



Bruxelles, 8.7.2014
COM(2014) 451 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più
consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la
condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE**

{SWD(2014) 224 final}
{SWD(2014) 225 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Rafforzare la cooperazione tra le autorità di sorveglianza marittima per un'azione più consapevole ed efficace: le prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE

1. Introduzione

Un più ampio scambio d'informazioni tra le autorità di sorveglianza marittima è uno degli obiettivi strategici dell'Unione nel quadro della politica marittima integrata e un elemento importante della strategia europea in materia di sicurezza marittima¹. Il rafforzamento della sicurezza nei mari e oceani europei rientra altresì nell'agenda per la crescita blu volta alla creazione di posti di lavoro.

Lo sviluppo di un sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE (CISE marittimo) è un processo collaborativo in corso che è già stato oggetto di due comunicazioni della Commissione, nel 2009 e nel 2010². Tra i risultati positivi: la cooperazione tra agenzie dell'UE, le iniziative varate in diversi settori marittimi a livello dell'UE, varie iniziative a livello nazionale. Il CISE marittimo è sostenuto da portatori d'interesse negli Stati membri, dal Consiglio e dal Parlamento europeo³.

Le autorità degli Stati membri svolgono diversi compiti operativi di sorveglianza, molti dei quali per conformarsi agli obblighi vigenti della normativa UE per garantire la sicurezza e la protezione nei mari e oceani europei. Tali compiti richiedono competenze e risorse specifiche in vari settori: difesa, dogane, controllo delle frontiere, applicazione della legge in generale, controllo della pesca, interventi di tutela dell'ambiente marino/lotta all'inquinamento dei mari, sicurezza marittima.

Rischi e minacce in mare non rispettano le frontiere nazionali o amministrative e possono quindi trarre vantaggio dall'assenza di barriere dello spazio marittimo. In un contesto in cui le autorità si trovano ad affrontare crescenti rischi marittimi con risorse finanziarie e operative limitate, il miglioramento delle informazioni può risultare utile ed economicamente efficiente. Tutte le parti coinvolte nelle attività operative di sorveglianza vogliono poter accedere tempestivamente a informazioni pertinenti e precise nel loro lavoro e poter scambiare informazioni in modo costante e fluido tra sistemi, centri di coordinamento e strutture di pattugliamento e sorveglianza (navi, velivoli, satelliti, ecc.).

L'obiettivo della presente comunicazione è fare il punto della situazione e individuare i settori in cui occorre ulteriore impegno in base ai risultati finora ottenuti.

2. Il CISE marittimo e i vantaggi che offre

Il CISE marittimo è un processo collaborativo dell'Unione europea su base volontaria, inteso a rafforzare e promuovere la condivisione d'informazioni utili tra le autorità che operano nella sorveglianza marittima. Non intende sostituire né duplicare alcunché, ma svilupparsi a partire da sistemi e piattaforme vigenti di scambio e condivisione d'informazioni, in un intento di

¹ Comunicazione comune della Commissione e del SEAE del 6 marzo 2014 JOIN (2014) 9 final.

² COM (2009) 538 final e COM (2010) 584 final.

³ Cfr. per esempio la dichiarazione detta di Limassol, adottata nel 2013 dai ministri europei e avallata dal Consiglio dei ministri, e le conclusioni del Consiglio sulla sorveglianza marittima 2009-2013, di cui alla valutazione d'impatto.

maggior efficienza, qualità, reattività e coordinamento delle operazioni di sorveglianza nel settore marittimo europeo nonché di promozione dell'innovazione ai fini della prosperità e sicurezza dei cittadini dell'UE.

Il CISE marittimo non incide sulle strutture amministrative degli Stati membri né sulla normativa unionale vigente in materia, né sulle iniziative in corso a livello dell'UE, tantomeno su quelle basate sugli obblighi giuridici dell'Unione. Data la diversità delle strutture amministrative negli Stati membri, lo sforzo per attuare questa iniziativa a livello nazionale dipenderà dalla situazione di ciascuno Stato membro.

