

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata»

COM(2010) 494 definitivo — 2010/0257 (COD)

(2011/C 107/13)

Relatore: **Jan SIMONS**

Il Consiglio, in data 20 ottobre 2010, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata

COM(2010) 494 definitivo — 2010/0257 (COD).

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 2 febbraio 2011.

Alla sua 469a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 febbraio 2011 (seduta del 16 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 111 voti favorevoli e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) considera che la proposta in esame rappresenti la prosecuzione logica degli sforzi per giungere a una politica marittima integrata e approva le grandi linee di questo documento.

1.2 Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze, il CESE osserva con soddisfazione che con la proposta in esame la Commissione intende esercitare una competenza concorrente, ad eccezione delle questioni concernenti le risorse biologiche marine, per le quali la Commissione dispone di competenza esclusiva.

1.3 Il CESE auspica che la Commissione precisi i fondamenti giuridici adottati. Si chiede infatti in che misura gli articoli 74 e 77 del TFUE, che non seguono la procedura legislativa ordinaria, siano compatibili con le altre basi giuridiche che invece la seguono.

1.4 La natura intersettoriale e transnazionale delle attività marittime e le sinergie tra le politiche settoriali giustificano sufficientemente, a giudizio del CESE, l'adozione di misure che contribuiscono a una politica marittima integrata. Il Comitato ritiene dunque che il principio di sussidiarietà sia rispettato.

1.5 Il CESE esprime lo stesso giudizio anche in merito al rispetto, da parte della proposta in esame, del principio di proporzionalità. Le risorse finanziarie disponibili sono infatti sufficienti a finanziare le azioni necessarie nel corso del restante periodo 2011-2013.

1.6 Vista anche la difficile situazione finanziaria che l'Unione sta attraversando, il CESE giudica piuttosto debole la valutazione

ex ante contenuta nella proposta in esame e auspica che la Commissione possa fornire delle argomentazioni più solide, in particolare per quanto riguarda la scelta dei temi e dei settori di intervento concreti.

1.7 Il CESE osserva che la proposta in esame non precisa quali siano le sovvenzioni di funzionamento cui la Commissione si riferisce nel primo comma dell'articolo 5, paragrafo 2. Sarebbe inoltre opportuno specificare nei considerando che la proposta non è volta a prevedere il finanziamento delle infrastrutture marittime, ivi compresi i porti.

1.8 Come è noto, il CESE è favorevole a un approccio inter-settoriale della *governance* marittima. Sebbene la proposta in esame non tratti del contenuto delle singole politiche, il Comitato, come ha già indicato in pareri adottati in precedenza, insiste nella sezione «Osservazioni particolari» sui temi che meritano attenzione nel quadro di una politica marittima integrata.

2. Introduzione

2.1 Il 29 settembre 2010 la Commissione ha pubblicato la *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata* (COM(2010) 494 definitivo) e, in base all'articolo 304 del TFUE, ha chiesto al CESE di elaborare un parere in merito.

2.2 Il CESE si compiace per questa richiesta poiché ritiene che la proposta in esame rappresenti una tappa logica nella definizione di una politica marittima integrata, che scaturisce dalla pubblicazione della comunicazione della Commissione (*Libro blu*) del 10 ottobre 2007.

2.3 In essa si segnalava la necessità di elaborare e applicare una procedura decisionale integrata, coerente e comune per quanto concerne gli oceani, i mari, le regioni costiere e i settori marittimi.

2.4 L'approccio intersettoriale della *governance* marittima rappresenta l'idea centrale alla base della politica marittima integrata, nella quale viene data priorità alle sinergie tra le politiche nei settori dell'ambiente, dei trasporti marittimi, dell'energia, della ricerca, dell'industria, della pesca e della politica regionale.

2.5 Il *Libro blu* era accompagnato da un piano di azione nel quale la Commissione proponeva una serie di azioni volte a dare un contenuto concreto alla politica marittima integrata.

