COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
SWD(2013) 191 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce il programma Copernicus e abroga il regolamento (UE) n. 911/2010

{COM(2013) 312 final}
{SWD(2013) 190 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce il programma Copernicus e abroga il regolamento (UE) n. 911/2010

OSSERVAZIONE PRELIMINARE

A febbraio 2013 è stata presentata al CVI (comitato per la valutazione d'impatto) un aggiornamento della valutazione d'impatto del programma Copernicus basato sulla versione presentata in precedenza che accompagnava il documento sul futuro del programma di monitoraggio della Terra (GMES). La nuova versione tiene in considerazione la recente decisione del Consiglio sul quadro finanziario pluriennale e quindi s'incentra sul modo migliore di utilizzare il bilancio assegnato a Copernicus. Essa si basa su analisi costi-benefici precedenti, integra i risultati di nuovi studi eseguiti nel 2012 e nel 2013 e considera alcune opzioni politiche esemplificate ponendo in evidenza i pregi di ciascuna opzione derivanti dalla variazione della ripartizione del bilancio proposto tra le componenti in situ, servizi e spazio. Il documento ora disponibile riflette gli adeguamenti apportati alla valutazione d'impatto che si attengono alle osservazioni del CVI.

PROBLEMI DI FONDO DA RISOLVERE NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA GMES/COPERNICUS

– *Insufficienza dei servizi di osservazione della Terra*

Negli ultimi trent'anni l'UE, l'Agenzia spaziale europea (ESA) e i rispettivi Stati membri si sono particolarmente impegnati in attività di R&S nel settore dell'osservazione della Terra, allo scopo di sviluppare un'infrastruttura e servizi di osservazione della Terra preliminari all'operatività. Molti degli attuali servizi di osservazione della Terra in Europa, tuttavia, sono inadeguati a causa di lacune infrastrutturali e mancanza di garanzie di disponibilità nel lungo periodo. Copernicus è stato concepito per risolvere queste inadeguatezze.

Messa a rischio degli investimenti

Ad oggi **l'UE, l'ESA e gli Stati membri hanno effettuato investimenti per oltre 3 miliardi di EUR.** Questo investimento consistente esige il sostegno di Copernicus a lungo termine, pena la perdita di quasi tutti gli investimenti passati e il rischio aggiuntivo di compromettere le capacità degli Stati di mantenere il proprio investimento nelle attività di osservazione della Terra, poiché la dimensione UE non fornirebbe più un quadro politico e programmatico. In quest'ottica è molto probabile che la situazione ritorni ad attività spaziali frammentate e scoordinate con lacune, ridondanze non risolte e assenza di economie di scala, come accadeva prima della creazione di GMES.

Il rischio di interruzione è motivo di grave preoccupazione non solo per gli utenti finali, per esempio le autorità pubbliche, ma anche per i fornitori di servizi a valle in quanto oltre a non essere inclini ad investire in modo sostanziale in mercati non maturi e rischiosi, si confronteranno con ulteriori difficoltà nel reperire i capitali. Il regolamento riguardante la fase iniziale di operatività resterà in vigore fino alla fine del 2013. Il Consiglio europeo intanto ha proposto un nuovo bilancio per il GMES che entrerà nella fase di operatività all'inizio del

2014 con il nuovo nome di Copernicus. Questi cambiamenti richiedono un nuovo regolamento che, tra l'altro, proporrà decisioni su questioni relative alla governance del programma, alla proprietà dell'infrastruttura e alla ripartizione del bilancio fra le varie componenti. È stato altresì stilato un atto delegato, applicabile alla fase di operatività, che riguarda la politica dei dati e delle informazioni Copernicus e contempla il principio generale dell'accesso pieno, aperto e gratuito ai dati e alle informazioni prodotte nell'ambito del programma Copernicus. È essenziale che questo "aggiornamento" del programma consenta una transizione agevole alla nuova fase di operatività – soprattutto dalla prospettiva dell'utenza esistente e potenziale –contraddistinta da un livello di continuità massimo, ripartizione efficiente del bilancio e scelte di governance efficaci. I paragrafi seguenti sottolineano i motivi per cui tali scelte sono importanti, sensibili o urgenti.

