

Un futuro rivolto verso il mare

I mari sono fonte di vita e di ricchezza. Ne traiamo sostentamento, costituiscono vie essenziali per lo sviluppo del commercio, regolano il clima, vi attingiamo sempre più energia e, infine, vi passiamo buona parte del nostro tempo libero. Milioni di europei dipendono direttamente o indirettamente da queste attività e il potenziale di sviluppo nei settori d'attività legati agli oceani è enorme.

È peraltro necessario che tali attività non distruggano la «gallina dalle uova d'oro». L'inquinamento, il sovrasfruttamento delle risorse ittiche, le maree nere, il massacro urbanistico di alcune coste, le pressioni sull'ambiente marino costituiscono una minaccia per l'ambiente e, di conseguenza, per la sostenibilità dello sviluppo economico. Per far fronte a questa sfida, si dovrebbe agire mettendo in atto uno stretto coordinamento fra tutte le politiche interessate.

Ecco il motivo per cui, oltre un anno fa, la Commissione ha adottato un Libro verde ⁽¹⁾, lanciando il dibattito su una politica marittima integrata. Nel corso della vasta consultazione che ne è seguita, gli osservatori e le parti interessate del settore hanno sostenuto l'iniziativa e arricchito le proposte del Libro verde. Il processo ha portato all'adozione, lo scorso ottobre, di un Libro blu ⁽²⁾, accompagnato da un piano d'azione ⁽³⁾ dettagliato, che annuncia l'attuazione di questa politica.

Alla fine di dicembre 2007, il Consiglio europeo ha approvato le proposte della Commissione. Il Consiglio si è rallegrato della vasta partecipazione alla consultazione e ai dibattiti che hanno portato all'elaborazione del Libro blu e del piano d'azione. Questa partecipazione riflette l'interesse dei vari attori per lo sviluppo di una politica integrata.

Siffatta politica rafforzerà ulteriormente le sinergie e la coerenza fra le varie politiche interessate e apporterà valore aggiunto alle azioni nazionali e regionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà. I capi di Stato e di governo degli Stati membri dell'UE hanno insistito sulla necessità di tenere conto delle specificità degli Stati membri e delle diverse regioni marittime, fra cui le isole, gli arcipelaghi, le regioni periferiche, nonché della dimensione internazionale di tale politica.

Inoltre, la politica marittima integrata consoliderà il ruolo dell'Europa nel mondo. Grazie a questa politica, l'Europa potrà fare fronte alla globalizzazione, ai cambiamenti climatici e al degrado dell'ambiente marino, alle sfide della sicurezza marittima e alla questione della sicurezza energetica. Questa politica deve essere fondata sull'eccellenza nei settori della ricerca, della tecnologia e dell'innovazione marina e deve trovare le sue basi nella strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e in quella di Goteborg per lo sviluppo sostenibile.

Il Consiglio europeo ha quindi invitato la Commissione a mettere in atto le iniziative e le proposte contenute nel piano d'azione e ha chiesto alla Presidenza dell'Unione di proseguire l'attuazione della politica marittima integrata. Lo stato di avanzamento di questa attuazione sarà oggetto di una relazione della Commissione al Consiglio europeo che si riunirà alla fine del 2009.

La politica marittima integrata mira a favorire uno sviluppo comune di tutte le attività marittime e ad inserire tale sviluppo in una logica sostenibile, ovvero che tenga conto, allo stesso tempo, del rispetto dell'ambiente, della redditività economica e del benessere sociale.

Lo sfruttamento del mare:

ottimizzazione e sostenibilità

Il 10 ottobre 2007 l'Europa si è dotata ufficialmente di una politica marittima integrata. L'obiettivo di tale politica è trarre il massimo dall'enorme potenziale economico offerto dai mari, preservando nel contempo l'ambiente e le risorse naturali.

L'Unione europea è una delle prime potenze marittime del mondo. In essa, le attività legate al mare rappresentano attualmente cinque milioni di posti di lavoro, ma il potenziale di sviluppo è ancora notevole, in particolare nei nuovi settori marittimi come le energie rinnovabili, le biotecnologie, l'acquacoltura e le telecomunicazioni.