Occorre far sì che le informazioni relative alla sorveglianza marittima raccolte da un'autorità marittima e ritenute necessarie per le attività operative di altre possano essere messe in condivisione multiuso, anziché raccolte e prodotte più volte, o raccolte e conservate per un solo fine. Si può trattare di dati grezzi o non trattati formattati in modo specifico, oppure di informazioni derivanti da dati trattati che hanno assunto un significato particolare. Le informazioni possono essere succinte oppure ricche di contenuti. I dati sulla sorveglianza marittima riguardano ad esempio la posizione e la rotta delle navi, i dati sul carico, dati di sensori, carte e mappe, dati meteo-oceanici ecc. Nel momento in cui identificano una persona o la rendono identificabile, sono d'applicazione gli strumenti dell'UE⁴ sulla protezione dei dati⁵. Il passaggio ad un uso polivalente dei dati e all'interoperabilità⁶ dei sistemi di sorveglianza marittima permetterà di ridurre tempi, risorse ed energia per la raccolta e, nella migliore delle ipotesi, le autorità potranno sempre avere accesso alle ultime informazioni disponibili sulla situazione in mare.

Una collaborazione imperfetta tra le autorità può risultare indirettamente in un doppio sforzo di raccolta dei dati, con eventuali ricadute anche sull'acquisto, la manutenzione e l'uso degli strumenti di sorveglianza: radar, sistemi di comunicazione, navi, elicotteri, aerei e satelliti. Un più ampio scambio d'informazioni può contribuire ad evitare che tali risorse siano acquistate due volte, che si proceda due volte alla sorveglianza della stessa zona di mare, si raccolgano più volte gli stessi dati e le missioni in mare si sovrappongano.

Spianare la strada ad una maggior condivisione delle informazioni è il presupposto di una cooperazione in mare fluida e pratica tra le autorità nazionali responsabili della sorveglianza marittima.

I risultati ottenuti finora hanno dimostrato che il CISE marittimo può portare una serie di vantaggi evidenti. In particolare, un maggior scambio delle informazioni è una condizione importante per conseguire gli obiettivi seguenti:

- rafforzare la conoscenza e disporre di un miglior quadro della situazione in mare in modo da prevenire, prepararsi e reagire adeguatamente agli incidenti sul fronte della sicurezza marittima connessi alla criminalità organizzata transfrontaliera (ad esempio traffici illeciti, pesca illegale, pirateria e rapine a mano armata, terrorismo), alla sicurezza marittima, agli scarichi illegali in mare e all'inquinamento marino

⁴ Direttiva (CE) n. 46/1995, decisione quadro del Consiglio 2008/977/GAI e regolamento (CE) n. 45/2001.

⁵ Le informazioni sulla sorveglianza marittima che sottostanno alle norme sulla protezione dei dati sono ad esempio le informazioni riguardanti il comandante o i membri dell'equipaggio di una nave. In questi casi i dati possono circolare solo per finalità ben precise e limitatamente, secondo il principio di minimizzazione dei dati, a situazioni che li richiedono specificamente a fini operativi.

⁶ Per interoperabilità s'intende la trasmissione automatica dei dati da un sistema di un'autorità di sorveglianza marittima ad un altro.

accidentale. Dalle valutazioni cui partecipano gli esperti degli Stati membri⁷ è risultato che le autorità gestirebbero assai meglio le attività di sorveglianza marittima se tutte le informazioni pertinenti fossero a loro disposizione durante la programmazione e l'esecuzione delle operazioni. In questo modo si potrebbe arrivare a ridurre del 30% in media i rischi e le minacce. Un esempio potrebbe essere lo scambio d'informazioni tra autorità militari e civili sull'afflusso di migranti verso lo spazio Schengen attraverso il Mediterraneo; o ancora, la sorveglianza generale e gli strumenti di gestione delle emergenze intorno ad un bacino marittimo potrebbero venire interconnessi con un semplice "click" in caso di emergenza;

