



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.7.2014
SWD(2014) 224 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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

{ COM(2014) 451 final }
{ SWD(2014) 225 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**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: prossime tappe nell'ambito del sistema comune per la
condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE**

Clausola di esclusione della responsabilità: la presente sintesi impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione e non pregiudica la forma definitiva delle decisioni che saranno assunte dalla Commissione.

1. DEFINIZIONE DEI PROBLEMI

Scopo della presente valutazione d'impatto è esaminare in che misura l'intervento dell'UE sia necessario all'ulteriore sviluppo del sistema comune per la condivisione delle informazioni sul settore marittimo dell'UE. Il sistema di condivisione è utile per le funzioni settoriali seguenti: 1) sicurezza in mare (compresa ricerca e salvataggio), protezione marittima e prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi; 2) controllo delle attività di pesca; 3) preparazione e reazione all'inquinamento dei mari, tutela dell'ambiente marino; 4) dogane; 5) controllo delle frontiere; 6) applicazione della legge in generale; 7) difesa.

L'aumento delle minacce e dei rischi cui è esposto il settore marittimo dell'UE si aggiunge agli oneri che incombono alle autorità di sorveglianza marittima che assicurano la protezione e la sicurezza degli Stati membri e dei cittadini dell'UE. Il carico di lavoro aggiuntivo che le autorità devono sobbarcarsi non è compensato da un aumento di risorse, il che le costringe a sfruttare al massimo le risorse anche economiche di cui dispongono.

L'attuale scambio d'informazioni tra le autorità di sorveglianza marittima non è ottimale e può comportare inefficienze, duplicazioni di sforzi nella raccolta dei dati e spese operative inutili. Sovente tale scambio non avviene perché: 1) le autorità di sorveglianza marittima non sanno che le informazioni sono disponibili da qualche parte; 2) le suddette autorità non sanno di disporre d'informazioni utili ad altri; 3) lo scambio è considerato un'operazione troppo difficile.

Occorre approfondire un collegamento, sulla base di soluzioni e sviluppi esistenti, che si riferisca a norme comuni che permettano l'interoperabilità dei sistemi settoriali e dei servizi d'informazioni informatizzati, in modo da aumentare le possibilità delle autorità di accedere a tutte le informazioni necessarie al loro lavoro, con conseguente aumento delle rispettive capacità e ed efficienze. Al di là del semplice scambio di dati grezzi (ad esempio le posizioni delle navi) si tratta di sviluppare ulteriormente i servizi d'informazione (ad esempio per quanto riguarda la descrizione della situazione marittima, la comunicazione di informazioni sensibili, l'elenco delle imbarcazioni sospette, l'analisi dei rischi, il rilevamento di anomalie, informazioni dettagliate sugli incidenti rilevanti, capacità di reazione, strumenti collaborativi) attraverso settori e frontiere al fine di agevolare i compiti delle autorità nazionali di sorveglianza.

Nonostante i miglioramenti ottenuti nella condivisione delle informazioni e il fatto che un numero crescente di settori inizino a parteciparvi, non tutti quelli coinvolti nelle attività di sorveglianza marittima hanno provveduto a condividere tali servizi con altri settori/funzioni. In particolare, la situazione non è ottimale nello scambio d'informazioni tra le autorità militari e civili,

in cui le carenze sono dovute a tre cause principali:

- 1): limitazioni giuridiche reali o supposte e incertezza giuridica nello scambio d'informazioni tra i settori di sorveglianza marittima competenti;
- 2): assenza di un ambiente informatico adeguato che permetta l'interconnettività dei sistemi esistenti e futuri;
- 3): persistenza di ostacoli culturali e amministrativi all'effettivo scambio delle informazioni.

I portatori d'interesse sono circa 400 autorità che, in forme e modi diversi, si occupano di sorveglianza marittima: si tratta soprattutto di autorità degli Stati membri dell'UE e del SEE, ma anche di agenzie dell'UE (ad esempio EFCA, FRONTEX, EMSA e EDA).