Il problema è che il modo di gestire il mare non è stato finora ottimale. Le risorse alieutiche si riducono a causa dell'eccesso di pesca, l'ambiente marino è gravemente minacciato dall'inquinamento, dall'eutrofizzazione, dalle specie invadenti e da altri flagelli, l'ambiente costiero si degrada e fra gli attori dell'economia marittima si moltiplicano i conflitti di spazio. Tutto ciò mentre il potenziale economico del mare è ancora sottoutilizzato.

Uno dei motivi alla base di questa situazione è che l'intervento dei poteri pubblici, e dell'Unione europea in particolare, si è limitato fino ad ora ad inquadrare e gestire le attività settoriali in modo compartimentato. Legami estremamente ridotti o nulli fra la gestione delle risorse energetiche marittime, la politica comune della pesca, il turismo costiero, i trasporti marittimi, la tutela dell'ambiente. Tutti questi settori interagiscono costantemente, e ciascuna decisione adottata per un settore può avere ripercussioni

sull'altro. Era quindi tempo di elaborare una visione comune dello sviluppo delle attività marittime e di inserire quest'ultimo in una logica di sviluppo sostenibile, ovvero basata, in egual misura, sui tre pilastri del rispetto dell'ambiente, della redditività economica e del benessere sociale.

Per affrontare questa sfida l'UE ha deciso di attuare una vera e propria politica marittima integrata. L'ampia consultazione degli attori marittimi seguita alla pubblicazione nel 2006 del *Libro verde sulla futura politica marittima dell'Unione* ha confortato la Commissione in questa intenzione e ha contribuito ad alimentare la sua riflessione. Questo processo si è concluso con la pubblicazione, lo scorso ottobre, di un Libro blu⁽¹⁾, accompagnato da un piano d'azione⁽²⁾ dettagliato, che descrive l'attuazione della politica marittima integrata.

Il piano annuncia una trentina di azioni che si svolgeranno per lo più nel corso del 2008 e all'inizio del 2009, alcune delle quali sono già state concretizzate sotto forma di comunicazioni, consultazioni o documenti di lavoro. Si tratta, da un lato, di definire una nuova politica marittima - con azioni in tutti i settori interessati e in modo integrato (cfr. sotto) - e, dall'altro, di dotare l'Unione europea di nuovi strumenti di supporto al processo decisionale e alla gestione (cfr. articolo pag. 7).

Uno sfruttamento sostenibile del mare

Per l'Europa si tratta innanzitutto di mantenere il proprio primato in campo marittimo a livello mondiale, quindi di favorire la competitività dei propri settori marittimi garantendone la sostenibilità. Per non ripetere gli errori del passato, la Commissione prevede «*una strategia globale che riunisca le politiche settoriali relative alle attività marittime e le politiche ambientali sui mari d'Europa*». Le azioni annunciate in questo contesto riguardano tutte le problematiche di sviluppo che i diversi settori si trovano ad affrontare.

Prendiamo l'esempio del trasporto marittimo, che copre attualmente soltanto il 40% del commercio interno dell'Unione europea (contro il 90% delle esportazioni). L'autotrasporto su strada è ancora quello preferito dagli operatori. Tuttavia, il mare si pone sempre più come un'alternativa credibile al trasporto fra Stati membri: meno inquinante, il trasporto marittimo permetterebbe di decongestionare la rete di trasporto terrestre e di ridurre l'inquinamento che essa comporta. Ecco perché l'Unione europea intende **sviluppare «le autostrade del mare»**.

L'idea è selezionare un numero limitato di porti situati in punti nevralgici delle coste europee, di unirli attraverso collegamenti marittimi di qualità, e di dotarli di connessioni multimodali di trasporto, che consentano alle merci di passare dalla nave al treno, all'autocarro, alla chiatta, al trasporto combinato strada-rotai, e così via, per distanze brevi e medie. Questo sistema avrà inoltre il vantaggio di favorire uno sviluppo economico delle regioni periferiche costiere, motivo per cui è essenziale inserirlo in una visione integrata.

