

Sintesi

Valutazione di impatto a sostegno della creazione del CISE

Nel periodo 2013-2014 COWI ha compiuto una valutazione di impatto quale input per la Commissione europea; la valutazione di impatto condotta dalla DG MARE riguardante un “Ambiente comune per la condivisione delle informazioni (CISE) ai fini della sorveglianza del settore marittimo dell'UE”. Tale valutazione di impatto è stata attuata parallelamente ad altre attività intraprese dalla DG MARE che si avvalevano della consulenza del Gruppo tecnico consultivo (TAG) e del Sottogruppo di esperti dei Paesi membri (MSEsG) sull'integrazione della sorveglianza marittima, e in particolare della stretta collaborazione con il Progetto di cooperazione che ha fornito preziose stime dei benefici derivanti da una migliore sorveglianza marittima.

Nel complesso, i risultati dello studio, e conseguentemente l'input per la DG MARE, sono a favore della creazione del CISE. La valutazione giuridica mostra quanto sia fattibile pianificare e attuare strategie di intervento che creino un contesto funzionale per il CISE; l'analisi dei costi-benefici rivela che tali strategie di intervento potrebbero portare a rapporti costi/benefici più elevati, con notevoli effetti in campo economico, sociale e ambientale.

Valutazione della situazione attuale del settore marittimo dell'UE

La valutazione dei possibili costi e benefici derivanti dal CISE è stata eseguita sulla base di un esame approfondito della situazione attuale del settore marittimo dell'UE. Questo esame è iniziato con il riconoscimento delle decine di migliaia di attività che si svolgono nelle acque europee ogni giorno. Per garantire che queste attività si svolgano in modo sicuro e per valutare e gestire il loro impatto sulla sicurezza, l'economia, l'ambiente marittimo e altro ancora, c'è un bisogno imperativo di sorveglianza. Questa necessità - e conseguentemente la necessità di un miglioramento - fa scaturire una complessa realtà quotidiana per le autorità preposte alla sorveglianza del settore marittimo che si adoperano per gestire e reagire in maniera adeguata ai rischi marittimi connessi.

COWI si è inoltre avvantaggiato dell'esperienza di Wise Pens International nel valutare le situazioni e gli eventi che possono influire negativamente sul settore marittimo dell'UE nei prossimi anni. Questa valutazione del rischio evidenzia se e dove il CISE potrà ridurre tali rischi. Una delle principali conclusioni cui si è giunti è che il quadro del rischio nel settore marittimo varia in base alle fonti del rischio e dei bacini marittimi. Per esempio, i fattori di rischio correlati alla sicurezza

sembrano presentare un'enorme diversità tra i bacini marittimi, mentre i rischi di natura ambientale sembrano essere più omogenei. L'applicazione di un approccio alla consultazione di Delfi ha concluso che i rischi del settore marittimo in genere tendono a essere di fascia "medio-alta", lasciando così un ampio margine di miglioramento.

Il punto di partenza per il CISE, tuttavia, non è una situazione senza condivisione di informazioni *all'interno* delle comunità di utilizzatori nei Paesi membri o *tra* le comunità di utilizzatori. In questo caso, parlando di comunità di utilizzatori ci si riferisce alla sorveglianza marittima, al controllo della pesca, all'inquinamento marino, alle dogane, al controllo delle frontiere, all'applicazione generica delle normative e alla difesa. In verità, sono già stati compiuti enormi sforzi per incrementare l'efficienza delle attività di sorveglianza attraverso la raccolta e lo scambio di informazioni sulla sorveglianza marittima (posizione della nave, dati del carico, ecc.) tra le autorità di sorveglianza - ivi comprese quelle transfrontaliere - *nell'ambito* delle diverse comunità di utilizzatori della sorveglianza marittima. La condivisione dei dati sulla sorveglianza *tra* le comunità di utilizzatori non è stata tuttavia attuata in egual misura, dando luogo a situazioni in cui i dati che potrebbero essere utili ad altre comunità di utilizzatori non vengono condivisi o dove autorità differenti raccolgono gli stessi dati.