- sostanziale riduzione dello sforzo di raccolta dei dati. I portatori d'interesse hanno segnalato la presenza di una forte domanda di più ampio scambio d'informazioni, in particolare tra autorità militari e civili, in quanto più del 40% dei dati dell'UE è raccolto da varie autorità nello stesso tempo, ad esempio le informazioni su obiettivi non cooperativi e sull'identificazione delle navi;
- riduzione dei costi amministrativi e operativi delle attività di sorveglianza marittima. Dai calcoli degli esperti degli Stati membri risulta che il potenziale risparmio generato dal potenziamento dello scambio d'informazioni nell'economia europea potrebbe aggirarsi intorno ai 400 milioni di EUR all'anno, mentre il risparmio diretto delle autorità pubbliche sarebbe di almeno 40 milioni di EUR all'anno. Le spese d'investimento corrispondenti ammonterebbero a circa 10 milioni di EUR all'anno per i primi dieci anni.

3. Progressi nel rafforzamento della sorveglianza in mare – Risultati finora ottenuti

Le iniziative per migliorare lo scambio d'informazioni nel settore marittimo sono in corso da tempo. Dal 2002, sono state varate misure importanti a livello nazionale e dell'Unione, in particolare sul fronte civile. Sono stati già realizzati progressi grazie ad una serie di strumenti legislativi a livello unionale che hanno predisposto sistemi adatti a diversi settori, in alcuni casi fruibili in più di un settore.

Tra questi: il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi (SafeSeaNet) offre servizi marittimi integrati⁸ anche per il controllo del traffico (conoscenza della situazione) e assicura l'applicazione della normativa dell'Unione. È situato presso l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) e gestito dalla direzione generale della Mobilità e dei trasporti (MOVE) della Commissione, insieme agli Stati membri dell'UE/SEE e nell'ambito del gruppo di esperti di alto livello⁹; il sistema comune di comunicazione e informazione in caso di emergenza (CECIS) agevola le comunicazioni durante gli incidenti e disastri marittimi, è gestito dalla direzione generale per gli Aiuti umanitari e la protezione civile (ECHO) della Commissione; il sistema di controllo dei pescherecci via satellite, gestito dagli Stati membri, l'autostrada di scambio dati DEH (Data Exchange Highway) e il progetto sullo scambio di dati FLUX (Fisheries Language for Universal eXchange), gestito dalla direzione generale degli Affari marittimi e della pesca (MARE) della Commissione, a sostegno della politica comune della pesca; la rete di sorveglianza marittima (MARSUR) gestita dall'Agenzia europea per la difesa (AED) a sostegno della politica estera e di sicurezza comune; il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR) inteso a migliorare la conoscenza situazionale e la capacità di reazione degli Stati membri e di FRONTEX, l'agenzia europea di gestione delle

⁷ Relazioni sugli interventi e i progetti preparatori di cui al punto 3.

⁸ SafeSeaNet, CleanseaNet, EULRIT Data Centre e THETIS.

⁹ Decisione 2009/584/CE della Commissione.

frontiere esterne dell'UE; l'applicazione di rete per lo scambio di informazioni protetta (SIENA), che è il sistema di scambio d'informazioni di Europol, e il polo blu del Centro comune di ricerca per le attività di ricerca e sviluppo dell'UE nella sorveglianza marittima, la conoscenza situazionale e la sperimentazione con nuove fonti di dati inesplorate.

A livello unionale, di particolare interesse è la direttiva relativa alle formalità di dichiarazione¹⁰, che istituisce l'interfaccia unica nazionale. Queste interfacce, quando saranno operative nel giugno 2015, forniranno piattaforme nazionali di scambio intese alla comunicazione e condivisione delle informazioni relative alle navi tra le autorità competenti e saranno collegate con il sistema dell'Unione per lo scambio di dati marittimi e con altri sistemi. Esse offriranno quindi informazioni intersettoriali e transnazionali nel settore marittimo accessibili a tutte le autorità, in particolare sul versante civile. Tra le altre iniziative intese a migliorare la condivisione delle informazioni si annoverano la prossima strategia sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento in relazione anche al codice doganale dell'UE¹¹, le disposizioni previste nel nuovo regolamento sulla politica comune della pesca¹² e la rete europea di osservazione e di dati dell'ambiente marino (EMODNET)¹³.

