europeo di dati relativi alla sicurezza fra le autorità competenti è reso possibile dal sistema SafeSeaNet⁸⁸ (elaborato dalla Commissione e gestito dall'EMSA). I centri di controllo per la pesca inviano sistematicamente informazioni sulla posizione delle navi del proprio Stato membro ai centri di controllo dei paesi nelle cui acque pescano queste navi. A tale riguardo il coordinamento fra gli Stati membri dovrebbe migliorare grazie alla costituzione dell'Agenzia di controllo della pesca a Vigo nel 2006.

Il sottocomitato per le radiocomunicazioni e la ricerca e il salvataggio (COMSAR) dell'IMO ha di recente convenuto che l'attuazione di sistemi satellitari di identificazione e di controllo a lungo raggio (*long range identification and tracking system* – LRIT) delle navi e delle loro posizioni potrebbe essere affidata ai centri di

⁸⁶ Fondo internazionale per la protezione degli animali (IFAW) – Osservazioni preliminari per la Task Force “Politica marittima”.

⁸⁷ <http://www.oceansatlas.org>

⁸⁸ <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/2282/5637>

dati regionali. A livello dell'Unione tale sistema regionale si fonderebbe sul sistema esistente SafeSeaNet.

Questi sistemi saranno sempre più utilizzati sia dai militari che dai civili. L'obiettivo è integrare progressivamente i sistemi esistenti in modo da combinare informazioni provenienti da diverse fonti in situ per un determinato tratto di litorale e da nuove fonti, come Galileo e i sistemi di osservazione della Terra dallo spazio⁸⁹.

Nelle acque europee sarebbe altresì necessaria l'interoperabilità totale dei diversi sistemi e settori degli Stati membri. Tali sistemi dovranno inoltre essere messi a punto in collaborazione con alcuni paesi vicini dell'Unione, in particolare con la Russia e i paesi partner dello Spazio economico europeo (SEE), la Norvegia e l'Islanda. Quanto al Mediterraneo, il Consiglio europeo del dicembre 2005 ha già chiesto che venga svolto un lavoro preliminare relativo a un sistema di sorveglianza comune destinato alla lotta contro l'immigrazione clandestina.

Su quali basi elaborare un atlante europeo dei mari?

Come costituire, mantenere e finanziare in modo durevole una rete europea di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino?

È opportuno realizzare per le acque costiere dell'UE una rete globale che raggruppi i sistemi di localizzazione delle navi esistenti e futuri? Quali fonti di dati dovrebbe utilizzare tale rete, come sarebbero integrati i dati e chi sarebbero i destinatari dei suoi servizi?

4.2. Pianificazione dello spazio per un'economia marittima in espansione

Nella misura in cui le attività marittime continueranno a prosperare, la competizione per l'utilizzazione delle acque costiere europee si acuirà sempre di più. Senza una qualche pianificazione, le decisioni di investimento saranno ostacolate dall'incertezza sulla possibilità di ottenere un'autorizzazione per una determinata attività in un certo sito. La Commissione ritiene che sia opportuno istituire un sistema di pianificazione spaziale delle attività marittime praticate nelle acque poste sotto la giurisdizione o il controllo degli Stati membri. Esso dovrebbe seguire l'impostazione ecosistemica definita nella strategia tematica per l'ambiente marino e comprendere anche gli aspetti inerenti all'autorizzazione, alla promozione o alla limitazione delle attività marittime.

Occorre suscitare un ampio dibattito sui principi che devono guidare tale pianificazione. Alcuni Stati membri dispongono già di esperienza nel settore; il Canada e l'Australia applicano sistemi di questo tipo. Anche se singole decisioni su determinate attività dovranno essere prese a livello nazionale o locale, sarà necessario un certo grado di omogeneità fra i sistemi per garantire la coerenza delle decisioni che riguardano lo stesso ecosistema o le stesse attività transfrontaliere, come nel caso delle condotte sottomarine /dei gasdotti o degli oleodotti e delle rotte di navigazione.

⁸⁹

Cfr. nota 63.

Dall'esperienza del Canada si possono trarre due lezioni importanti. La prima è che questi sistemi di pianificazione devono essere elaborati con la partecipazione di tutti i portatori di interesse. L'altra è che questo processo è reso politicamente più facile ed economicamente più efficiente se si mettono a disposizione gli strumenti di gestione adeguati. Fra questi figurano i sistemi di fornitura di dati spaziali dettagliati, come indicato al punto 4.1, le valutazioni cumulative di impatto ambientale e le zone marine protette.

Una politica marittima per il futuro deve definire gli strumenti e i metodi che garantiscano coerenza fra i sistemi di gestione dello spazio terrestre e di quello marittimo al fine di evitare la ridondanza dei regolamenti o il trasferimento di problemi di pianificazione irrisolti dallo spazio terrestre a quello marittimo. Si potrebbe, ad esempio, coinvolgere il più possibile le parti interessate nei due processi di pianificazione. Una visione comune, espressa in un piano globale di sviluppo applicabile agli spazi costieri e marittimi, permetterebbe di definire un insieme coerente di obiettivi e principi politici.

Più il luogo di esercizio dell'attività economica si allontana dalla costa, più aumenta la probabilità che tale attività si svolga in acque soggette al diritto di passaggio inoffensivo. L'Unione europea e gli Stati membri dovranno prendere iniziative per assicurare che vengano stabilite norme multilaterali atte a consentire la conciliazione di questo diritto con l'esigenza di pianificazione dello spazio in mare.

Quali sono i principi e i meccanismi che dovrebbero informare i sistemi di pianificazione dello spazio marittimo?

Come rendere compatibili i sistemi di pianificazione dello spazio terrestre e di quello marittimo?

4.3. Utilizzare al meglio il sostegno finanziario a favore delle regioni costiere

Le regioni costiere beneficiano di un sostegno finanziario a titolo di diverse politiche comunitarie. La fonte principale di questo finanziamento è costituita dalla politica di coesione, ossia dai Fondi strutturali (FESR, FSE)⁹⁰ e dal Fondo di coesione, il cui obiettivo è la riduzione delle disparità regionali. Questi aiuti possono rendere le regioni costiere più interessanti per le imprese, in quanto soddisfano alcune esigenze di base legate al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e creano un ambiente più favorevole agli investimenti.

Al fine di migliorare la convergenza delle regioni in ritardo di sviluppo e di rafforzare la competitività e l'occupazione, il FESR sostiene la ricerca, l'innovazione, le tecnologie dell'informazione, l'ingegneria finanziaria e le sinergie fra imprese, oltre a fornire assistenza nel settore delle infrastrutture energetiche, ambientali e dei trasporti e dei servizi connessi. Esso promuove inoltre la cooperazione interregionale. La RTE-T prevede un contributo finanziario a favore dei porti, delle autostrade del mare e dei collegamenti di trasporto con i porti.