Per sviluppare questo concetto, è necessario che i percorsi interni non siano più considerati come percorsi internazionali, che implicano controlli, sdoganamenti e perdita di tempo. Per porre rimedio a questa situazione, la Commissione proporrà di modificare la normativa e di creare **uno spazio di trasporto marittimo europeo senza barriere**.

Per far fronte al prevedibile aumento del traffico a seguito della crescita dei trasporti interni, i porti dovranno adeguarsi inevitabilmente e aumentare la loro capacità. È tuttavia importante pensare a questo sviluppo in modo integrato, consultando tutte le parti interessate al fine di tenere conto dell'impatto di queste attività sul turismo, sulle zone protette, sull'inquinamento delle città portuali, ma anche al fine di decidere la direzione dello sviluppo portuale. Ad esempio, non tutti i porti devono ospitare porta-container, ma possono scegliere di specializzarsi in altre attività. La Commissione proporrà una **strategia sui porti** e ha anche annunciato una serie di misure tese a ridurre **l'inquinamento atmosferico delle città portuali** causato dalle navi.

Per svilupparsi, il settore del trasporto deve anche poter contare su un personale sufficiente. Le **carriere marittime** si trovano attualmente di fronte a un problema di reclutamento che si ripercuote sulla qualità dei lavoratori. È quindi importante rendere il settore più allettante. A tal fine, la Commissione prevede di migliorare lo statuto delle professioni del settore marittimo, in particolare favorendo la mobilità fra impieghi a terra e in mare; di qui la necessità di «integrare» in questa riflessione tutti coloro che offrono impieghi legati al mare, per favorire le possibilità di riconversione per i lavoratori di settori problematici come la pesca. La Commissione intende inoltre creare un «certificato d'eccellenza marittima» che valorizzerà le competenze dei lavoratori altamente qualificati.

L'occupazione, del resto, non è l'unico tema che necessita di concertazione fra le imprese e i settori marittimi. Per questo motivo, la Commissione incoraggerà la moltiplicazione dei **poli multisettoriali**, al fine di sviluppare sinergie in grado di condurre le imprese marittime private verso l'integrazione.

Sarebbe difficile in questa sede descrivere tutte le azioni che cambieranno il modo di guardare allo sviluppo dell'economia marittima. In materia di energia, la Commissione annuncia una **strategia sull'energia marittima** al fine di contribuire alla sicurezza energetica dell'UE. In materia di pesca, la nuova politica marittima spingerà immancabilmente le attività alieutiche ad integrarsi in un approccio intersettoriale della gestione dei mari, che si concretizzerà in un **approccio ecosistemico alla pesca** e che porterà, forse, la professione di pescatore verso una funzione di «custode del mare». In quest'ambito, la Commissione annuncia altresì la sua intenzione di proteggere le risorse alieutiche in alto mare, con il proseguimento delle strategie di **lotta contro la pesca illegale** e contro le **pratiche di pesca distruttive** (3)

Una qualità di vita ottimale nelle regioni costiere

Il mare è anche la terra che esso lambisce. La fascia di 50 km di larghezza che si estende lungo le coste d'Europa produce attualmente il 40% del PIL dell'UE e ospita la metà della sua popolazione. Questa zona costiera presenta un potenziale economico enorme. La Commissione propone quindi una serie di azioni affinché lo sviluppo economico non si realizzi a scapito dell'ambiente e della qualità della vita.

Se il turismo rappresenta un'opportunità economica considerevole, può rivelarsi in contempo dannoso per la qualità della vita, distruggendo il paesaggio o depauperando le risorse. Per questo motivo lo sviluppo turistico deve essere pianificato in modo razionale insieme a quello delle altre attività e nel rispetto della preservazione dell'ambiente. Questo approccio integrato deve contemplare altresì la pianificazione del territorio e la valorizzazione dell'identità e del patrimonio marittimi. Nella sua **strategia di sviluppo turistico**, la Commissione intende mettere l'accento soprattutto sulla necessità di condividere le buone pratiche e su una diversificazione dei prodotti e dei servizi costieri in grado di prolungare la stagione turistica.