Potenziale d'innovazione

Tradurre in innovazione le iniziative di ricerca e sviluppo finanziate dall'UE rappresenta la pietra angolare della politica dell'Unione. Il potenziale di sviluppo delle capacità innovative connesso a Copernicus, che rappresenta principalmente un'innovazione collegata ai servizi, è essenziale per far sì che gli investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo si trasformino in benefici tangibili quali l'opportunità concreta di crescita e occupazione, come dimostra il modello di analisi d'impatto descritto nel seguito.

Autonomia

Copernicus offre all'UE una capacità autonoma senza la quale essa dovrebbe affidarsi alle fonti non coordinate dei propri Stati membri e a satelliti e fonti d'informazione non europei (per esempio statunitensi), per l'attuazione delle proprie politiche.

Occupazione

Le applicazioni satellitari sono la principale fonte di reddito dell'industria spaziale europea e l'osservazione della Terra è uno dei segmenti più importanti dato che rappresenta circa il 30 % del reddito complessivo dell'industria spaziale europea. L'esame dell'impatto della disponibilità dei dati Copernicus sullo sviluppo dei mercati a valle, svolto in alcuni studi recenti ha fornito dati relativi all'occupazione nel settore a valle che vanno aggiunti alle cifre relative allo sviluppo occupazionale nei settori a monte.

Gruppi maggiormente interessati

La **comunità di utenti** Copernicus è vasta e diversificata e i soggetti partecipanti vanno dagli organismi internazionali ai cittadini europei. **I gruppi maggiormente interessati sono:**

– A livello europeo, i **servizi della Commissione.** Molte direzioni generali (ECHO, ENV, AGRI, MOVE, MARE, REGIO e CLIMA) stanno già utilizzando o hanno intenzione di utilizzare i prodotti Copernicus. Le **agenzie UE** rappresentano altri attori o utenti importanti (AEA, EMSA, Frontex, CSUE) così come lo sono il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), le agenzie europee intergovernative (Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine, Eumetsat, l'agenzia europea per la difesa, agenzia spaziale europea), i programmi europei, le associazioni e le reti (EMEP, Eumetnet, Eurogeographic, Eurogeosurvey, OSPAR, Helcom).

– A livello **internazionale** Copernicus sviluppa relazioni con i partner GEO, le agenzie delle nazioni Unite e i programmi di ricerca internazionali;

– Le **autorità nazionali** quali i ministeri dell'Ambiente, dei Trasporti, degli Interni, dell'Agricoltura, dell'Energia, della Pesca, dell'Urbanistica, degli Affari marittimi e le autorità locali, ma anche organismi specifici come la protezione civile e le agenzie per il controllo dei rischi.

– Un'ampia gamma di utenti del settore **industriale** (il settore manifatturiero spaziale con le operazioni connesse, la fornitura di servizi, la produzione di dati e il settore della diffusione, lo sviluppo di servizi a valore aggiunto nel settore a valle) e infine i **cittadini** europei che impiegheranno i prodotti finali.

OBIETTIVI

Obiettivi generali

Definire, finanziare, istituire e gestire Copernicus, un programma operativo di attività a lungo termine, come descritto nella proposta di regolamento che istituisce il programma di osservazione della Terra (Copernicus), sono gli obiettivi predominanti che mirano a risolvere concretamente i problemi precedentemente descritti.

- I servizi Copernicus sono volti a offrire ai responsabili delle politiche, in particolare la capacità di:
- elaborare la legislazione ai livelli nazionale, europeo e internazionale, per esempio in materia ambientale, affrontando anche i cambiamenti climatici;
- monitorare l'attuazione di questi atti legislativi;
- accedere ad informazioni esaurienti e accurate in materia di sicurezza (per esempio per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere, le attività di protezione civile ecc.).