Limiti tecnici, giuridici e culturali per la condivisione delle informazioni

Attraverso un esame degli attuali sistemi di sorveglianza marittima e degli accordi di cooperazione nel settore marittimo dell'UE, la valutazione di impatto conclude che sussistono pochi limiti *tecnici* per raggiungere un livello più alto di condivisione delle informazioni. Le condizioni *giuridiche* per la condivisione delle informazioni a livello UE sono frammentarie e si basano su un approccio (verticale) principalmente settoriale. In altre parole, mentre la stragrande maggioranza delle disposizioni legali della normativa UE che disciplina il settore prevede la condivisione delle informazioni solo *all'interno* dei settori, esistono solo poche disposizioni che prevedono specificamente la condivisione delle informazioni *tra* funzioni. Questo tuttavia non esclude necessariamente la condivisione intersettoriale, a patto che la condivisione non sia proibita dalla normativa sulla protezione dei dati personali o dalle norme nazionali in materia di riservatezza, diritti di proprietà intellettuale, ecc. Ciò nondimeno, la complessità giuridica dà spesso luogo a incertezze su quali informazioni possano essere condivise, con chi e per quale scopo. Infine, vi sono fattori *culturali* che incidono sulla condivisione delle informazioni, che sono fortemente correlate all'elevato livello di concezione settoriale che prevale nella sorveglianza marittima - e questo, come è stato appena ribadito, è corroborato dalle normative settoriali in materia di condivisione delle informazioni. Complessivamente, lo studio conclude che una maggiore condivisione delle informazioni richiederà un atteggiamento diverso da parte delle autorità preposte alla sorveglianza marittima nei confronti di un *interesse comune* per il mare.

L'UE ha motivo per e diritto di intervenire

La valutazione della situazione attuale nel settore marittimo dell'UE e l'analisi della situazione giuridica concludono che l'UE ha motivo nonché diritto di intervenire per migliorare la condivisione delle informazioni sulla sorveglianza marittima. Un motivo è che il CISE fa parte della tendenza normativa basata sulla messa in rete delle informazioni transnazionali. La natura transnazionale del CISE è caratterizzata dall'interazione orizzontale tra amministrazioni nazionali,

principalmente stimolata dalle sinergie della messa in rete. Tale approccio corrisponde alle tendenze europee transnazionali nella messa in rete delle informazioni così come utilizzata al momento. Incoraggia l'interazione diretta tra amministrazioni nazionali, ed è un buon caso di applicazione pratica dei principi di sussidiarietà.

Strategie di intervento

Il passo successivo è selezionare la strategia di intervento che offre ai Paesi membri le migliori condizioni per collegarsi al CISE, migliorando in tal modo la condivisione delle informazioni per la sorveglianza del settore marittimo dell'UE. Questo potenzierebbe l'efficienza e la vantaggiosità in termini di costo delle attività in mare, ivi compreso il rafforzamento della cooperazione tra autorità marittime. Questo comporta la scelta di una strategia di intervento che riduca quanto più possibile i limiti tecnici, giuridici e culturali.

La strategia di intervento scelta è stata identificata vagliando innumerevoli strategie diverse che, oltre alla strategia (1) Nessuna altra azione UE, sono state categorizzate come (2) Cooperazione volontaria, oppure come (3) Strategie giuridicamente vincolanti:

- › **Strategia di intervento 1: Nessuna altra azione UE** (scenario di riferimento) - lascia immutato l'approccio attuale. Il quadro di riferimento dell'UE specifico per il CISE si baserà sugli attuali accordi strategici non vincolanti e l'evoluzione futura del CISE dipenderà dalle iniziative dei Paesi membri e delle agenzie dell'UE volte a integrare i sistemi per la condivisione delle informazioni sulla sorveglianza marittima principalmente a livello nazionale, regionale o internazionale.
- › **Strategia di intervento 2: Cooperazione volontaria** - cerca di attuare il CISE utilizzando strumenti che stimolino la cooperazione volontaria tra Paesi membri. La strategia di intervento 2 è suddivisa in due sub-strategie:

 - › **Sub-strategia 2.1: Raccomandazione per l'attuazione e la gestione del CISE** - fornirà raccomandazioni, best practice e linee guida in materia di condivisione delle informazioni, prassi amministrativa e cooperazione, nonché linee guida tecniche e operative.
 - › **Sub-strategia 2.2: Impresa comune** - cerca di istituzionalizzare la cooperazione volontaria in una struttura formale, che offrirebbe un quadro di riferimento per altre attività, incoraggiare e, se necessario, aiutare i Paesi membri dell'UE ad accrescere la condivisione delle informazioni sulla sorveglianza marittima tra le comunità di utilizzatori, per ottenere una condivisione delle informazioni più efficace e più coordinata.
- › **Strategia di intervento 3: Strategia giuridicamente vincolante** - cerca di affrontare gli obiettivi del CISE mediante l'applicazione di disposizioni giuridicamente vincolanti. Comprende due sub-strategie:

 - › **Sub-strategia 3.1: Eliminazione dei limiti giuridici nella normativa settoriale per una condivisione delle informazioni transfrontaliera e**

intersettoriale - si individueranno ed elimineranno i limiti mediante atti normativi che emendano la normativa settoriale esistente in materia nella misura necessaria per un'efficace implementazione del CISE. In questo spirito potrebbe essere possibile il trasferimento dei dati personali a determinate funzioni, a condizione che gli stessi siano protetti ai sensi dei principi di protezione dei diritti fondamentali dell'individuo.

- › **Sub-strategia 3.2: Introduzione di un quadro di riferimento CISE vincolante** - mira all'introduzione di un quadro di riferimento giuridicamente vincolante che abbracci molteplici comunità di utilizzatori a seconda del loro fondamento giuridico, delle procedure normative applicabili e delle clausole di partecipazione o non partecipazione previste dai Trattati dell'UE. Da un punto di vista giuridico, si prevede che tale quadro di riferimento, suddiviso in diversi pacchetti ombrello, possa basarsi su più fondamenti giuridici.

Naturalmente è possibile combinare la strategia di intervento volontario e quella giuridicamente vincolante. La valutazione di impatto contiene anche un'analisi delle combinazioni auspicabili.

Visioni
architettoniche e
strategie di
intervento

In pratica, una strategia di intervento CISE verrebbe attuata con il supporto di una architettura CISE. La DIGIT e la DG MARE hanno sviluppato numerose visioni architettoniche, che successivamente sono state vagliate/commentate dal MSEsG. Si è giunti a preferire una “visione ibrida” basata su più fornitori di servizi CISE, coordinata dai Paesi membri e dalle comunità di utilizzatori. Analogamente, l'analisi delle strategie di intervento per il CISE ha portato a preferire la visione ibrida, ritenuta la più idonea a supportare l'attuazione di ciascuna strategia.

Analisi degli impatti
delle strategie di
intervento

L'analisi degli effetti delle strategie di intervento per il CISE è stata svolta ricorrendo a un approccio discendente e a un approccio ascendente. L'approccio discendente si è basato principalmente sulle informazioni raccolte mediante un sondaggio somministrato ai portatori d'interesse del settore marittimo nei Paesi membri, attraverso interviste con stakeholder selezionati, analisi del materiale presente in letteratura, inclusi i due progetti pilota, BluemassMed e MARSUNO. L'approccio ascendente, essendo ritenuto il principale, si è basato sulle stime fornite dal Progetto di cooperazione circa i risparmi in termini di costo e altri benefici per una serie di diversi casi d'uso della condivisione delle informazioni. Poiché quest'ultima analisi si basava su singoli casi, non copriva tutte le situazioni possibili in cui il CISE poteva apportare benefici. Ne consegue che i risultati riportati sono definiti *benefici minimi*.