L'intervento pubblico è necessario per assicurare una migliore interoperabilità tra i sistemi attuali, con norme comuni per servizi di scambio d'informazioni informatizzati in grado di far fronte a nuove sfide e problemi. In caso di non intervento, non si riuscirebbe a rispondere adeguatamente all'aumento delle minacce e dei rischi e persisterebbero potenziali conflitti tra gli obiettivi centrali della politica dell'UE nonché duplicazioni negli sforzi di raccolta delle informazioni.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

Le opzioni preferite nella valutazione d'impatto sono di tipo non vincolante (comunicazione e documento orientativo) e non richiedono quindi base giuridica.

Il valore aggiunto dell'intervento UE è stato ampiamente riconosciuto nelle consultazioni tra portatori d'interesse in varie altre occasioni, la domanda delle autorità nazionali per portare avanti questo progetto è forte. Inoltre, a livello dell'UE esistono già regole e condizioni di condivisione delle informazioni, soprattutto tra autorità del medesimo settore, e varie agenzie dell'UE sono coinvolte in attività di sorveglianza marittima.

D'altra parte, il principio di sussidiarietà in questo settore ha un ampio peso. Sebbene occorra un'azione mirata dell'UE per assicurare l'interoperabilità dei sistemi attualmente vigenti, gli aspetti operativi di un futuro sistema di condivisione delle informazioni devono essere decentrati. L'UE dovrebbe quindi essenzialmente avere un ruolo di facilitatore concentrandosi sugli aspetti transnazionali senza entrare nel merito dell'organizzazione a livello nazionale.

3. OBIETTIVI

L'obiettivo generale di questa iniziativa è far sì che informazioni e servizi di sorveglianza marittima raccolti da un settore e ritenuti necessari e utili per le attività di altri settori marittimi possano essere proficuamente condivisi.

I progressi realizzati finora e le norme vigenti sullo scambio d'informazioni costituiranno il punto di partenza dei lavori finalizzati ad assicurare l'interoperabilità degli scambi di informazioni disciplinati a livello dell'UE, tenendo presente che occorre offrire agli Stati membri soluzioni di interoperabilità che dovranno poter applicare a livello nazionale. Il miglioramento dello scambio d'informazioni tra autorità civili e militari costituirebbe un obiettivo specifico.

Secondo le previsioni, un più ampio scambio d'informazioni tra settori contribuirà ad offrire alle autorità di sorveglianza marittima un quadro più preciso del settore a livello nazionale e dell'UE e maggiore coerenza con le politiche settoriali, in linea con la politica marittima integrata dell'Unione.

Lo scambio d'informazioni tra settori previsto dovrà attenersi alle stesse regole e principi dello scambio intrasettoriale dei dati, in particolare le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il quadro giuridico dell'UE relativo alla protezione dei dati personali e la normativa nazionale di attuazione del diritto

dell'Unione, nonché le disposizioni inerenti alla protezione dei dati sensibili sul piano commerciale.

Il primo obiettivo specifico è rilevare ed eliminare le limitazioni giuridiche reali o supposte tra settori che si frappongono ad uno scambio giustificato di informazioni e servizi di sorveglianza marittima.

Il secondo obiettivo specifico è assicurare l'interoperabilità tra le soluzioni informatiche in uso presso gli operatori della sorveglianza marittima, grazie a norme e specifiche comuni.

Il terzo obiettivo specifico è rafforzare la fiducia e riuscire a riunire le autorità di sorveglianza marittima dei diversi settori ai fini di una migliore cooperazione anche attraverso missioni comuni, procedure e formazioni operative comuni e condivisione di migliori prassi.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Per rispondere al quesito fondamentale della presente valutazione d'impatto, ossia come ottenere uno scambio più intenso d'informazioni tra le autorità di sorveglianza marittima, si è proceduto all'esame di un'ampia gamma di possibilità, sia all'interno dei settori che tra settori diversi:

Le opzioni prescelte sono state divise in tre differenti categorie:

- nessuna ulteriore azione a livello UE;
- misure su base volontaria;
- misure giuridicamente vincolanti.

Nella categoria delle misure su base volontaria sono state esaminate tre subopzioni:

Elaborazione di una comunicazione

Questo strumento fornirebbe essenzialmente una tabella di marcia per sviluppare ulteriormente un sistema comune di scambio d'informazioni.