⁹⁰

FESR = Fondo europeo di sviluppo regionale / FES = Fondo sociale europeo.

È opportuno mantenere tale sostegno finanziario e promuovere il proseguimento delle attività inerenti al patrimonio marittimo nonché facilitare la diffusione delle migliori pratiche nella *governance* marittima.

È inoltre necessario che tale sostegno tenga conto della situazione specifica delle regioni ultraperiferiche negli affari marittimi. Queste regioni hanno bisogno di sviluppare un'attività di pesca sostenibile, di intensificare l'esplorazione della biodiversità al fine di creare nuovi prodotti, di stimolare un turismo rispettoso dell'ambiente, di migliorare i collegamenti, soprattutto nel campo delle telecomunicazioni e dell'energia, e di elaborare sistemi di pianificazione che possano armonizzare tutte queste esigenze.

Il FESR e il Fondo di coesione hanno un ruolo importante da svolgere nelle regioni dell'Unione che finanziariamente sono meno in grado di elaborare nuove strategie marittime (soprattutto in alcuni dei nuovi Stati membri). Il nuovo Fondo europeo per la pesca⁹¹ incoraggerà inoltre attività economiche alternative rispetto alla pesca, come il "turismo verde", nell'ambito del sostegno allo sviluppo sostenibile delle zone costiere dipendenti dalla pesca. La cooperazione transfrontaliera prevista dallo Strumento europeo di vicinato e di partenariato⁹² contribuirà a rimediare ai problemi comuni dei paesi che si affacciano sui bacini marittimi (come ad esempio il Baltico, il Mediterraneo e il Mar Nero).

Occorre inoltre esaminare la possibilità di ricorrere ad altri strumenti finanziari dell'Unione, come la BEI, per ottenere finanziamenti. L'obiettivo sarebbe finanziare investimenti infrastrutturali intesi a facilitare la pianificazione dello spazio (ad esempio la costruzione di navi riservate all'elaborazione di carte o reti di sensori per l'accumulo di dati) e l'attuazione di strategie per lo sviluppo di poli di competitività nelle regioni costiere o per il miglioramento dei collegamenti alla rete di energia rinnovabile prodotta in mare. Potrebbero essere utilizzati anche altri strumenti finanziari, come il FES⁹³, il FESR⁹⁴, il programma quadro di RST⁹⁵ e il programma LIFE⁹⁶. Per utilizzare al meglio questi strumenti finanziari e sviluppare sinergie tra di essi è necessario definire strategie integrate a livello regionale.

I dati relativi al livello globale del contributo finanziario della CE o degli Stati membri e alla sua ripartizione fra le diverse attività marittime nelle regioni costiere potrebbero essere migliorati. Questo potrebbe presentare un interesse notevole nell'ambito dell'elaborazione della politica marittima. Occorre valutare come colmare nel modo migliore tale lacuna. Il Libro verde sull'iniziativa europea per la trasparenza lo considera un problema importante.

Occorre riflettere su come gli strumenti finanziari dell'Unione potranno sostenere i nuovi obiettivi della politica marittima europea. In particolare è necessario decidere come la ripartizione dei finanziamenti fra le regioni terrà conto degli oneri sostenuti

⁹¹ Cfr. nota 54.

⁹² http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm

⁹³ Regolamento (CE) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12.7.1999, relativo al Fondo sociale europeo (GU L 213 del 13.8.1999).

⁹⁴ Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20.9.2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

⁹⁵ <http://cordis.europa.eu>

⁹⁶ <http://ec.europa.eu/environment/life>

nell'interesse comune da alcune regioni costiere o da alcuni Stati membri. Tali oneri comprendono i costi relativi alla lotta contro l'immigrazione clandestina⁹⁷ e alla criminalità proveniente dal mare, alla sicurezza delle navi, all'intervento in caso di inquinamento causato dalle navi, alla protezione dalle inondazioni nonché i costi delle infrastrutture utilizzate per le importazioni e le esportazioni dell'Unione attraverso i porti.

Come gli strumenti finanziari dell'Unione possono contribuire in maniera ottimale al conseguimento degli obiettivi della politica marittima?

Sono necessari dati migliori sulle regioni costiere e sulle attività marittime?

Come si dovrebbe tener conto della politica marittima nelle discussioni relative al prossimo quadro finanziario dell'UE?

5. GOVERNANCE MARITTIMA

5.1. Elaborazione delle politiche nell'Unione europea

Qualsiasi forma di *governance* degli oceani deve prendere in considerazione i principi definiti nel trattato in materia di settori politici e di ripartizione delle competenze fra le istituzioni europee, gli Stati membri, le regioni e gli enti locali. Partendo da tale base e nel rispetto del principio della sussidiarietà, occorre tener conto delle specificità settoriali e regionali.

Una politica marittima globale dell'Unione deve mirare alla crescita e alla creazione di posti di lavoro migliori e più numerosi, contribuendo in questo modo allo sviluppo di un'economia marittima forte, competitiva e sostenibile, in armonia con l'ambiente marino. Essa dovrebbe permettere di prevenire e minimizzare i conflitti in materia di utilizzo dello spazio marittimo e, ove tali conflitti insorgano, stabilire meccanismi chiari e accettati da tutti per la loro risoluzione. Dovrebbe fornire maggiore certezza giuridica all'industria e alle altre parti interessate e definire una strategia più efficace per la conservazione delle risorse marine. Il dialogo sociale europeo nei settori marittimi svolge un ruolo di importanza crescente in tale contesto. La Commissione incoraggia le parti sociali a collaborare per il conseguimento di risultati positivi, quali il miglioramento delle condizioni di lavoro e delle prospettive di carriera.

Questi obiettivi richiedono il coordinamento e l'integrazione delle politiche settoriali, come ribadito dagli impegni assunti nell'ambito del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002⁹⁸ e dalle disposizioni dell'UNCLOS⁹⁹. Inoltre i progressi della scienza e della tecnologia rendono ora possibile una migliore comprensione delle interazioni e dei rapporti relativi agli oceani e alle loro utilizzazioni.

Lo sviluppo della tecnologia, in particolare in materia di monitoraggio e di sorveglianza dei mari, consente un'integrazione dei dati finora impensabile. Le

⁹⁷ Cfr. anche la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013 nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", 2005/0047/COD, COM (2005) 123 def./2, 2.5.2005.

⁹⁸ http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm, para 30f

⁹⁹ Cfr. nota 29.

politiche integrate rappresentano il modo migliore per realizzare economie di scala rese possibili dalla tecnologia. L'applicazione del diritto del mare può essere più efficacemente garantita tramite l'impiego coordinato delle attrezzature rare, ma costose, degli Stati membri.