Le stime dei **costi** del CISE sono state principalmente fornite da Gartner. Tali stime riguardano lo sviluppo e il mantenimento degli standard e dei componenti IT necessari per lo scambio di informazioni e l'interconnessione dei sistemi specifici di ciascun settore già esistenti in UE, come pure dei sistemi esistenti nei Paesi membri. Inoltre la stima dei costi comprende anche elementi che esulano dal campo informatico quali il personale, l'energia elettrica e gli uffici. Gartner stima che il costo totale del CISE per un *periodo di dieci anni* oscillerà tra 67,6 e 115,7 milioni di euro.

Il CISE non implica nessun notevole fardello amministrativo aggiuntivo. Il nucleo centrale del CISE e il mix di strategie di intervento (vedasi di seguito) sono costituiti dalle disposizioni normative già esistenti, dagli accordi e dalla cooperazione volontaria tra le autorità preposte. Pertanto le attività amministrative correlate al CISE avranno il costo consueto.

Le stime dei **benefici** del CISE fanno una distinzione, come precedentemente menzionato, tra riduzione dei costi e altri benefici di natura economica, sociale e ambientale. I risparmi in termini di costi risultano, ad esempio, da una minore duplicazione dei dati dovuta alle fonti di informazione intersettoriale o all'ottimizzazione del dispiegamento dei beni utilizzati per la sorveglianza quali navi e velivoli. In quanto tali, i risparmi in termini di costi rientrano nel gruppo dei benefici economici, che comprende anche le stime del valore per la società derivante da una riduzione delle merci contrabbandate o contraffatte sui mercati dell'UE. Tra i benefici sociali del CISE vi è una migliore gestione dell'immigrazione clandestina, una diminuzione dei sinistri in mare conseguente a un minor numero di incidenti marittimi, e l'attenuazione dell'impatto socioeconomico di un minor numero di farmaci e armi che entrano nel territorio dell'UE. Infine, i benefici ambientali scaturiscono principalmente dalla riduzione degli sversamenti di idrocarburi e di altri scarichi.

Le stime dei benefici dei diversi impatti economici, sociali e ambientali del CISE - sulla base dei risultati del Progetto di cooperazione - hanno portato a stimare complessivamente che i *benefici globali potenziali* ammonterebbero a un importo compreso tra 162,7 e 179 milioni di euro *ogni anno*, dove *potenziali* significa che le stime si ottengono ipotizzando che non sussistano limiti alla condivisione delle informazioni nei diversi casi d'uso. Il potenziale di risparmio oscilla tra 40,1 e 44,1 milioni di euro l'anno, mentre il valore degli effetti di natura economica, sociale e ambientale oscilla tra 122,6 e 164,9 milioni di euro l'anno. Come precedentemente evidenziato, queste stime sono calcolate utilizzando l'approccio del *minimo beneficio*, e si dovrebbe notare che le stime del Progetto di cooperazione sono anche più ottimistiche degli scenari CISE in materia di benefici. Queste stime dei benefici, essendo più elevate, rafforzano l'argomentazione a favore di un investimento nel CISE, come suggerito dalla presente valutazione di impatto.

I rapporti costi/benefici sono stati quindi calcolati, come mostra la tabella sottostante, a seconda delle diverse strategie di intervento del CISE. Tali stime sono effettuate ipotizzando la quantità *potenziale* aggiuntiva di informazioni sulla sorveglianza marittima (che al momento non sono condivise) che verrà *effettivamente* condivisa a seguito dell'attuazione di una data strategia di intervento. Inoltre, la stima dei costi e dei benefici per un *periodo di dieci anni* presuppone che l'attuazione del CISE richieda tempo, pertanto i costi e i benefici cresceranno con il passare del tempo.