2.6 Nella sua riunione del 14 dicembre 2007, il Consiglio europeo si è pronunciato a favore dell'idea di una politica marittima integrata per l'UE, e in seguito a ciò la Commissione, il 15 ottobre 2009, ha adottato una relazione intermedia in materia.

2.7 Questa relazione indica quali misure sono state intraprese, tra quelle descritte nel piano di azione adottato nel 2007, e fornisce degli orientamenti per la successiva fase di attuazione.

2.8 Nelle sue conclusioni del 16 novembre 2009, il Consiglio Affari generali ha sottolineato l'importanza di finanziare l'ulteriore sviluppo e l'attuazione della politica marittima integrata, invitando la Commissione a presentare le necessarie proposte per il finanziamento delle azioni di politica marittima integrata nell'ambito del quadro finanziario attuale, affinché possano entrare in vigore entro il 2011.

2.9 Nella proposta in esame, la Commissione giunge alla conclusione che l'ulteriore sviluppo e l'attuazione della politica marittima integrata sono messi a rischio dall'insufficienza di risorse per finanziare le azioni necessarie nel corso del restante periodo 2011-2013 del quadro finanziario attuale. Essa ritiene che tale sostegno finanziario sia indispensabile per realizzare gli obiettivi enunciati nel *Libro blu* e ribaditi nelle conclusioni del Consiglio Affari generali del 16 novembre 2009.

2.10 Dato che non è possibile far rientrare tutte le priorità e finalità della politica marittima integrata negli altri fondi dell'Unione, occorre definire un programma volto a sostenere l'ulteriore sviluppo di tale politica.

2.11 A giudizio della Commissione, l'attuazione del programma anche in paesi terzi dovrebbe contribuire a realizzare gli obiettivi di sviluppo del paese beneficiario ed essere coerente con gli altri strumenti di cooperazione dell'UE e con gli obiettivi e le priorità delle politiche UE interessate.

2.12 Secondo la Commissione, gli obiettivi della proposta di regolamento in esame non possono essere realizzati in misura soddisfacente dai singoli Stati membri a causa della portata e degli effetti delle azioni da finanziare nell'ambito del programma. Tali obiettivi possono essere più facilmente realizzati a livello dell'Unione, adottando misure conformi al principio di

sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.13 La Commissione ritiene che, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, la proposta di regolamento si limiti a quanto è necessario per il raggiungimento degli obiettivi in questione.

2.14 La proposta di regolamento in esame mira a istituire un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata.

3. Osservazioni generali

3.1 In pareri precedenti⁽¹⁾, il CESE ha espresso apprezzamento per il modo in cui la Commissione intende giungere a una politica marittima integrata. La proposta in esame rappresenta un avanzamento logico in questa direzione.

3.2 La proposta di regolamento definisce infatti, tra l'altro, gli obiettivi generali e specifici del programma, le azioni sovvenzionabili e le forme di finanziamento possibili. Essa prevede inoltre una valutazione, che dovrà essere presentata entro la fine del 2014, e propone di istituire un comitato consultivo incaricato di assistere la Commissione nella stesura dei programmi di lavoro annuali. La Commissione stima che per l'attuazione del programma per il periodo 2011-2013 sarà necessaria una dotazione finanziaria di 50 milioni di euro. Per parte sua, anche il Comitato riconosce la necessità di adottare tutte queste misure.

3.3 La proposta della Commissione mira a delineare un quadro che prevede una serie di strumenti tecnici e non è certamente volta a fornire strumenti strategici. Non è inoltre intesa a consentire il finanziamento delle infrastrutture marittime, ivi compresi i porti. Secondo il CESE, nella proposta, ad esempio nei considerando, sarebbe consigliabile menzionare anche questa possibilità.