Avvio di iniziative non vincolanti, ad esempio documento orientativo o migliori prassi

Un siffatto documento conterrebbe raccomandazioni, orientamenti e migliori prassi sulla condivisione delle informazioni nell'intento di promuovere una maggiore cooperazione tra le autorità degli Stati membri dell'UE per eliminare gli ostacoli culturali.

Creazione di un'impresa comune a norma dell'articolo 187 del TFUE

L'impresa comune fornirebbe un quadro di cooperazione e ricerca affinché i diversi portatori d'interesse possano sviluppare una nuova generazione di servizi d'informazione sulla sorveglianza marittima e promuovere la cooperazione civile-militare per aumentare i risultati e l'efficienza della sorveglianza marittima anche sotto il profilo economico.

Nella categoria delle misure vincolanti sono state esaminate tre diverse subopzioni:

Istituzione di un pacchetto di misure nel quadro normativo vigente

L'iniziativa prevede modifiche, se necessario, alle norme settoriali dell'UE vigenti che disciplinano lo scambio di informazioni sulla sorveglianza marittima. Non

prevede l'adozione di nuovi strumenti a livello unionale, né la soppressione delle limitazioni giuridiche a livello nazionale.

Istituzione di un quadro normativo intersettoriale sullo scambio d'informazioni (regolamento)

Il regolamento istituirebbe un quadro normativo vincolante volto non solo a sopprimere le limitazioni giuridiche e a introdurre nuove norme di interoperabilità tecnica della subopzione precedente, ma anche a stabilire in modo vincolante altri elementi portanti del CISE.

Istituzione di un quadro normativo intersettoriale per gli aspetti tecnici

Scopo di questa regolamentazione tecnica sarebbe l'istituzione delle norme d'interoperabilità necessarie allo scambio dei servizi d'informazione su scala unionale.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La valutazione delle diverse opzioni si è articolata nelle quattro fasi seguenti:

- Valutazione qualitativa di ciascuna opzione.
- Valutazione quantitativa del potenziale valore aggiunto di ciascuna opzione e dell'applicazione complessiva del sistema comune in questione per la condivisione delle informazioni.
- Valutazione degli impatti di queste opzioni sui diritti fondamentali.
- Valutazione dei costi.

La valutazione qualitativa ha concluso che le opzioni su base volontaria elaborate in una comunicazione e un documento orientativo con le migliori prassi sono la scelta migliore in termini di efficienza e coerenza nel perseguire l'obiettivo, soprattutto per quanto riguarda la cooperazione rafforzata tra autorità civili e militari.

Tra le opzioni vincolanti, la modifica del settore normativo sembra un mezzo efficiente per eliminare le limitazioni giuridiche a livello dell'UE. Un regolamento in piena regola riscuote scarso appoggio tra i portatori d'interesse in quanto troppo complesso e quindi sproporzionato allo scopo.

La valutazione quantitativa conclude in primo luogo che il potenziale impatto globale del CISE si situa tra 1,6 e 4,2 miliardi di EUR su dieci anni.

L'analisi dei rischi effettuata in relazione a sfide, rischi, minacce e vulnerabilità nelle zone marittime mondiali che presentano un interesse per l'Europa (compreso il Baltico, il mar Celtico settentrionale, la zona iberica/il golfo di Biscaglia, il mar Nero, il Mediterraneo, il mare Glaciale artico, l'oltremare e l'alto mare) ha concluso che una conoscenza rafforzata e una descrizione migliore della situazione marittima potrebbero comportare una riduzione di minacce e rischi del 30% in media, anche se tale risultato varierà sensibilmente secondo il tipo di rischio e le varie zone marittime di interesse per l'Europa.

La valutazione dei diritti fondamentali ha concluso che nessuna opzione presenta ripercussioni di rilievo in materia; se tuttavia venissero adottate misure legislative in seguito, occorrerebbe rivalutarne le eventuali conseguenze.

La valutazione economica ha concluso che il costo totale su dieci anni per l'opzione preferita è stimato a 133 milioni di EUR, ossia la spesa ammonta a 26 milioni di EUR a livello centrale e a 107 milioni di EUR a livello di Stati membri.