Per l'elaborazione della politica marittima, compresa la pianificazione dello spazio, è opportuno tener conto di alcuni principi generali:

- a causa della complessità delle relazioni, le procedure devono garantire la presa in considerazione dei migliori pareri tecnici e scientifici disponibili;
- è necessario che tutte le parti interessate siano consultate, non solo per la difficoltà di realizzare controlli in mare, ma anche perché gli interessati devono accettare pienamente le limitazioni a cui sono soggetti e comprendere meglio gli effetti secondari delle misure previste;
- l'elaborazione delle politiche relative ai mari e agli oceani deve formare oggetto di un forte coordinamento al fine di assicurare coerenza fra i diversi settori, gli obiettivi politici, le zone geografiche e le politiche esterne dell'Unione; vanno individuate le competenze istituzionali e gli strumenti necessari per la cooperazione, la collaborazione, il coordinamento e l'integrazione;
- occorre favorire, ove opportuno, la presa in conto nelle politiche europee delle questioni attinenti al mare, dedicando particolare attenzione alla coerenza degli obiettivi;
- nell'ambito dell'elaborazione delle politiche è necessario definire obiettivi rispetto ai quali valutare i risultati e meccanismi che consentano un miglioramento costante delle politiche e della loro applicazione sulla base delle valutazioni effettuate.

Nell'Unione europea i principi sopra definiti possono essere in parte attuati tramite le istituzioni esistenti, fra cui il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni. Gli organi consultivi settoriali costituiti dal Consiglio (ad esempio i consigli consultivi regionali nel settore della pesca¹⁰⁰) o dalla Commissione (i comitati consultivi dei diversi settori di attività o della società civile e i comitati consultivi scientifici nei diversi settori¹⁰¹) dovranno tuttavia essere integrati da idonei organi consultivi intersettoriali.

La Commissione ha già adottato provvedimenti volti a potenziare il proprio coordinamento interno in materia di questioni marittime e si aspetta che tali cambiamenti si riflettano nelle future proposte politiche. Un esempio di struttura finalizzata al rafforzamento dell'integrazione delle politiche è offerto dalle Nazioni Unite, la cui rete "UN-Oceans"¹⁰² è stata creata per migliorare il coordinamento delle politiche relative agli oceani in dodici agenzie dell'ONU.

¹⁰⁰ Decisione del Consiglio del 19.7.2004 relativa all'istituzione di consigli consultivi regionali nell'ambito della politica comune della pesca e altre decisioni
http://ec.europa.eu/fisheries/doc_et_publ/factsheets/legal_texts/regl_en.htm#governance.

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/secretariat_general/regexp/index.cfm?lang=EN.

¹⁰² <http://www.oceansatlas.org>

Il comitato militare dell'Unione lavora attualmente alla dimensione marittima della politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD). Inoltre il Consiglio potrebbe decidere di costituire un gruppo di lavoro orizzontale parallelo al COMAR, che si occupa di questioni giuridiche internazionali, per sostenere i lavori del Coreper nel preparare le decisioni del Consiglio su questioni marittime che richiedano discussioni intersettoriali. Esso potrebbe considerare il modo migliore di organizzare una partecipazione politica di alto livello nel processo decisionale inerente alle questioni marittime, tenuto conto del modo in cui sono stati coordinati i lavori di sette Consigli settoriali per la revisione della strategia per lo sviluppo sostenibile¹⁰³. Analogamente, il Parlamento europeo potrebbe valutare come prendere in conto l'esigenza, nella propria organizzazione interna del lavoro, di un approccio più integrato nell'elaborazione delle decisioni in materia marittima.

La Commissione intende rivedere la normativa comunitaria vigente applicabile ai settori marittimi e alle regioni costiere¹⁰⁴ per individuare eventuali contraddizioni fra le diverse politiche o sinergie potenziali. Gli interessati, comprese le parti sociali, sono invitati a esprimere le loro preoccupazioni e a proporre eventuali miglioramenti al riguardo.

Nella strategia tematica per l'ambiente marino la Commissione ha segnalato l'opportunità di inserire la pianificazione dello spazio marino negli ecosistemi regionali e ha invitato gli Stati membri a porre in atto le procedure di pianificazione appropriate. A tal fine gli Stati membri possono eventualmente appoggiarsi alle organizzazioni regionali esistenti che operano nel contesto delle attività marittime, quali HELCOM¹⁰⁵ per il Baltico, OSPAR¹⁰⁶ per l'Atlantico nord-orientale, UN-MAP¹⁰⁷ e il processo di Barcellona¹⁰⁸ per il Mediterraneo nonché alle organizzazioni regionali e internazionali di pesca.

Una possibilità sarebbe quella di prevedere delle procedure di pianificazione indicativa volte a individuare una serie di azioni che le autorità competenti, a livello europeo, nazionale o locale, trasporrebbero poi nel diritto. L'influenza di tale pianificazione indicativa dipenderebbe dalla sua legittimità, in particolare dalla misura in cui essa si fonderebbe sul consenso degli Stati partecipanti, dalla portata del coinvolgimento delle parti interessate, dalla qualità dei dati scientifici utilizzati e dalla trasparenza del processo.

Il ruolo dell'Unione in queste procedure di pianificazione consisterebbe nel definire parametri e nel determinare l'estensione geografica delle regioni interessate (come è già stato fatto nella strategia tematica) e gli elementi della pianificazione che presentano un interesse comune. A titolo di esempio si possono citare le reti transeuropee, la definizione di zone vietate a certe attività nell'ambito della politica comune della pesca o la normativa comunitaria in materia ambientale. Più importante ancora è il fatto che l'UE fornirebbe gli strumenti per consentire il funzionamento di tali procedure. Le modalità concrete della pianificazione verrebbero decise

¹⁰³ Cfr. nota 1.

¹⁰⁴ "Tabella delle legislazioni esistenti".

¹⁰⁵ <http://www.helcom.fi/>

¹⁰⁶ <http://www.ospar.org/>

¹⁰⁷ <http://www.unepmap.org>

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/

interamente dalle autorità degli Stati membri, in quanto la Commissione si limiterebbe a verificare il rispetto delle norme stabilite nell'interesse comune. Sarebbe opportuno che gli Stati membri coinvolgessero in tale processo i paesi terzi interessati.

La *governance* marittima dovrebbe trarre profitto dall'esperienza acquisita nella politica regionale in materia di coordinamento delle politiche settoriali, di cooperazione, di scambio delle buone pratiche e di partenariato con l'insieme delle parti interessate.

Una conferenza annuale sulle migliori pratiche nel campo della *governance* marittima offrirebbe un'occasione di incontro tra diversi livelli di governo e portatori di interesse.