L'esperienza dimostra che vi è valore aggiunto nel potenziamento della cooperazione: un esempio è l'uso operativo dei servizi marittimi integrati (per una più precisa conoscenza situazionale marittima) offerto dall'EMSA a FRONTEX e EFCA, dai quali si può trarre ispirazione su come perseguire ulteriormente la cooperazione a livello nazionale.

Sul piano nazionale, diversi Stati membri hanno già predisposto centri nazionali cui partecipano tutte le autorità competenti (civili e militari) intesi a migliorare il coordinamento e fungere da esempio per altri.

In seguito alla comunicazione del 2010 sul CISE si sono compiuti progressi nell'attuazione della tabella di marcia del sistema comune. Gli Stati membri hanno collaborato intensamente nei progetti 'BlueMassMed', 'MARSUNO' e 'Cooperazione'¹⁴.

Gli Stati membri¹⁵ che partecipano al progetto *BlueMassMed* hanno sviluppato il concetto di "nodi TI" che in futuro potranno avere funzione di poli nazionali d'informazione.

Gli Stati membri¹⁶ che partecipano al progetto *MARSUNO* hanno compiuto progressi in particolare nel riesame della situazione giuridica e hanno presentato proposte per un'eventuale struttura di gestione.

Gli Stati membri¹⁷ che partecipano al progetto *Cooperazione* hanno calcolato il potenziale valore aggiunto del CISE marittimo in scenari reali di sorveglianza marittima. Hanno altresì condotto uno studio sui diritti d'accesso delle autorità allo scambio d'informazioni, sviluppando il concetto di "lingua informatica comune" flessibile (modello comune di dati) che si può usare, all'occorrenza, per assicurare l'interoperabilità dei sistemi di informazione relativi alla sorveglianza.

¹⁰ Direttiva 2010/65/UE.

¹¹ Regolamento (UE) n. 952/2013.

¹² Regolamento (UE) n. 1380/2013.

¹³ www.emodnet.eu

¹⁴ www.bluemassmed.net, www.marsuno.eu, <http://www.coopp.eu/>

¹⁵ Francia, Grecia, Italia, Malta, Portogallo e Spagna.

¹⁶ Svezia, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Norvegia e Polonia con la Russia in qualità d'osservatore.

¹⁷ Finlandia, Bulgaria, Estonia, Francia, Germania, Irlanda, Norvegia, Portogallo, Romania, Svezia e Spagna.

Queste iniziative hanno confermato e contribuito a precisare la necessità operativa di uno scambio d'informazioni intersettoriale e sono state periodicamente discusse in sede di gruppo di esperti degli Stati membri sulla sorveglianza marittima e di gruppo tecnico consultivo del CISE, composto da rappresentanti di diverse autorità marittime pubbliche e delle agenzie dell'UE, nell'ottica di uno sviluppo coerente.

4. Prossime tappe del CISE marittimo

I progressi compiuti finora offrono una base di lavoro e consentono di focalizzarsi sui problemi in sospeso, in quanto il CISE marittimo ha una finalità sia nazionale che dell'UE. È indispensabile migliorare lo scambio d'informazioni tra autorità militari e civili. Coinvolgere la comunità della difesa e individuare le informazioni che è possibile scambiare tra autorità militari e civili nell'ambito del CISE marittimo è fondamentale, in quanto le autorità militari sono tra i principali detentori dei dati sulla sorveglianza marittima.

I progetti *MARSUNO*, *BlueMassMed* e *Cooperazione* hanno individuato i settori prioritari di cooperazione transfrontaliera e intersettoriale, che comprendono:

- la condivisione in tempo reale delle posizioni di navi e velivoli di pattugliamento e le specifiche funzionali per disporre la reazione più rapida possibile nelle operazioni di salvataggio di massa e/o altri eventi in mare;
- gli strumenti collaborativi per la gestione transfrontaliera delle crisi;
- il consolidamento dei dati e lo scambio delle informazioni sulle navi sospette che incrociano nelle acque dell'Unione;
- i registri nazionali delle imbarcazioni da diporto con il trattamento informatico delle richieste d'informazioni tra Stati membri.