Le zone costiere sono anche in prima linea nella lotta contro le conseguenze dei cambiamenti climatici, che comportano catastrofi meteorologiche, erosione delle coste e innalzamento del livello del mare. La Commissione intende elaborare un approccio integrato che comprenda tutti gli aspetti della gestione dei rischi nell'ambito di una **strategia globale di adeguamento ai cambiamenti climatici**, con un'attenzione particolare per le regioni costiere.

Alla base di tutto ciò, rivestono un'importanza fondamentale le informazioni e i dati. La Commissione prevede quindi l'attuazione di una **banca dati socioeconomica integrata** per le regioni costiere. Inoltre, prevede l'attuazione di misure di **nessa in rete** volte a spezzare l'isolamento delle zone costiere, delle isole e delle sette regioni ultraperiferiche 0) per consentire loro di condividere le rispettive esperienze di gestione integrata.

Una presenza europea forte nelle questioni marittime internazionali

Forte della sua egemonia economica nel settore marittimo, l'UE deve affermare la sua influenza

anche nelle questioni marittime internazionali. A tal fine, intende procedere per cerchi concentrici, affermando la sua presenza a partire dai paesi più vicini alle sue acque per arrivare a quelli più lontani.

Cominciando dai paesi **vicini, in particolare quelli che condividono un mare con l'UE**, la Commissione propone di indurli ad adottare lo stesso approccio integrato, in particolare per sviluppare una visione comune della gestione del Mar Mediterraneo e del Mar Nero. Si tratta, altresì, di definire una **politica artica** per favorire uno sviluppo sostenibile delle risorse di questa regione.

La Commissione intende inoltre coinvolgere maggiormente l'UE nella **protezione dell'ambiente e della biodiversità in alto mare**. Sono in corso discussioni in varie sedi internazionali (ONU, CDB⁽²⁾, RSP⁽³⁾, e così via) per stabilire un quadro internazionale di protezione, ad esempio attraverso la creazione di zone protette. Fino al 2009, la Commissione proporrà la propria strategia in materia, elaborata congiuntamente con le altre politiche settoriali, in particolare l'approccio ecosistemico alla pesca.

La politica marittima integrata consentirà inoltre di **rafforzare la presenza dell'UE nelle varie sedi internazionali**. Attualmente, la rappresentanza dell'UE nei vari organismi internazionali manca talvolta di coerenza. Ad esempio, non vi è coordinamento europeo per quanto riguarda la presenza nella Commissione baleniera internazionale, mentre l'Europa è membro a pieno titolo delle organizzazioni regionali della pesca. Al riguardo sarà avviata una riflessione. Inoltre, la Commissione incoraggerà gli Stati membri a ratificare le varie convenzioni marittime in sospeso.

Un'Europa marittima più visibile

Infine, è importante che i cittadini europei prendano coscienza della potenza marittima dell'UE. La Commissione intende quindi aumentare la visibilità dell'Europa marittima attraverso una serie di proposte.

Il 20 maggio dovrebbe pertanto diventare la **giornata marittima europea**. A partire dal 2009, inaugurerà una settimana di manifestazioni e di eventi intesi a valorizzare i settori marittimi e a mettere in evidenza le migliori pratiche.

Si tratta anche di mettere la conoscenza del mare alla portata di tutti gli europei. Attualmente, le informazioni statistiche e cartografiche sui mari e sugli oceani europei sono incomplete e sparse: la Commissione lancerà l'elaborazione di un **atlante marittimo europeo** che raggrupperà questi dati.

Infine, la visibilità passa anche attraverso la trasparenza. Ecco perché la Commissione intende portare avanti la sua politica marittima in stretta collaborazione con le parti interessate, in particolare attraverso il sito: <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs>.

Rafforzare la ricerca oceanografica

Per essere sostenibile, lo sviluppo comune dei settori marittimi deve poggiare su una conoscenza approfondita del mare. La Commissione prevede un rafforzamento della ricerca, innanzitutto per fornire e questa conoscenza, ma anche per portare innovazione tecnologica più alla portata delle imprese e conoscere l'impatto globale delle attività umane sul mare, senza limitarsi a osservare separatamente l'impatto di ciascun settore

Il mare e le sue coste hanno bisogno di una politica di pianificazione del territorio, come accade da diversi anni sulla terraferma. Ciò potrà comportare l'elaborazione di una zonizzazione del territorio costiero e marino, nonché la limitazione o l'incoraggiamento di talune attività in funzione delle sue caratteristiche.