Come attuare un'impostazione integrata degli affari marittimi nell'UE? Su quali principi si dovrebbe fondare?

È opportuno organizzare una conferenza annuale sulle migliori pratiche nell'ambito della governance marittima?

5.2. Attività dei governi praticate al largo delle coste

Il grado di integrazione delle funzioni di governo relative alle acque territoriali e alle ZEE varia da uno Stato membro all'altro. In alcuni casi un'autorità unica (guardacoste, polizia o forze armate) è responsabile di quasi tutte le funzioni. In altri la ricerca e il salvataggio, il controllo doganale, la sorveglianza delle frontiere, l'ispezione della pesca e i controlli ambientali sono affidati ad autorità diverse, che utilizzano strumenti differenti.

Uno sforzo di coordinamento di queste attività fra gli Stati membri consentirebbe una maggiore integrazione ed efficacia.

Nell'Unione europea esistono già esempi di un'impostazione più integrata sotto il profilo geografico. Agenzie europee sono state create in settori quali la sicurezza marittima (EMSA), la sorveglianza delle frontiere esterne (FRONTEx)¹⁰⁹ e il controllo delle attività di pesca. La legislazione adottata in questi settori incoraggia gli Stati membri a cooperare nell'ambito di alcune attività legate all'applicazione della normativa e ai controlli. Forme di collaborazione esistono fra gli Stati membri e con le agenzie europee. Nel settore doganale le proposte di dogane informatizzate e di modernizzazione del codice doganale favoriranno un'ulteriore integrazione. Esistono segnali a riprova della crescente utilità della cooperazione e integrazione transfrontaliere e intersettoriali delle attività intraprese dall'Unione e dagli Stati membri, in particolare nella gestione delle acque territoriali e delle ZEE. Si potrebbe anche considerare di estendere tale approccio ad altri settori (controllo doganale e di sicurezza delle merci importate nell'Unione).

Quanto alla prevenzione dell'inquinamento marino, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raccomandato la creazione di sinergie fra le autorità incaricate dell'applicazione della legge. La Commissione è stata invitata a presentare, prima

109

http://europa.eu.int/agencies/community_agencies/frontex/index_it.htm

della fine del 2006, uno studio di fattibilità su un corpo di guardia costiera europeo¹¹⁰.

Anche in relazione ai mari si propende per la costituzione di uno “spazio marittimo comune dell’Unione europea”, disciplinato dalle stesse norme in materia di sicurezza e protezione ambientale. Un tale spazio consentirebbe di aumentare l’efficienza nella gestione delle acque territoriali e delle ZEE da parte degli Stati membri e di introdurre per il trasporto marittimo a corto raggio condizioni simili a quelle del trasporto terrestre fra gli Stati membri. Questo comporterebbe conseguenze per il cabotaggio a livello dei negoziati commerciali internazionali.

Già ora gli Stati membri non hanno altra scelta che collaborare per il raggiungimento di alcuni obiettivi europei o transfrontalieri. Autorizzando funzionari di governo a svolgere numerose funzioni e ad utilizzare risorse per una pluralità di fini si realizzano economie di scala considerevoli. Alcuni Stati membri hanno istituito centri di coordinamento comuni o assegnato responsabilità ad un’unica autorità, con la possibilità di utilizzare le risorse in possesso di autorità diverse. Nel sistema francese di prefetture marittime, ad esempio, un’autorità unica alle dirette dipendenze del Primo ministro è responsabile di tutte le funzioni di governo per una determinata zona delle acque costiere.

Il servizio di guardia costiera olandese esemplifica un tipo diverso di integrazione, in cui un’autorità è responsabile delle costose attrezzature necessarie per la gestione delle acque costiere, quali navi e aeromobili, e su richiesta le mette a disposizione delle altre autorità o fornisce loro servizi. Questa organizzazione può consentire economie di scala apprezzabili grazie all’acquisto collettivo e alla condivisione delle attrezzature.

Le economie realizzabili a livello dell’Unione sono ancora più consistenti. Gli Stati membri hanno già riconosciuto questo fatto istituendo una serie di agenzie europee. La necessità crescente di identificare, intercettare e condannare gli individui implicati nelle attività di contrabbando, tratta degli essere umani, pesca illecita, immigrazione clandestina e terrorismo rivela l’urgenza del coordinamento delle risorse nazionali esistenti e dell’acquisto collettivo di nuove attrezzature. Una valutazione dell’agenzia FRONTEX determinerà se è necessario che questa agenzia contribuisca al rafforzamento della cooperazione con i servizi doganali e altre autorità per questioni di sicurezza relative alle merci.

La convergenza delle tecnologie civili e militari, in particolare per quanto riguarda la sorveglianza dei mari, dovrebbe anche aiutare a ridurre le duplicazioni.

Potrebbe inoltre rivelarsi utile riesaminare il finanziamento concesso per le attività di controllo svolte dagli Stati membri che fungono da “porte d’accesso” al mercato interno. Il sistema attuale non tiene infatti conto degli oneri sproporzionati sostenuti per i controlli di frontiera da alcuni Stati membri, ad esempio nel Mediterraneo¹¹¹.

¹¹⁰ Articolo 11 della direttiva 2005/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’inquinamento provocato dalle navi e all’introduzione di sanzioni per violazioni, GU L 255/11 del 30.9.2005. Cfr. anche la risoluzione della commissione temporanea sul rafforzamento della sicurezza marittima, P5_TA-PROV (2004)0350, 2004

¹¹¹ Cfr. nota 96.

Come può l'UE contribuire ad aumentare la coerenza, la redditività e il coordinamento delle attività delle autorità pubbliche nelle proprie acque costiere?

È opportuno istituire un servizio di guardia costiera europeo? Quali potrebbero essere la sua missione e le sue funzioni?

Per quali altre attività occorrerebbe costituire uno “spazio marittimo europeo comune”?

5.3. Norme internazionali per attività mondiali

Le norme internazionali costituiscono il mezzo migliore per condurre una buona parte delle politiche marittime, soprattutto quando tali politiche riguardano attività transfrontaliere. Se l'Unione europea elabora nuovi concetti nel settore della politica marittima, essa auspica che siano condivisi con la comunità internazionale. Ove stimi che siano necessarie nuove disposizioni internazionali, essa contribuirà ad introdurle. Qualora alcuni paesi terzi manchino della capacità o del potere di governo necessari per applicare norme convenute a livello internazionale, l'Unione cercherà di utilizzare gli strumenti di politica estera di cui dispone per incoraggiare il rispetto delle norme internazionali, anche tramite il dialogo politico con i paesi terzi.