Obiettivi operativi

Il passaggio dalla fase di ricerca alla fase di operatività richiede la definizione di ripartizioni di bilancio e il ripensamento della struttura di governance nel modo più efficace in termini di costi. Le ragioni sono molteplici: i progetti di ricerca sono più contenuti in termini di bilancio e di obiettivi, limitati nel tempo e concepiti come prototipi dimostrativi dell'intera struttura di Copernicus; inoltre sono spesso gestiti congiuntamente da diversi servizi della Commissione e da partner specifici incaricati. La ripartizione di bilancio scelta segue le analisi costi-benefici sintetizzate nella valutazione d'impatto; il quadro della governance deve assicurare che il progetto sia attuato e gestito correttamente, affrontando le dimensioni limitate dell'unità Copernicus e sfruttando le capacità esterne alla Commissione già esistenti.

Pertinenza rispetto ad altre politiche UE

Copernicus fornirà informazioni ai responsabili delle politiche, alle autorità pubbliche, alle imprese e ai cittadini europei. Copernicus pertanto possiede le potenzialità per sostenere tutte le politiche, gli strumenti e le azioni pertinenti dell'Unione, laddove la comprensione dei cambiamenti che investono il pianeta sia di cruciale importanza. Esistono molti esempi di come Copernicus possa contribuire alle politiche dell'UE in vari settori (specificati nella relazione sulla valutazione d'impatto): la cooperazione internazionale, i trasporti, l'ambiente, gli aiuti umanitari, l'energia, la politica regionale, i cambiamenti climatici, la sicurezza e gli affari interni, l'agricoltura e il mare.

OPZIONI STRATEGICHE

La valutazione d'impatto esamina due gruppi di opzioni differenti: le opzioni relative alla ***ripartizione del bilancio*** e le opzioni relative alla ***governance***.

A. Opzioni relative alla ripartizione del bilancio

Dato l'ammontare del finanziamento deciso dal Consiglio europeo per il programma Copernicus, i tre scenari (opzioni) descritti nella presente sezione esaminano gli effetti di una variazione dell'importo ripartito fra le tre componenti principali: infrastruttura spaziale, contributo all'infrastruttura in situ e finanziamento dei servizi. L'analisi pone l'accento sul

compromesso tra investimenti nell'infrastruttura spaziale e nei servizi, mantenendo stabile la spesa per la componente in situ, data la sua intrinseca natura (dipendente principalmente da investimenti nazionali). Al fine di rendere l'analisi comparabile con studi precedenti sono stati cumulati gli impatti fino al 2030 ipotizzando in via teorica (coerentemente con tali studi) il livello di finanziamento possibile dopo il QFP 2014-2020.

A.1 Metodologia

La principale analisi eseguita nel 2013 a sostegno della valutazione d'impatto si fonda su due studi precedenti (riferimenti e sintesi nella valutazione d'impatto). Al fine di perfezionare le analisi precedenti, lo studio del 2013 ha esaminato la misura in cui i benefici variano al variare del livello di ripartizione dei fondi tra le componenti spazio e servizi. Ciò permette un confronto di molteplici scenari che condividono la stessa dotazione di bilancio.

A.2 Descrizione delle opzioni

L'analisi dell'impatto ha considerato tre opzioni/scenari:

I. Scenario orientato al servizio in cui una quota relativamente ampia del bilancio è utilizzata per finanziare l'erogazione dei servizi lasciando tuttavia un certo livello di finanziamento per la componente spazio secondo l'orientamento degli studi precedenti. Questo scenario cerca di abbinare un investimento minimo nell'infrastruttura spaziale allo stanziamento più elevato e più concreto possibile per i servizi.

II – Scenario intermedio in cui l'investimento nella componente spazio è aumentato proporzionalmente alla riduzione dell'investimento nella componente servizi.

III – Scenario orientato alla tecnologia che prevede l'investimento più elevato possibile nella componente spazio mentre la componente servizi sarebbe ridotta al minimo necessario.

A.3 Analisi degli impatti

Le tabelle seguenti sintetizzano le ipotesi di ripartizione del bilancio, le ripercussioni finanziarie e l'impatto sull'occupazione per ogni scenario.