Il costo dell'ulteriore sviluppo del CISE dipende in larga misura da come ciascuno Stato membro intende organizzarsi per collegarsi al sistema, dal numero dei servizi d'informazione offerti nel sistema e dalla varietà dei sistemi informatici esistenti e previsti.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

		Breve termine: efficienza nel conseguire gli obiettivi	Breve termine: vantaggi economici, sociali e ambientali	Lungo termine: efficienza nel conseguire gli obiettivi	Lungo termine: vantaggi economici, sociali e ambientali	Costi
Opzione 1	Scenario di base	0	0	0	0	0
Opzione 2	Comunicazione	+++	+++	+++	+++	€
	Documento di orientamento in forma di raccomandazione	+++	+++	+++	+++	€€
	Impresa comune	++	+	+++	+++	€€€
Opzione 3	Modifiche della normativa settoriale	++	+	++	++	€€
	Regolamento intersettoriale	+	+	+++	+++	€€
	Regolamentazione tecnica	++	++	++	++	€€

0: nessuna modifica rispetto allo scenario di base; +: aumento limitato rispetto allo scenario di base; ++: aumento moderato rispetto allo scenario di base; +++: aumento sensibile rispetto allo scenario di base.

Conclusioni

La valutazione d'impatto ha concluso che non è possibile conseguire l'obiettivo definito attraverso una sola opzione. Le opzioni giuridicamente vincolanti possono risolvere gli ostacoli giuridici e tecnici ma non in tutte le sette funzioni settoriali e non possono trattare adeguatamente gli ostacoli culturali; soprattutto l'incremento

degli scambi d'informazione tra autorità civili e militari non può essere affrontato con questa opzione. Le opzioni non vincolanti sono più adatte nel trattamento degli ostacoli culturali (che sembrano essere la difficoltà principale dello scambio d'informazioni almeno a breve termine) e possono contribuire considerevolmente a trovare soluzioni pratiche che comprendano tutte le sette funzioni e quindi anche per quanto riguarda lo scambio d'informazioni tra autorità civili e militari. Tali opzioni tuttavia si rivelano carenti nel risolvere le limitazioni giuridiche e gli ostacoli tecnici.

La migliore soluzione sembra pertanto essere una combinazione di varie opzioni nel breve, medio e lungo termine.

Il modo migliore per iniziare i lavori a breve termine è pubblicare una comunicazione che contenga una tabella di marcia esecutiva e individui concretamente i lavori necessari inserendoli in un calendario corrispondente.

In breve successione si dovrebbe poi elaborare un documento orientativo che tratti innanzitutto degli ostacoli culturali e stabilisca le migliori prassi dello scambio d'informazioni.

La subopzione relativa all'eliminazione delle limitazioni giuridiche e tecniche tramite modifiche a tempo debito della normativa vigente sembra la strada più consona e accettabile per i portatori d'interesse in quanto evita un eccessivo intervento unionale. La regolamentazione tecnica può essere una soluzione a lungo termine per elaborare una norma in modo coerente.

L'opzione preferita sarebbe dunque una combinazione delle opzioni 2.1, 2.2, eventualmente abbinate a 3.1 e 3.3 se ritenuto necessario.

Si stima che infatti che, rispetto allo scenario di base, questa combinazione possa realizzare l'80% del potenziale del progetto CISE, ad un costo totale di 133 milioni di EUR, con un risparmio di 151 milioni di EUR e un impatto benefico pari a 460 milioni di EUR; nei primi dieci anni di progressiva istituzione del CISE, si potrebbero pertanto ottenere ricadute positive cumulate pari ad almeno 611 milioni di EUR.

Nell'insieme, si prevede che il CISE possa apportare un impatto positivo che si situa tra 160 e 420 milioni di EUR all'anno nei successivi dieci anni.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

L'iniziativa dovrebbe essere sottoposta a controllo e valutazione a intervalli regolari, tramite indicatori che misurino l'aumento dei flussi di dati e gli incrementi di efficienza delle operazioni di sorveglianza marittima.