3.3.1 Il primo comma dell'articolo 5, paragrafo 2, della proposta in esame prevede che, oltre alle sovvenzioni per le azioni da attuare, possano essere concesse anche sovvenzioni di funzionamento. Il CESE fa presente che, sebbene la scheda finanziaria allegata alla proposta fornisca indicazioni sul quadro del programma, il testo della proposta non precisa chiaramente quali siano le sovvenzioni di funzionamento cui la Commissione si riferisce.

3.3.2 Al fine di evitare che sia la Commissione stessa a contravvenire allo spirito delle norme in materia di concorrenza stabilite dal Trattato, il CESE raccomanda inoltre di precisare questo aspetto nel testo stesso della proposta, visto che nelle attività marittime la concorrenza transfrontaliera è ormai una realtà quasi quotidiana. Occorre altresì assicurarsi che gli Stati membri continuino ad avere la possibilità di sostenere il loro settore della navigazione.

⁽¹⁾ GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173.
GU C 255 del 22.9.2010, pag. 103.
GU C 306 del 16.12.2009, pag. 46.
GU C 277 del 17.11.2009, pag. 20.
GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.
GU C 168 del 20.7.2007, pag. 50.

3.4 Il CESE si compiace che la proposta in esame sia fondata sul principio della competenza concorrente, tranne che per le questioni che riguardano la conservazione delle risorse biologiche marine, che sono invece competenza esclusiva della Commissione.

3.5 Il CESE auspica che la Commissione precisi i fondamenti giuridici adottati. Gli articoli 74 e 77 del TFUE non seguono infatti la procedura legislativa ordinaria. Il Comitato si chiede in che misura i fondamenti giuridici utilizzati dalla Commissione siano compatibili con le altre basi giuridiche che invece seguono tale procedura. Al riguardo va tenuto presente anche che le procedure previste dagli articoli 74 e 77 del TFUE non sono procedure legislative ai sensi dell'articolo 289 del TFUE.

3.6 A giudizio del CESE, il carattere transfrontaliero delle attività marittime e le sinergie tra le politiche settoriali giustificano l'adozione di misure nel settore della politica marittima integrata costituite, ad esempio, da programmi di ricerca e contributi a progetti pilota, nonché dalla promozione e facilitazione della politica marittima integrata negli Stati membri a livello dell'UE.

3.7 Il CESE ritiene che il fondamento della valutazione ex ante contenuta nella proposta della Commissione non sia sufficientemente solido. Tenendo conto delle alternative possibili, considera infatti debole l'argomentazione alla base della scelta dell'opzione 2, ossia quella di un modesto contributo finanziario dell'UE, per esplorare altre opzioni e attuare progressivamente la politica marittima integrata. Il Comitato raccomanda alla Commissione di fornire un'argomentazione più solida, soprattutto per quanto riguarda la scelta dei temi e dei settori di intervento concreti.

3.8 Il CESE giudica che le azioni previste dalla Commissione, enunciate all'articolo 4 della proposta in esame, siano insufficienti per raggiungere gli obiettivi descritti negli articoli precedenti. Suggerisce quindi alla Commissione di proporre, nel rispetto del principio di sussidiarietà, orientamenti più chiari laddove si avverta la necessità di maggiore coordinamento e di maggiore chiarezza in merito alle responsabilità e alle competenze.

3.9 La Commissione propone di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una valutazione ex post entro il 31 dicembre 2014. Il CESE appoggia questo proposito, ma fa anche presente che la valutazione ex ante deve essere più approfondita se si vuole poter constatare ex post se gli obiettivi perseguiti siano stati effettivamente raggiunti.

4. Osservazioni particolari

4.1 Come è noto, il CESE è favorevole a un approccio inter-settoriale della *governance* marittima. In questo contesto, reputa importante la collaborazione di tutte le parti interessate. Il Comitato ritiene infatti che la partecipazione attiva di queste ultime alle azioni intraprese rappresenti la chiave del successo. Per raggiungere gli obiettivi prefissati, è essenziale invitare a questa

partecipazione e informare sui risultati della politica marittima integrata negli Stati membri e nel quadro della cooperazione tra gli stessi.