		I- Scenario orientato ai servizi			II. - Scenario Intermedio			III. – Scenario orientato alla tecnologia			Totale
		Spazio	In situ	Servizi	Spazio	In situ	Servizi	Spazio	In situ	Servizi	Mio EUR
TOTALE (2014-2030)	Mio EUR	**400**	**22**	**119**	**422**	**22**	**97**	**438**	**22**	**81**	**541**
	%	74%	4%	22%	78%	4%	18%	81%	4%	15%	

Ripartizione di bilancio per scenario (medie annuali 2014 – 2030)

			I- Scenario orientato ai servizi	II. - Scenario intermedio	III. – Scenario orientato alla tecnologia
2014-2020	**Benefici cumulativi**	Mrd EUR	6,3	6,1	5,9
2021-2030	**Benefici cumulativi**		23,0	22,1	20,8
TOTALE (2014-2030)	**Benefici cumulativi**		29,4	28,2	26,7
	Impatto sui settori a valle nel 2030		1,03	0,98	0,95
	Contributo integrato al PIL europeo	%	**0,164%**	**0,157%**	**0,149%**
	BCR integrato	:	**3,30**	**3,17**	**3,01**

Simulazione dell'impatto integrato per scenario (non attualizzato)

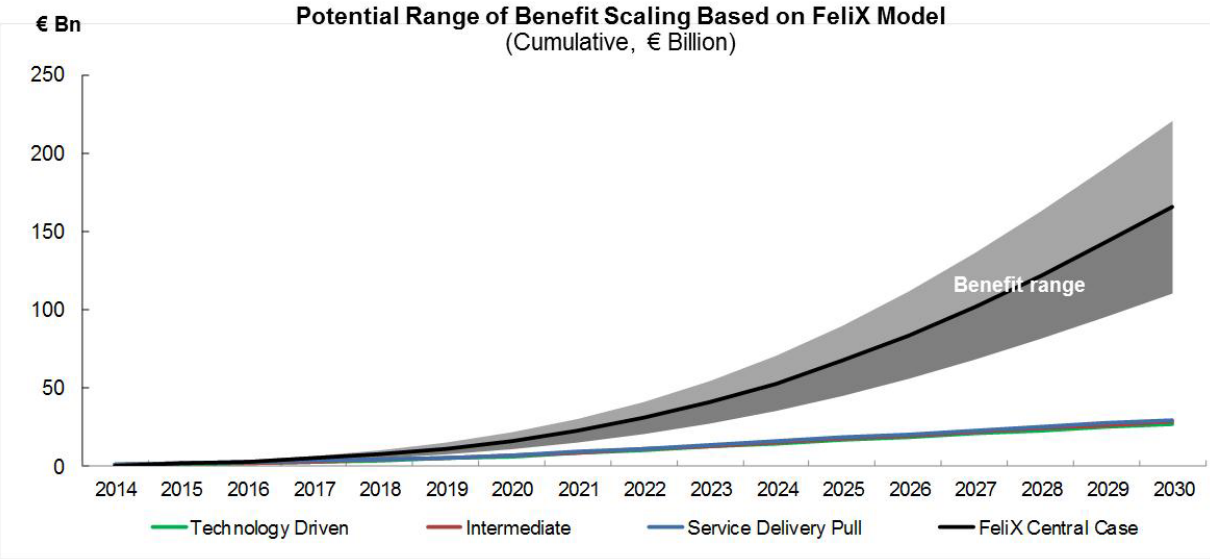
		I- Scenario orientato ai servizi			II. - Scenario intermedio			III. – Scenario orientato alla tecnologia		
		OD	**OI**	**T**	**OD**	**OI**	**T**	**OD**	**OI**	**T**
		Numero di posti di lavoro creati / mantenuti entro il 2030								
TOTALE (2014-2030)	**AM**	2 030	5 270	**7 300**	2 140	5 550	**7 690**	2 220	5 770	**7 980**
	LI	710	1 830	**2 540**	680	1 750	**2 420**	650	1 690	**2 340**
	AV	9 170	29 340	**38 510**	8 710	27 850	**36 550**	8 460	27 070	**35 530**
	T	**11 900**	**36 440**	**48 330**	**11 510**	**35 150**	**46 650**	**11 330**	**34 520**	**45 840**