La Comunità può garantire la ratificazione rapida delle convenzioni internazionali¹¹² alle quali aderisce. Per questioni che rientrano nella sua competenza, in particolare per quanto riguarda gli accordi misti, la Comunità può agire sulle modalità di adesione degli Stati membri.

Se l'Unione può in tal modo contribuire ad una migliore applicazione degli strumenti internazionali, essa deve al tempo stesso adoperarsi per utilizzare la propria politica estera al fine di istituire norme internazionali eque e garantire una concorrenza leale agli operatori economici. La Commissione intende esaminare come può utilizzare a tale fine i diversi strumenti di politica estera.

I cantieri navali europei, soggetti alla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato¹¹³, devono far fronte alla concorrenza sleale di alcuni paesi asiatici, mentre le norme dell'OMC o dell'OCSE restano lettera morta. A tale riguardo occorre che le norme antidumping dell'OMC siano applicate in tutta la misura del possibile¹¹⁴.

Gli attuali negoziati dell'OMC sui servizi (GATS) nell'ambito del ciclo di Doha per lo sviluppo costituiscono lo strumento principale per ottenere un accesso al mercato non discriminatorio per gli operatori di servizi marittimi dell'Unione. Questi negoziati devono basarsi sul lavoro già svolto in questo settore durante l'Uruguay Round su un modello di lista (*model schedule*) dei servizi di trasporto marittimo e comprendere l'accesso non discriminatorio al mercato del trasporto marittimo internazionale, l'accesso ai servizi marittimi ausiliari e la fornitura degli stessi nonché l'utilizzo non discriminatorio dei servizi portuali. Questo aspetto è ancora più importante in quanto i negoziati sul trasporto marittimo sono stati sospesi dopo

¹¹² Cfr. documento di lavoro – Tabella degli accordi internazionali.
¹¹³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/aid3.html#G.
¹¹⁴ CESA, contributo al Libro verde.

l'Uruguay Round senza che sia stato possibile trovare una soluzione accettabile per il settore nell'ambito dell'OMC.

Gli strumenti di sviluppo e di cooperazione potrebbero contribuire a favorire e a sostenere l'adozione nei paesi terzi delle migliori pratiche elaborate nell'Unione in materia di gestione marittima. Un buon esempio al riguardo è costituito dai progressi registrati nei sistemi di controllo dello Stato di approdo e dello Stato di bandiera, che devono essere il più efficaci possibile¹¹⁵ affinché le norme internazionali relative al trasporto marittimo e alla pesca possano produrre i loro effetti. La gestione integrata delle zone costiere e la gestione sostenibile delle acque costiere, che rivestono un'importanza crescente per l'eradicazione della povertà nei paesi terzi, possono trarre beneficio dal *know-how* e dal sostegno europei.

L'attuazione e l'applicazione delle norme convenute nell'ambito dell'UNCLOS possono essere rafforzate prevedendo sistematicamente negli accordi il rinvio al Tribunale internazionale del diritto del mare oppure, ove opportuno, il ricorso ad altre modalità di composizione delle controversie che non possono essere risolte per via diplomatica.

Quando si tratta di elaborare norme in un contesto internazionale, l'Unione europea deve adoperarsi ai fini della coerenza, trasparenza, efficacia e semplicità della regolamentazione relativa ai mari e agli oceani. La Comunità europea e i suoi Stati membri sono parti contraenti dell'UNCLOS. L'Unione si trova quindi in una buona posizione per favorire l'emergenza di un ampio consenso su numerose questioni importanti. Il rafforzamento progressivo del ruolo dell'Unione, che deve fondarsi sul sostegno sicuro degli Stati membri, accresce l'efficacia delle organizzazioni e degli accordi internazionali. La CE e i suoi Stati membri contribuiscono già ampiamente all'attuazione, a livello mondiale come europeo, delle misure convenute in seno ai 12 organi dell'ONU e ad altre istanze internazionali che si occupano di questioni inerenti al mare e agli oceani. Lo status della CE nell'ambito di tali istanze dovrebbe riflettere il suo ruolo, il che, al momento, non sempre avviene. Occorre rivedere il ruolo e lo status dell'Unione nelle organizzazioni internazionali che trattano di affari marittimi, tenendo conto che in alcuni casi le questioni esaminate rientrano nella competenza esclusiva della Comunità. L'adesione della Comunità all'IMO va considerata sulla base delle raccomandazioni formulate al riguardo dalla Commissione nel 2002¹¹⁶.

La ripartizione dei ruoli fra Commissione, Presidenza e Stati membri deve essere attentamente adattata in funzione della situazione. Ove possibile, occorre adottare le migliori pratiche osservate nelle istanze internazionali in cui lo status della CE corrisponde in larga misura alle sue competenze (ad esempio, OMC, FAO o le organizzazioni regionali della pesca). Per fornire una base che consenta di progredire ulteriormente in questa direzione, la Commissione intende effettuare un'analisi della situazione attuale e delle possibilità future riguardo alle organizzazioni e agli accordi internazionali nel campo della politica marittima.

¹¹⁵ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, parte del terzo pacchetto sulla sicurezza marittima (cfr. nota 20).

¹¹⁶ SEC (2002) 381 def. del 9.4.2002.

Per poter far fronte alle sfide che si presentano è necessario integrare il sistema giuridico applicabile ai mari e agli oceani fondato sull'UNCLOS. Le disposizioni della Convenzione relative alle ZEE e agli stretti internazionali limitano infatti la possibilità per gli Stati costieri di esercitare la loro giurisdizione sulle navi in transito, mentre di fatto incidenti ambientali in queste zone rappresentano un pericolo immediato per tali Stati. A causa di ciò essi hanno difficoltà a rispettare gli obblighi generali (stabiliti anch'essi dall'UNCLOS) che incombono agli Stati costieri di proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento.

La protezione dell'ambiente marino e della biodiversità nelle acque situate al di fuori delle giurisdizioni nazionali è divenuta una priorità fondamentale per la comunità internazionale. In tale contesto è opportuno chiarire il rapporto fra l'UNCLOS e la convenzione sulla diversità biologica. La CE e i suoi Stati membri devono partecipare attivamente alla valutazione dell'ambiente marino su scala mondiale realizzata nell'ambito dell'ONU¹¹⁷.

In materia di sfruttamento delle risorse genetiche di acque profonde, l'Unione dovrà decidere in che misura sostenere un regime internazionale basato sulla ripartizione dei benefici¹¹⁸.

Quanto al divieto di esportare rifiuti pericolosi verso paesi non membri dell'OCSE, il trasferimento di navi battenti bandiera di Stati membri dell'Unione nell'Asia del sud per esservi smantellate costituisce un grave problema e potrebbe violare il divieto in questione. Occorre pertanto affrontare la questione dello smantellamento delle navi. Attualmente esso avviene infatti in condizioni deprecabili, che comportano la contaminazione del suolo e dell'acqua e mettono in pericolo la salute e la vita dei lavoratori. Una futura politica marittima dell'Unione deve pertanto sostenere iniziative a livello internazionale volte ad imporre norme minime in materia di riciclaggio delle navi e a promuovere la realizzazione di infrastrutture per il riciclaggio rispettose dell'ambiente.