I tre strumenti della politica marittima integrata

Per realizzare una gestione integrata degli affari marittimi, è importante sviluppare strumenti «orizzontali», ovvero strumenti comuni a tutti i settori marittimi che permetteranno a questi ultimi di coordinare le loro strategie e di portare avanti azioni comuni. La Commissione europea ha indicato tre strumenti comuni che è opportuno applicare a breve termine: un sistema di sorveglianza marittima, una pianificazione dello spazio marittimo e una rete di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino.

Ai fini dell'integrazione di tutti i settori marittimi in una stessa visione della gestione del mare, è necessario fornire a tutti gli attori riferimenti comuni, strumenti che possano utilizzare tutti per misurare il loro impatto sul mare, vuoi per stabilire i limiti fisici del loro campo di gestione vuoi per garantire la loro sicurezza. La Commissione propone quindi di ricorrere a tre strumenti comuni, relativi alla sorveglianza delle attività marittime, alla delimitazione delle zone di attività e alla raccolta dei dati.

La sorveglianza dei mari

Cominciamo dalla sorveglianza dei mari. Per essere ottimale, la gestione dei mari deve essere realizzata in condizioni di sicurezza ideali. I servizi pubblici devono garantire la sorveglianza degli utenti del mare, sia contro i rischi naturali e tecnici, sia contro le aggressioni esterne quali pirateria, terrorismo, traffici illegali o immigrazione clandestina.

Sotto la responsabilità di ciascuno Stato membro, le attività di sorveglianza sono attualmente garantite da diversi servizi di mantenimento dell'ordine che operano spesso in modo indipendente gli uni dagli altri: controllo della pesca, polizia dell'ambiente, controllo del traffico, sorveglianza delle frontiere. Questa divisione dei mezzi va a scapito della loro efficacia. La Commissione prevede l'attuazione di un'ampia cooperazione sia verticale - fra i diversi corpi di sorveglianza marittima - sia orizzontale - fra i servizi dei vari Stati membri.

Tale cooperazione è già stata instaurata tra alcuni di loro. La messa in comune dei mezzi e degli agenti per alcune missioni di controllo marittimo è già un dato di fatto, in particolare ai fini del

controllo della pesca, sotto il coordinamento dell'ACCPO), o nel quadro della legislazione in materia di sicurezza del traffico marittimo nelle acque europee, sotto il coordinamento dell'EMSA). Inoltre, l'Agenzia Frontex) coordina l'attuazione di una rete europea di pattuglie, che copre talune zone del Mediterraneo e dell'Atlantico, principalmente per prevenire l'immigrazione clandestina via mare proveniente dall'Africa.

Si tratta, tuttavia, di andare oltre una semplice cooperazione. La Commissione auspica una vera e propria interoperabilità dei servizi di sorveglianza marittima per l'UE. Uno degli strumenti principali di questa interoperabilità sarà una rete integrata di sorveglianza delle navi a livello globale, un sistema unico che consenta la localizzazione, l'identificazione e il controllo di tutte le navi, al fine di facilitare le sinergie, comprese eventuali operazioni di salvataggio.

Per conseguire questo obiettivo, la Commissione sta già passando in rassegna tutti i sistemi di sorveglianza, di controllo e di notifica attualmente utilizzati nell'UE. In un secondo tempo, proporrà un programma di lavoro dettagliato per integrare tutti questi sistemi. Incoraggia inoltre gli Stati membri ad effettuare questo lavoro di integrazione per i propri sistemi nazionali di sorveglianza marittima, al fine di facilitare l'attuazione dell'interoperabilità europea.

La pianificazione dello spazio marittimo

Altro strumento di gestione integrata: l'attuazione di una vera e propria pianificazione del territorio marino. Attualmente, l'aumento dell'attività economica sulle coste e in mare comporta numerosi conflitti di utilizzazione dello spazio fra gli utenti. L'ingrandimento di un porto può essere realizzato a scapito di una zona naturale protetta, l'attuazione di un parco eolico offshore può occupare una zona di pesca importante per una comunità, l'installazione di un sito di acquacoltura può disturbare lo sfruttamento di una spiaggia turistica vicina, e così via.