Sarà importante continuare a basarsi su strumenti e risultati disponibili per evitare duplicazioni di sforzi.

Altri interventi sono volti ad agevolare lo scambio d'informazioni senza tuttavia creare nuovi obblighi sulla raccolta di dati né sulle informazioni oggetto di scambio, nella misura in cui le decisioni in merito spettano al detentore dei dati.

La Commissione intende procedere nelle direzioni seguenti:

- nel 2014, lanciare un progetto nel quadro del Settimo programma quadro di ricerca dell'UE (FP7) per sottoporre a prova il CISE marittimo su larga scala, in particolare tra le autorità militari e civili; intende inoltre promuovere la diffusione delle innovazioni finanziate dal programma quadro di ricerca e innovazione dell'Unione;
- sviluppare, in stretto coordinamento con gli Stati membri, un manuale non vincolante sul CISE marittimo entro il 2016, con raccomandazioni di buone prassi e informazioni utili sulle modalità di applicazione; le raccomandazioni sono volte a promuovere una cultura basata sull'"interesse per la condivisione ai fini della conoscenza" a livello intersettoriale e infrasettoriale tra le autorità coinvolte nella sorveglianza marittima; il manuale conterrà raccomandazioni sul trattamento dei dati personali o commercialmente sensibili da parte delle autorità competenti, tenendo conto dei risultati dei vari interventi preparatori (progetto FP7, progetto Cooperazione e i progetti pilota Marsuno e Bluemassmed, il progetto "Evoluzione del SafeSeaNet a sostegno del CISE e di altre comunità", finanziato nell'ambito del programma di politica marittima integrata, e altri);

- sostenere le misure volte a sviluppare, affermare e diffondere regole che consentano l'interoperabilità dei sistemi di sorveglianza marittima; tali regole agevoleranno lo scambio di informazioni marittime tra le autorità di sorveglianza e l'elaborazione di soluzioni informatiche, che rappresentano sfide cruciali per la collaborazione tra Stati membri, lo sviluppo del settore industriale e la competitività; nelle regole sarà compreso l'obiettivo di un modello comune di dati¹⁸, basato su soluzioni tecnologiche già affermate e conformi al diritto dell'Unione, che riesca ad interpretare e a mettere in comunicazione i diversi sistemi d'informazione relativi alla sorveglianza marittima, in particolare i sistemi civili e militari; entro il 2017 si definirà un'architettura tecnica di riferimento per i servizi pubblici, in linea con l'architettura europea di riferimento per l'interoperabilità sviluppata dal programma "Soluzioni di interoperabilità per le pubbliche amministrazioni europee" (programma ISA), nel quadro dell'agenda digitale europea; occorreranno anche specifiche volte a sostenere la collaborazione virtuale tra i sistemi informatici vigenti¹⁹;
- in parallelo, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a proseguire l'ammodernamento dei rispettivi sistemi informatici di sorveglianza marittima laddove necessario, e la condivisione di informazioni tra le autorità coinvolte nella sorveglianza marittima; a livello dell'UE sono disponibili alcuni finanziamenti per sostenere miglioramenti di lieve entità;
- gli Stati membri dovrebbero inoltre coinvolgere quanto prima possibile le autorità nazionali competenti nella protezione dei dati per far sì che mezzi e obiettivi operativi siano conformi agli obblighi nazionali in materia di protezione dei dati; le valutazioni d'impatto ex ante potrebbero essere un modo di sostenere le iniziative nazionali per assicurare la predisposizione delle misure più efficaci anche sotto il profilo economico;
- la Commissione continuerà a riesaminare la legislazione settoriale vigente a livello dell'UE per rimuovere gli eventuali ostacoli giuridici alla condivisione delle informazioni intersettoriali nel rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati: sebbene la Commissione ritenga che la maggior parte di essi siano stati eliminati, ne possono sussistere a livello nazionale a causa delle strutture organizzative delle autorità degli Stati membri²⁰;
- occorre continuare a riflettere sulle strutture amministrative necessarie per gestire il CISE marittimo, in particolare per quanto riguarda gli accordi tra autorità nazionali a livello di servizi.