Impatto sull'occupazione per scenario (numero di posti di lavoro creati / mantenuti entro il 2030)

(AM = a monte, LI = livello intermedio, AV = a valle, OD = occupati diretti, OI = occupati indiretti)

A.4 Potenziale di aumento dinamico degli impatti

Per completare l'analisi sopra esposta è stato sviluppato il cosiddetto modello FeliX, un modello elaborato secondo la dinamica dei sistemi che simula i benefici e considera i rapporti complessi tra sistemi naturali e socioeconomici. Il modello sostanzialmente prevede benefici maggiori (circa 8 volte nel lungo termine) a quelli delle proiezioni "statiche" del presente studio. Ciò dipende dall'ampio campo d'azione dell'approccio FeliX e delle sue ipotesi di ampia portata relative all'infrastruttura soggiacente (segnatamente GEOSS, per il quale Copernicus dovrebbe rappresentare il contributo più importante dell'UE). Il confronto con i risultati di FeliX è utile per evidenziare la forte probabilità di produrre benefici in un ordine di grandezza più elevato, racchiusa in Copernicus, se considerato come parte di un sistema di sistemi più ampio.



Source: EuroGEOSS FeliX, Booz and Co., STP analysis

A.5 Conclusioni

La precedente analisi costi-benefici dimostra che nei limiti di bilancio previsti dal Consiglio europeo, **lo scenario I orientato ai servizi permetterebbe di conseguire i benefici più elevati e quindi sarebbe lo scenario che presenta il miglior rapporto costi-efficacia**.

B. Opzioni relative alla governance

- L'obiettivo della governance è assicurare che tutti i compiti che vanno dalla supervisione politica alla realizzazione tecnica siano chiaramente assolti da organismi debitamente delegati:

– la *supervisione politica e il coordinamento generale* consistono nel definire gli obiettivi politici, gli orientamenti ad alto livello e i contenuti del programma, le esigenze di bilancio associate, i principi organizzativi e strutturali principali e gli orientamento generali per l'esecuzione del programma;

– la *gestione*: l'autorità di gestione segue gli orientamenti politici ed è responsabile della gestione dei bilanci per l'esecuzione dei compiti. Elabora e attua i programmi di lavoro e ne supervisiona l'esecuzione. È responsabile dell'elaborazione degli accordi amministrativi con gli organismi responsabili dell'esecuzione tecnica dei compiti;

– *coordinamento tecnico*: comunemente è svolto dell'autorità di gestione, ma in alcuni casi, determinati compiti possono essere delegati a un altro organismo, per esempio

la preparazione dei contratti e degli accordi sul livello di servizio, il monitoraggio dell'esecuzione, il consolidamento delle esigenze dell'utenza e del servizio.

– L'*esecuzione tecnica* è condotta dagli organismi operativi responsabili di compiti specifici (costruzione dei satelliti, erogazione dei servizi).

- È opportuno che la Commissione europea resti politicamente responsabile di tutte le opzioni possibili. La responsabilità dell'esecuzione tecnica dei servizi deve, da un lato, tenere in considerazione le preziose esperienze acquisite durante la fase di operatività iniziale del GMES (e in precedenza) e, dall'altro, deve debitamente rispettare i **principi della libera concorrenza**. Quest'ultimo aspetto, che probabilmente sarà risolto mediante una procedura di gara, dovrebbe comunque tenere in considerazione il concetto di libera concorrenza che sta alla base dell'aggiudicazione dei servizi precursori finanziati dal 7°PQ oltre ad assicurare che gli anzidetti principi siano accolti dagli organismi di coordinamento dei servizi durante la selezione dei partner.