La tabella mostra che si prevede che tutte le strategie di intervento per il CISE avranno un elevato rapporti costi/benefici. Tale rapporto è pari a 4,65 per la strategia 2.2: Cooperazione volontaria attraverso un impegno congiunto, leggermente maggiore di quello del mix di strategie. Si nota tuttavia che i benefici maggiori sono dati dal mix di strategie di intervento, che presenta anche la maggiore differenza tra benefici e costi in termini assoluti. Il mix di strategie di

intervento è pertanto da ritenersi la strategia preferita. Il minore rapporto costi/benefici è previsto per la strategia “White Paper”, poiché la maggior parte dei costi rappresenta un costo fisso che deve essere coperto in parti uguali dai benefici di tutte le strategie di intervento.

C'è una distribuzione pressoché omogenea dei benefici economici, sociali e ambientali, tuttavia i benefici maggiori si riscontrano in ambito sociale. In questo contesto si deve comunque mettere in risalto che le stime comprendono soltanto i benefici selezionati dal Progetto di cooperazione, ed esclusivamente i benefici quantificabili. Per tale ragione, nel valutare il valore aggiunto del CISE si dovrebbero considerare altri benefici economici quali redditi più alti nel settore della navigazione derivanti da acque europee più sicure e altri benefici aggiuntivi di natura sociale quali opportunità di impiego a livello locale, senza dimenticare i benefici per l'ambiente, ad esempio un minore tasso di inquinamento da sostanze chimiche. Detto questo, i calcoli parlano a favore dell'attuazione del CISE anche senza tener conto dei benefici aggiuntivi summenzionati.

Costi totali, riduzione dei costi ed effetti [altri benefici] (in milioni di euro, dal 2014 al 2023) delle strategie di intervento, e indici prestazionali

	Strategia di intervento 1: Nessuna azione UE	“White Paper”	Strategia 2.1	Strategia 2.2	Strategia 3.1	Strategia 3.2	“Norme tecniche”	Mix di interventi “White Paper” + 2.1 + 2.2 + 3.1
Misure chiave (milioni di euro)								
Costo totale (TCO)	0	60	75	106	86	86	86	133
Riduzione dei costi	0	37	75	122	94	94	94	151
Effetto	0	114	228	373	286	286	286	460
Benefici totali	0	151	303	495	380	380	380	611
- benefici economici	0	45	90	146	112	112	112	181
- benefici sociali	0	50	101	165	126	126	126	203
- benefici ambientali	0	56	112	184	141	141	141	227
Indici prestazionali								
Riduzione dei costi /TCO	0	0,62	1,00	1,15	1,09	1,09	1,09	1,14
Effetto/TCO	0	1,88	3,05	3,51	3,34	3,34	3,34	3,47
Benefici totali/TCO	0	2,50	4,05	4,65	4,43	4,43	4,43	4,61

Fonte: Calcoli COWI

Nota: Le due strategie di intervento “White Paper” e “Norme tecniche” incluse nella valutazione di impatto prodotta dalla DG MARE sono state inserite nella presentazione dei calcoli per amor di coerenza. Pertanto, per maggiori informazioni sulle stesse, consultare la relazione redatta dalla DG MARE IA.

Conclusione: i risultati dello studio sostengono la creazione del CISE

Per concludere, la valutazione di impatto è a favore della creazione del CISE. L'esame della situazione attuale del settore marittimo dell'UE e la valutazione giuridica effettuata giungono a conclusione che l'UE ha motivo di migliorare la condivisione delle informazioni sulla sorveglianza marittima, e ha diritto a intervenire. Per questo motivo si può concludere che definire e attuare strategie di intervento volte alla creazione di un contesto funzionale per il CISE risulta

alquanto fattibile. Inoltre, è stato dimostrato che tutte le strategie di intervento per il CISE forniranno un elevato rapporto costi/benefici. In ultima analisi si ritiene che la strategia di intervento auspicabile per il CISE sia un mix di misure volontarie e giuridiche.