Entro il 2018 la Commissione avvierà un processo di revisione per valutare l'attuazione del CISE marittimo e la necessità di ulteriore azione.

La Commissione sottolinea che spetta agli Stati membri assicurare l'effettiva sorveglianza delle acque poste sotto la loro sovranità e giurisdizione e, nel caso, in mare aperto. I servizi operativi di scambio d'informazioni sulla sorveglianza marittima tra le autorità rientrano nella competenza degli Stati membri; in alcuni casi le agenzie dell'UE possono agevolare le

¹⁸ Ossia un elenco di termini, significati, convenzioni di denominazione, formati di dati e relazioni tra dati.

¹⁹ Messaggia istantanea, streaming video, audio- e videoconferenze.

²⁰ Un ostacolo comune identificato grazie alle azioni preparatorie è il limite del mandato dei funzionari della sorveglianza marittima ad una sola funzione settoriale, il che impedisce loro di collaborare e scambiare informazioni con altre autorità. La Commissione promuoverà l'eliminazione di tali limitazioni giuridiche a livello nazionale.

procedure e fornire assistenza; gli aspetti operativi di tale scambio d'informazioni devono quindi essere decentrati e affidati in larga misura alle autorità nazionali, in linea con il principio della sussidiarietà.

D'altra parte, è necessario un intervento a livello dell'Unione in quanto lo scambio d'informazioni ha anche una dimensione transnazionale che di solito comporta una cooperazione a livello regionale o del bacino marino; inoltre, le regole e condizioni di condivisione di alcune informazioni sono già disciplinate a livello dell'UE. La Commissione, oltre ad assicurare l'attuazione e il funzionamento della normativa unionale in vigore, agevolerà e coordinerà il processo del CISE marittimo per promuovere ulteriormente lo scambio di informazioni utili, in particolare tra autorità civili e militari coinvolte nella sorveglianza marittima e per assicurare l'interoperabilità dei sistemi di sorveglianza marittima a livello dell'UE, sulla base dei sistemi e soluzioni in vigore, senza crearne di nuovi.

5. Conclusioni

Il CISE marittimo è un elemento importante della futura strategia europea in materia di sicurezza marittima, conforme a principi e obiettivi di intersettorialità, coerenza e efficienza economica. È fondamentale sostenere le attività di sorveglianza nel settore marittimo dell'UE. I futuri lavori continueranno ad aderire a principi di eliminazione di doppioni e a impiegare soluzioni efficienti anche sotto il profilo economico, in base agli interventi delineati nella presente comunicazione e all'esperienza acquisita da tutte le autorità e funzioni negli Stati membri e nelle agenzie competenti. Attualmente, la Commissione non ritiene utile predisporre un'iniziativa legislativa intersettoriale.

L'attuazione del CISE marittimo richiederà ulteriori lavori a livello sia nazionale che dell'UE.

Occorre intervenire a livello nazionale affinché lo scambio d'informazioni avvenga tra le autorità competenti, in particolare tra le autorità civili e militari. La Commissione incoraggia pertanto gli Stati membri a trarre insegnamento reciproco e ispirazione dalle rispettive esperienze nel varare i meccanismi nazionali di coordinamento già introdotti in diversi paesi, e ad applicare un sistema comune per la condivisione delle informazioni nel settore marittimo a livello nazionale in linea con l'approccio sviluppato a livello dell'UE nel quadro del CISE marittimo e traendo pieno vantaggio dai meccanismi di scambio d'informazioni vigenti.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a fornire orientamenti politici e confermare la disponibilità a sostenere le proposte avanzate dalla Commissione nella presente comunicazione.