Il trasporto marittimo rimane una priorità in materia di regolamentazione multilaterale, segnatamente per quanto riguarda le misure volte ad incoraggiare gli Stati di bandiera a rispettare i loro obblighi. L'UNCLOS menziona esplicitamente i doveri dello Stato di bandiera, disponendo che esso eserciti effettivamente la propria giurisdizione e il proprio controllo nei settori amministrativo, tecnico e sociale sulle navi che battono la sua bandiera. La Convenzione delle Nazioni Unite del 1986 sulle condizioni per l'immatricolazione delle navi, che contiene la definizione di "legame sostanziale", non è tuttavia mai entrata in vigore. L'assemblea generale dell'ONU ha invitato l'IMO a realizzare uno studio a tale proposito, in particolare per quanto riguarda le conseguenze potenziali del mancato rispetto dei doveri e degli obblighi previsti per gli Stati di bandiera dagli strumenti internazionali esistenti in materia¹¹⁹. La Commissione attende con impazienza i risultati dello studio e dovrebbe intervenire perché venga concluso rapidamente.

Occorre continuare ad esplorare modalità che consentano di derogare al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera sulle proprie navi, o almeno di

117

http://www.un.org/Depts/los/global_reporting/global_reporting.htm.

118

Cfr. documento di lavoro "Reflections on the management of genetic resources in areas beyond national jurisdiction".

119

AG dell'ONU, risoluzione 58/240, 2003.

rendere più flessibile o di integrare tale principio. Una delega o un'autorizzazione reciproca di poteri di controllo, ad esempio, è un modo per lottare più efficacemente contro la tratta degli esseri umani e il traffico di droga e di armi di distruzione di massa nonché contro le attività inquinanti. Numerosi Stati membri dell'Unione europea hanno concluso accordi bilaterali con paesi terzi in materia di fermo. È altamente auspicabile che gli Stati membri adottino un'impostazione comune in materia e che decidano come ripartire, anche fra le loro marine, i compiti legati all'applicazione di tali norme, considerato il costo elevato delle operazioni in mare.

Il dibattito sulla questione del “legame sostanziale” è certamente delicato nel contesto del trasporto marittimo, ma non dovrebbe impedire che vengano raggiunti progressi nel settore della pesca. La comunità internazionale ha riconosciuto la necessità di affrontare questo problema per poter contrastare la pratica diffusa della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (pesca IUU)¹²⁰. La Comunità sostiene i paesi e le regioni in via di sviluppo nella lotta contro la pesca IUU finanziando misure sia nell'ambito degli accordi di pesca che dell'accordo di Cotonou¹²¹. È opportuno che tale contributo sia mantenuto.

La *High Seas Task Force*, con sede a Parigi¹²², ha svolto un lavoro importante in questo settore. La Commissione continuerà a sostenere tale lavoro e propone di contribuire alla realizzazione della rete per il monitoraggio, il controllo e la sorveglianza delle attività legate alla pesca nell'ambito della nuova Agenzia comunitaria di controllo della pesca¹²³. In tale contesto i sistemi di identificazione delle navi e di controllo delle loro attività verrebbero rafforzati. Sarebbe inoltre possibile estendere le competenze delle organizzazioni regionali per la gestione della pesca, sia geograficamente che per specie, per porre fine alla pesca non regolamentata.

È ugualmente necessario contrastare altre forme di attività illegali, quali la pirateria. Nel 2004 quasi il 20 % di tutte le navi che sarebbero state attaccate da pirati o da rapinatori armati battevano bandiera di uno Stato membro dell'UE. Gli sforzi per combattere la pirateria sono intensi sia a livello internazionale (IMO), sia a livello regionale (specialmente negli Stati che si affacciano sullo stretto di Malacca). Tenendo conto della crescente dipendenza dell'Europa dal trasporto marittimo per le importazioni e le esportazioni e del fatto che essa è il principale attore mondiale in tale settore, le riflessioni su una futura strategia per le marine nazionali europee devono riguardare il loro ruolo nella prevenzione e nella lotta alla pirateria. Occorre inoltre prendere in considerazione altri strumenti, come ad esempio misure specifiche di aiuto allo sviluppo intese a sostenere gli Stati costieri nella risoluzione di questo problema, conformemente alle strategie di sviluppo nazionali convenute con l'Unione europea.

Come può l'UE utilizzare al meglio la propria influenza nelle istanze marittime internazionali?

¹²⁰ Relazione della 26^a sessione del Comitato per la pesca della FAO, Roma, 7-11.3.2005.

¹²¹ http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/index_en.htm.

¹²² <http://www.high-seas.org/>

¹²³ http://ec.europa.eu/fisheries/agency/index_en.htm

È opportuno che la Comunità europea aderisca a più organizzazioni marittime multilaterali?

Quali azioni l'UE dovrebbe condurre al fine di potenziare gli sforzi internazionali di lotta contro la pesca IUU?

Come può l'UE utilizzare la propria politica esterna al fine di promuovere una concorrenza equa per gli attori dell'economia marittima globale e di incoraggiare l'adozione di politiche e pratiche marittime sostenibili da parte dei paesi terzi?

5.4. Tener conto delle realtà geografiche

Se la politica marittima europea deve disporre di un quadro generale, definito nel presente documento, la sua applicazione comporta la presa in conto delle diverse realtà geografiche dell'Europa. Ad esempio, i territori d'oltremare degli Stati membri dell'Unione conferiscono una dimensione mondiale alla politica marittima europea. La politica europea di vicinato¹²⁴ prevede un dialogo periodico con i paesi partner, in particolare su questioni marittime.

Le caratteristiche ecologiche delle acque costiere europee e la struttura e l'intensità delle attività marittime che vi si svolgono variano notevolmente fra il Baltico, il Mediterraneo, l'Atlantico e il Mare del Nord e il Mar Nero. Con l'adesione della Romania e della Bulgaria quest'ultimo diventerà infatti parte delle acque costiere europee. Il Baltico è poco profondo, collegato all'Atlantico da un passaggio stretto e caratterizzato da maree deboli. Il Mediterraneo è molto più profondo, ma gli scambi con l'Atlantico sono ugualmente limitati. Le acque del Mar Nero, pur essendo profonde, mancano dell'ossigeno necessario a un ecosistema ricco. Il Mare del Nord e l'Atlantico si distinguono invece per le forti correnti e le grandi variazioni delle maree.