Il mare e le sue coste hanno bisogno di una politica di pianificazione del territorio, come quella attuata da diversi anni sulla terraferma. Ciò potrebbe implicare la zonizzazione del territorio costiero e marino, e la limitazione o l'incoraggiamento di alcune attività in funzione delle sue caratteristiche. È ovvio che la creazione e la modifica di tale strumento devono essere effettuate in modo integrato, di concerto con tutte le parti interessate che conoscono e utilizzano il terreno marittimo, e sulla base di una conoscenza scientifica dell'ecosistema e della geologia sottomarina.

La pianificazione del «territorio» marittimo nelle zone economiche esclusive degli Stati membri dell'Unione europea è uno strumento indispensabile per aiutare i poteri pubblici ad inquadrare lo sviluppo sostenibile delle attività marittime. Ciò è necessario, in particolare al fine di eventuali mediazioni fra interessi concorrenti. Tuttavia, affinché questo strumento sia efficace, è necessario che sia attuato da tutti gli Stati costieri dell'Unione europea e, poiché il mare è per definizione uno spazio transnazionale, è necessario che sia compatibile fra i vari Stati.

Per realizzare questo obiettivo, la Commissione prevede di elaborare in un primo tempo una tabella di marcia che indicherà agli Stati membri il percorso da seguire per elaborare una pianificazione dello spazio marittimo. Al riguardo, si ispirerà alle esperienze già maturate in alcune regioni marittime, in particolare quelle che hanno elaborato un piano di gestione

integrata, come raccomandato dalla Commissione nel 2002 nel quadro della politica di gestione delle zone costiere ⁽⁴⁾. In un secondo tempo, esaminerà le esigenze e le diverse opzioni possibili e attuerà un sistema di scambio delle migliori pratiche fra poteri pubblici.

La rete europea di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino

Infine, gli attori del settore marittimo necessitano altresì di una banca dati completa relativa a tutte le attività naturali e umane che riguardano il mare e gli oceani. Per potere adottare con cognizione di causa decisioni in materia di politica marittima o di sviluppo economico, i poteri politici, le imprese, i servizi marittimi e i ricercatori devono disporre di dati statistici e scientifici precisi e accessibili.

Questi dati esistono. Il problema è che sono sparsi. Chi ne ha bisogno deve lanciarsi in un lungo lavoro di raccolta prima di poterli utilizzare. Inoltre, la loro conservazione a lungo termine non è organizzata dovunque allo stesso modo. È essenziale, pertanto, raccogliere tutti i dati esistenti in un sistema unico, integrato e accessibile, che consentirà di predisporre qualsiasi progetto di sviluppo economico o di iniziativa politica.

Questo sistema di dati è già stato battezzato «Rete europea di osservazione e di dati relativi all'ambiente marino». La rete dovrà essere integrata nel «sistema dei sistemi» GEOSS, e nel sistema europeo di sorveglianza ambientale GMES, con i quali dovrà essere compatibile. Permetterà, ad esempio, di seguire e prevedere la portata e le diverse conseguenze dei cambiamenti climatici sui mari e sugli oceani, e a questo titolo costituirà un aiuto indispensabile per l'adeguamento delle regioni marittime al fenomeno.

Si tratta di un'impresa ambiziosa, che potrà essere realizzata solo in funzione di un piano preciso e coerente che si estenda su più anni. La Commissione europea, avvalendosi di un gruppo di esperti di diversi settori scientifici, sta elaborando attualmente una tabella di marcia che dovrebbe essere pubblicata quest'anno. In un primo tempo, questo piano preparerà un inventario dei servizi di dati e informazioni da integrare nella rete. La Commissione lancerà inoltre un programma di realizzazione di mappe multidimensionali dei mari degli Stati membri, ovviamente compatibili fra loro.

Questo progetto potrà essere concretizzato solo con la partecipazione attiva degli Stati membri e delle parti interessate.