4.2 Sebbene la proposta in esame non tratti del contenuto delle singole politiche, il Comitato, come ha già indicato in pareri adottati in precedenza, insiste sui temi seguenti che meritano un'attenzione particolare nel quadro di una politica marittima integrata:

4.2.1 La necessità di una valutazione equilibrata tra, da un lato, le preoccupazioni ambientali da parte delle regioni costiere dell'UE e, dall'altro, le esigenze del commercio internazionale che si traducono in un aumento dei trasporti marittimi.

4.2.2 Dopo le due grandi catastrofi marittime provocate dagli incidenti dell'Erika nel 1999 e della Prestige nel 2002, che hanno destato grande attenzione da parte dei media, il CESE raccomanda di approntare un piano per la peggiore delle ipotesi (*worst case scenario*). Tuttavia, nonostante l'adozione di un esteso pacchetto legislativo, che conta circa 15 nuovi provvedimenti tra regolamenti e direttive, lo sforzo compiuto dagli Stati membri rimane insufficiente in due ambiti importanti:

- la creazione di strutture portuali adeguatamente attrezzate per la raccolta dei residui di idrocarburi delle navi, la cui assenza continua a causare lo sversamento di tali residui in mare,
- la creazione di un numero sufficiente di «porti di rifugio» per le navi in difficoltà, nonché la mancanza di chiarezza per quanto riguarda le responsabilità e le competenze in caso di disastro.

Le misure tese a porre rimedio a queste carenze dovrebbero essere inserite nell'elenco degli obiettivi sovvenzionabili.

4.2.3 Ora che la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (*United Nations Convention on the Law of the Sea - Unclos*) è stata ratificata da tutti gli Stati membri, è necessario vegliare sul rispetto della sua applicazione. Poiché la convenzione fa ormai parte integrante dell'*acquis* dell'UE, il CESE reputa che si dovrebbe chiedere ai paesi terzi che non l'abbiano ancora fatto di ratificare e applicare tale convenzione, soprattutto per quanto riguarda i mari tra gli Stati membri e quelli non membri che hanno concluso un accordo di associazione con l'UE o che hanno avviato i negoziati di adesione.

4.2.4 Per garantire il necessario avanzamento del processo, il CESE propone che i ministri dell'Unione per il Mediterraneo si incontrino almeno una volta l'anno per discutere della politica marittima integrata. Il Comitato auspica che ciò possa avvenire presto anche per gli altri bacini marittimi, come il Mar Baltico, il Mare del Nord, l'Atlantico settentrionale e il Mar Nero.

4.2.5 Al fine di rafforzare la dimensione internazionale della politica marittima integrata, il CESE ritiene che la Commissione dovrebbe prestare maggiore attenzione al miglioramento delle condizioni di lavoro in mare, alla sicurezza e alle prestazioni ambientali delle navi.

4.2.6 Il CESE fa presente che, per giungere a un mercato marittimo realmente integrato, è indispensabile migliorare la cooperazione tra gli ispettorati, le guardie costiere e le marine nazionali degli Stati membri, preferibilmente attraverso l'Agenzia europea per la sicurezza marittima.

4.2.7 A tal fine è necessario anche che vi sia un sistema comune per lo scambio di informazioni sulle questioni marittime e che esista un sistema di sorveglianza marittima integrata.

Nel suo parere in merito ⁽²⁾, il CESE sottolinea la necessità di creare un sistema tale da fornire, sul lungo termine, dei dati accurati, aggiornati, affidabili ed economici.

4.2.8 Il CESE rammenta di aver già dichiarato in un parere precedente ⁽³⁾ di poter svolgere un ruolo nell'attuazione della politica marittima, anche per quanto riguarda la pianificazione del territorio, e in questa sede conferma il suo impegno in tal senso.

Bruxelles, 16 febbraio 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁾ GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 173.

⁽³⁾ GU C 211 del 19.8.2008, pag. 31.