Il turismo costiero, così come il clima, variano ampiamente fra queste regioni. Nel Mediterraneo vive il tonno, nel Mare del Nord l'aringa. Il Baltico, poco profondo, si presta bene alla produzione di energia eolica al largo delle coste, mentre l'Atlantico, immenso e turbolento, possiede una ricca diversità biologica di acque profonde, comprendente barriere coralline di acque fredde e camini idrotermali, e offre piuttosto un potenziale per la produzione di energia dalle onde. Il Mediterraneo fa parte della grande rotta marittima che, attraverso il canale di Suez, collega l'Asia orientale e meridionale all'Europa. Il gas e il petrolio russi destinati all'Europa e all'America del nord transitano attraverso il Baltico. La Manica, infine, la principale rotta marittima del mondo, rappresenta una zona strategica per le economie europee.

Per questi ed altri motivi la strategia tematica per l'ambiente marino propone che la gestione ecosistemica sia basata sulla pianificazione regionale. Per ragioni ecologiche ed economiche è infatti necessario che anche la pianificazione spaziale di cui al capitolo 4 sia attuata separatamente per ciascuna regione.

L'applicazione della strategia marittima deve inoltre tener conto delle realtà politiche. La sorveglianza delle frontiere esterne per contrastare l'immigrazione clandestina è più necessaria e costosa nel Mediterraneo che altrove.

¹²⁴

http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

L'Unione europea condivide le acque del Mediterraneo con numerosi paesi terzi, quelle del Baltico con un solo grande paese in transizione, la Russia. Occorre pertanto sottolineare l'importanza particolare delle attività e degli interessi marittimi russi.

La cooperazione multilaterale fra i paesi del Baltico si svolge nell'ambito della *Baltic Sea Region Border Control Co-operation* (cooperazione in materia di sorveglianza delle frontiere nella regione del mar Baltico). Si potrebbe pensare ad una Conferenza del Mediterraneo sul modello della Conferenza del Baltico, conformemente alle raccomandazioni dello studio di fattibilità relativo al controllo delle frontiere marittime dell'Unione europea¹²⁵.

La collaborazione con la Norvegia e l'Islanda, entrambe parte dell'area Schengen, dovrebbe comprendere le attività marittime che interessano l'Atlantico nordorientale. La Norvegia e l'Unione europea hanno inoltre interessi comuni in zone quali il Mare di Barents e le acque che circondano le isole Svalbard.

Nel Mediterraneo la situazione relativa alla designazione di ZEE o di zone di pesca protette (FPZ) presenta delle incongruenze. È stato tuttavia convenuto nel settore della pesca che per una migliore *governance* degli affari marittimi è necessario che gli Stati costieri esercitino una giurisdizione effettiva sulle loro acque, adottando nel contempo un'impostazione coordinata¹²⁶. L'Unione potrebbe prendere la direzione delle attività diplomatiche intese a promuovere tale impostazione dello spazio marittimo nel Mediterraneo. Si potrebbe inoltre considerare la possibilità di organizzare una conferenza intersettoriale al riguardo nell'ambito del processo di Barcellona e della politica di vicinato per i paesi mediterranei.

Gli strumenti della politica di sviluppo dell'Unione continueranno ad essere utilizzati per la promozione della crescita sostenibile dei settori marittimi nei paesi costieri e insulari in via di sviluppo. Un'attenzione particolare è e sarà riservata alle attività che promuovono una sana gestione della pesca e delle altre risorse marine, la protezione di habitat marini sensibili e la gestione delle zone costiere (ad esempio per favorire un turismo rispettoso dell'ambiente).

Mano a mano che la politica marittima dell'Unione prenderà forma, sarà necessario effettuare analisi regionali volte a individuare iniziative specifiche che devono essere prese nei riguardi dei vicini dell'Europa, a livello collettivo o individuale. In tale occasione si dovrebbe tenere nella dovuta considerazione l'attività delle organizzazioni esistenti.

Di quali particolarità regionali occorre tener conto nelle politiche marittime dell'Unione?

Come integrare maggiormente le questioni marittime nelle politiche di vicinato e di sviluppo dell'Unione?

¹²⁵ Documento del Consiglio 11490/1/03 REV 1, 2003.

¹²⁶ Conferenza ministeriale per lo sviluppo sostenibile della pesca nel Mediterraneo, Venezia, 25-26.11.2003, http://ec.europa.eu/fisheries/news_corner/autres/conf_med03_en.htm.

6. LA RIAPPROPRIAZIONE DEL PATRIMONIO MARITTIMO EUROPEO E LA RIAfferMAZIONE DELL'IDENTITÀ MARITTIMA DELL'EUROPA

Sin dall'infanzia i cittadini europei sentono le storie dei grandi esploratori che per primi hanno compreso che la Terra è rotonda e hanno situato con precisione i continenti sulla sua superficie. Molti di essi amano trascorrere le vacanze al mare, visitare i porti di pesca, gustare un piatto di frutti di mare e passeggiare sulla spiaggia. Altri osservano le colonie di uccelli marini in cova o le balene o aspettano che il pesce abbocchi all'amo. Altri ancora passano il tempo libero restaurando vecchie barche di legno per poi rimetterle in acqua. Altri guardano documentari sui delfini o i pinguini alla televisione o al cinema. Alcuni lavorano nelle assicurazioni marittime, come pescatori o capitani di un porto o per l'ufficio turistico di una città costiera.

Ma quanti di essi si rendono conto che tutte queste attività sono interrelate? Quanti sono consapevoli di essere cittadini di un'Europa marittima? Troppo pochi, secondo le discussioni condotte nell'ambito del presente Libro verde.

Questa situazione non deve sorprendere. Gli acquari possono mostrare la bellezza prodigiosa della vita sottomarina, ma raramente spiegano in modo efficace quanto fragili sono gli oceani, quali attività li minacciano e quali sforzi vengono attuati per proteggerli. I musei marittimi possono aiutare a comprendere le conquiste del passato, ma hanno più difficoltà a darci un'idea delle tecnologie avanzate che caratterizzano le attività marittime del giorno d'oggi. Le associazioni che si dedicano a mantenere in vita le tradizioni del passato spesso non le collegano con la realtà commerciale del presente, per non parlare dello straordinario potenziale che gli oceani hanno in serbo per il futuro. La Commissione ritiene che molti progressi si potranno ottenere favorendo l'affermazione di un senso di identità comune fra tutti coloro che vivono delle attività marittime o la cui qualità di vita dipende ampiamente dal mare. In questo modo si può migliorare la conoscenza delle interazioni e dell'importanza del mare per la vita umana.