Le tabelle seguenti sintetizzano l'esame di alcune **opzioni di governance del programma**

Opzione	**Descrizione**	**Osservazioni**
Commissione responsabile del coordinamento e della gestione generale	La Commissione rimarrebbe responsabile della supervisione politica e del coordinamento generale del programma, compresa la gestione di alcuni compiti e del bilancio. Il coordinamento tecnico dell'infrastruttura spaziale sarebbe affidato all'esterno a organismi competenti come pure lo sarebbe la responsabilità dell'esecuzione tecnica dei servizi.	Questa opzione conserverebbe l'impostazione attuale. Affidando all'esterno i compiti, le ripercussioni sulle risorse dell'UE sarebbero limitate. La Commissione rimarrebbe coinvolta nella gestione diretta del programma, compresa l'esecuzione del bilancio, concentrandosi tuttavia sulla propria attività principale, in particolare la supervisione politica del programma.
Delega della gestione a un'agenzia europea esistente	La Commissione rimarrebbe responsabile della supervisione politica e del coordinamento generale del programma, ma non della sua gestione. Le attività, quali l'esecuzione del bilancio, sarebbero delegate a un'agenzia esterna. La Commissione rimarrebbe responsabile delle relazioni con i partner e gli utenti e svolgerebbe un ruolo politico di supervisione e coordinamento. La gestione quotidiana sarebbe affidata a un'agenzia più adatta a tale ruolo con personale più specializzato sotto il controllo della Commissione.	Questa opzione rispetta pienamente il principio di separazione tra supervisione e gestione. Inoltre si potrebbero creare efficienze operative nell'eventualità che si riescano a realizzare sinergie con altri programmi. I compiti delegati all'agenzia avrebbero ancora ripercussioni sulle risorse dell'UE.
Delega del coordinamento e della gestione all'agenzia spaziale europea	La Commissione non sarebbe più responsabile del programma. Il coordinamento generale, comprese la gestione del bilancio e l'esecuzione dei compiti, sarebbe delegato all'ESA, subordinatamente all'adeguata modifica degli atti costituenti o degli accordi funzionali. La Commissione non sarebbe più responsabile della supervisione politica del programma e dei rapporti con i partner e con gli utenti.	Il controllo politico della Commissione sul programma e l'influenza di quest'ultima nella definizione degli obiettivi e delle prescrizioni si ridurrebbero. L'esecuzione del programma Copernicus e l'accesso alla sua infrastruttura e ai suoi servizi possono essere ridotti ai pochi Stati membri che intendano continuare ad investire nel programma. Vi sarebbe il rischio di orientare il programma più alla tecnologia che agli utenti. Si potrebbero rendere necessarie

		modifiche della convenzione ESA evento che potrebbe comportare difficoltà e tempi lunghi. Vi potrebbe essere il rischio di ridurre il livello di concentrazione sulle componenti servizi e in situ.
Delega della gestione a una nuova agenzia	La gestione del programma GMES/Copernicus e l'esecuzione del bilancio corrispondente sarebbero affidate a un'agenzia di nuova costituzione. Potrebbe trattarsi di un'agenzia dell'UE o un'agenzia internazionale. La Commissione svolgerebbe un ruolo politico di supervisione/coordinamento. La gestione quotidiana sarebbe affidata all'agenzia sotto il controllo della Commissione.	Questa opzione potrebbe rendere il panorama istituzionale più complesso. Le sinergie non sarebbero sfruttate al massimo aumentando i rischi per l'esecuzione del programma. L'istituzione di un nuovo organismo potrebbe divenire un processo lungo e complesso.

CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione ex-post dell'azione preparatoria del GMES e la valutazione intermedia della fase di operatività iniziale sono già state effettuate. I loro risultati sono riportati nel documento relativo alla valutazione d'impatto e sono stati presi in considerazione per orientare la nuova iniziativa politica. Il monitoraggio continuo di Copernicus avverrà tramite il forum degli utenti. Le valutazioni future saranno imperniate sul conseguimento degli obiettivi operativi e sull'impatto dei servizi sull'industria dell'osservazione della Terra in Europa come pure sull'utilizzo da parte degli utenti e sullo sfruttamento da parte del settore a valle di tali servizi. Nel documento relativo alla valutazione d'impatto è stata inserita una tabella che mostra i possibili indicatori.