Questo modo di agire permette inoltre di far meglio comprendere il ruolo fondamentale degli oceani e dei mari e il contributo delle attività marittime alla nostra economia e al nostro benessere. Ne può risultare una percezione più favorevole di queste attività, un apprezzamento del loro potenziale e un maggior interesse nello scegliere una carriera in questo settore. Non si tratta di un aspetto secondario: tutti i settori marittimi devono continuare ad attrarre lavoratori altamente qualificati. Un certo numero di elementi fa pensare che l'immagine che ci si fa del mondo marittimo sia piuttosto vaga e spesso negativa. Le condizioni a bordo delle navi da pesca e delle navi da carico sono considerate dure.

Nel complesso l'immagine del trasporto marittimo è stata fortemente penalizzata dalla pubblicità negativa fatta intorno alle maree nere. Miglioramenti significativi per la sicurezza sono passati quasi inosservati. È dunque necessario informare meglio l'opinione pubblica sulle questioni marittime.

Un senso di identità comune potrebbe derivare indirettamente dal coinvolgimento di tutte le parti interessate nel processo di pianificazione marittima. Ma esso può essere incoraggiato anche dal settore privato o dalle autorità pubbliche. Le associazioni settoriali che organizzano seminari annuali sulle migliori pratiche possono invitare

anche rappresentanti di altri settori. Le compagnie di trasporto marittimo possono ad esempio sponsorizzare eventi come il *Jubilee Sailing Trust*¹²⁷. I fabbricanti di attrezzature marittime possono aiutare i musei a stabilire dei collegamenti fra le loro esposizioni e le tecnologie attuali. Le tradizioni della pesca possono essere integrate nello sviluppo turistico. La Commissione ritiene che iniziative di questo tipo siano benefiche per tutti i settori marittimi e auspica che diventino sempre più numerose.

L'Unione europea potrebbe istituire premi per le migliori pratiche in materia di applicazione concreta del principio di integrazione delle attività marittime, con categorie separate per le imprese, le ONG, gli enti locali e gli istituti di istruzione. Come ha consigliato lo *European Maritime Heritage (EMH)*, l'Unione europea, nell'analizzare gli ostacoli legislativi al conseguimento degli obiettivi nel settore marittimo, si deve concentrare su quelli che impediscono le attività destinate a promuovere certi aspetti dell'identità e del patrimonio marittimi¹²⁸. L'Unione può anche ricorrere ai fondi comunitari per aiutare le regioni costiere a creare le istituzioni necessarie alla preservazione del loro patrimonio marittimo.

La banca dati "Atlante dei mari europei" dovrebbe comprendere un inventario dei siti archeologici sottomarini. L'Atlante costituirà di per sé un importante strumento didattico per scuole e università nonché per iniziative private quali ProSea, il cui obiettivo è offrire corsi sull'ambiente marino a studenti e professionisti del settore marittimo. Più in generale, le attività didattiche possono servire a una pluralità di scopi, come spiegare la complessità degli oceani e delle attività marittime, ricordare il ruolo dominante dell'Europa in questo campo, far comprendere l'importanza dell'economia marittima e l'interesse e il professionalismo dell'occupazione in questo settore, oltre a sensibilizzare al ruolo che ciascuno deve svolgere per la conservazione delle vaste risorse oceaniche.

È opportuno definire un programma per le azioni dell'Unione europea destinate a favorire le sinergie fra le attività svolte a livello degli Stati membri, delle regioni o del settore privato e con le numerose attività del Consiglio d'Europa. Occorre incoraggiare gli Stati membri a firmare la convenzione dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo e la convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico¹²⁹ nonché a riesaminare i loro programmi scolastici per vedere come potrebbero tener maggiormente conto della dimensione marittima dell'Europa. Con l'aumentare della consapevolezza, in Europa, dei legami e delle interazioni esistenti fra gli oceani e i mari e le numerose attività marittime, si assisterà non soltanto al miglioramento dell'elaborazione delle politiche e dell'individuazione e sfruttamento di nuove opportunità sostenibili, ma anche all'emergere di una visione comune del ruolo degli oceani nelle nostre vite e della ricchezza del patrimonio su cui possiamo costruire un avvenire marittimo estremamente promettente.

¹²⁷ <http://www.jst.org.uk/>

¹²⁸ *European Maritime Heritage (EMH)*, contributo al Libro verde.

¹²⁹ Convenzione europea per la protezione del patrimonio archeologico (riveduta), La Valletta, 16.1.1992.

Come sottolinea *Europa Nostra*, “La continuità fra passato, presente e futuro deve guidare ed ispirare le strategie nazionali e regionali, così come le politiche e le azioni, dell’Europa relative al patrimonio culturale”.¹³⁰

Quali misure deve prendere l’Unione europea per sostenere il patrimonio marittimo e le attività didattiche in questo settore e per promuovere un senso di identità marittima?

7. LA TAPPA SUCCESSIVA: IL PROCESSO DI CONSULTAZIONE

La Commissione è consapevole che il presente Libro verde interessa un ampio ventaglio di attività e di settori di azione finora considerati separati. L’idea di procedere ad un’analisi integrata delle attività marittime in prospettiva di un’azione coordinata è nuova.

Sarebbe un errore sottovalutare il tempo che sarà necessario affinché queste nuove idee siano pienamente comprese ed accettate. Nel corso del lavoro che ha portato al presente Libro verde la Commissione si è resa conto della quantità di nuovi temi da affrontare e dell’importanza delle nuove competenze da sviluppare.

La Commissione spera che il presente Libro verde dia inizio ad un ampio dibattito pubblico che verta, al tempo stesso, sul principio dell’adozione da parte dell’Unione europea di una strategia globale in materia di politica marittima e sulle numerose proposte di azione. Per proseguire in questo lavoro essa ha bisogno delle opinioni delle parti interessate e a tal fine intende dedicare i prossimi dodici mesi ad ascoltare quello che ciascuna di esse ha da dire.

Il processo di consultazione terminerà il 30 giugno 2007. Entro la fine dello stesso anno la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento una comunicazione che sintetizzerà i risultati del processo di consultazione e formulerà proposte per il futuro.

*C’è una marea nelle faccende degli uomini che,
colta al suo apice, conduce alla fortuna; una volta persa,
tutto il viaggio della vita è destinato a miserie e avversità.
William Shakespeare, Giulio Cesare, Atto IV, scena terza.*

Libro verde sulla futura politica marittima dell’Unione europea

Periodo di consultazione: 7 giugno 2006 – 30 giugno 2007

I contributi possono essere inviati a:

Commissione europea – Task Force “Politica marittima”
“Libro verde sulla politica marittima”
J-99 7/12
B-1049 Bruxelles
ec-maritime-green-paper@ec.europa.eu

¹³⁰

Europa Nostra, contributo al Libro verde.

Sito web: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>