

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 46/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

TITOLO:	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma Copernicus e abroga il regolamento (UE) n. 911/2010.		
NUMERO ATTO	COM(2013) 312 def/2		
NUMERO PROCEDURA	2013/0164 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	29/05/2013 ¹		
DATA DI TRASMISSIONE	24/06/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	19/09/2013		
ASSEGNATO IL	25/06/2013		
COMM.NE DI MERITO	10 ^a	Parere motivato entro	01/08/2013
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 13 ^a , 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	25/07/2013
OGGETTO	Istituzione e finanziamento del programma di osservazione della terra "Copernicus" (in sostanziale continuità con il preesistente GMES). Vi confluiranno tutte le attività che forniscono ai responsabili delle politiche, della loro esecuzione e del loro monitoraggio - al livello di Unione e di Stati membri - un flusso ininterrotto di dati ed informazioni accurati ed attendibili su aspetti ambientali e relativi alla sicurezza.		
BASE GIURIDICA	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea , art. 189, par. 2, ai sensi del quale <i>"Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie"</i> per favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche attraverso una politica spaziale europea. Tali misure <i>"possono assumere la forma di un programma spaziale europeo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle</i>		

¹ Il 29 maggio è stata presentata dalla Commissione europea la versione originaria del documento ([COM\(2013\) 312 def](#)), successivamente annullata e sostituita, in data 12 luglio 2013, dal COM(2013) 312 def/2. Tra i due atti vi sono alcune differenze (ad esempio nella versione originaria appariva un art. 13, rubricato "selezione degli operatori", che è stato espunto dalla versione successiva). Nonostante ciò non vi è stato un nuovo rinvio formale ai Parlamenti nazionali tramite una nuova "lettre de saisine" (lettera con cui la Commissione europea attesta l'avvenuta traduzione di un testo in tutte le lingue ufficiali e sulla base della quale vengono calcolati i termini per eventuali opposizioni relative alla sussidiarietà). Il termine delle otto settimane è rimasto, dunque, invariato.

disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri".

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione sulla base dell'impossibilità, per i singoli Stati membri, di:

- 1) sostenere *uti singuli* i costi per il finanziamento ed il rinnovo dell'infrastruttura spaziale sviluppata con fondi UE e intergovernativi;
- 2) conseguire autonomamente gli obiettivi delle azioni proposte, che richiedono l'aggregazione al livello europeo dei contributi di differenti Stati;

valore aggiunto per l'Unione in termini di:

- 1) economie di scala derivanti dall'azione al livello europeo;
- 2) più incisivo controllo della legislazione ambientale UE in base a criteri trasparenti ed oggettivi.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

1) Contesto normativo e finanziamento

Il monitoraggio globale per l'ambiente e la sicurezza (GMES) è stato posto in essere con un'iniziativa guidata dall'Unione e realizzata in collaborazione con gli Stati membri e con l'Agenzia spaziale europea (ESA). Essa è stata istituzionalizzata nel 2010, con il [regolamento \(UE\) n. 911/2010](#)², che ha istituito GMES quale programma europeo di monitoraggio della terra e che viene abrogato dall'art. 23 del documento in oggetto.

Di GMES il documento in oggetto propone la sostituzione con un nuovo programma ("Copernicus"), che si pone in sostanziale continuità con il proprio predecessore³. Copernicus ha lo scopo dichiarato di *"fornire informazioni precise e attendibili relative all'ambiente e alla sicurezza, adeguate alle esigenze degli utenti a sostegno di altre politiche dell'Unione"* (punto n. 5 delle Premesse), con particolare riferimento al mercato interno, i trasporti, l'ambiente, l'energia, la protezione civile, la cooperazione con i paesi terzi e gli aiuti umanitari.

Si segnala che la Commissione europea aveva ipotizzato di escludere il finanziamento del GMES dal quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 (si veda la comunicazione "Un bilancio per la strategia Europea 2020", [COM\(2011\) 500](#), parte I, pag. 23). Il 16 febbraio 2012, però, il Parlamento europeo ha espresso la propria contrarietà nella risoluzione [P7_TA\(2012\) 0062](#) in virtù del fatto che il GMES *"costituisce uno strumento essenziale nella lotta contro il cambiamento climatico e il degrado ambientale, per la protezione e la sicurezza civili, lo sviluppo sostenibile, la mobilità e la gestione delle crisi e nell'offerta di opportunità economiche importanti attraverso lo sviluppo di servizi a valle e la promozione dell'innovazione"* (punto A della premessa)⁴. Il finanziamento del programma è, quindi, stato prorogato dalle [conclusioni del Consiglio europeo](#) del 7-8 febbraio 2013 sul QFP (punto n. 18). La dotazione finanziaria ipotizzata in quella sede per GMES (3.786 milioni di euro a prezzi 2011⁵) è la medesima che l'art. 7 del documento in oggetto attribuisce al nuovo "Copernicus".

² Regolamento (UE) n. 911/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, relativo al programma europeo di monitoraggio della terra (GMES) e alla sua fase iniziale di operatività (2011-2013).

³ Il punto n. 4) della Premessa giustifica la sostituzione dell'acronimo "GMES" con "Copernicus" *"al fine di agevolare la comunicazione con il grande pubblico"*. La Commissione ha *"registrato il marchio commerciale affinché le istituzioni dell'Unione possano utilizzarlo e (...) concederne lo sfruttamento a terzi interessati, in particolare ai fornitori di servizi fondamentali"*.

⁴ Si veda anche, a questo proposito, la risoluzione [P7_TA\(2012\) 0013](#) del 19 gennaio 2013, in cui il PE definiva GMES " un programma faro dell'Unione europea, che svolge un ruolo fondamentale nell'osservazione della Terra".

⁵ Secondo la relazione predisposta dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234, tale cifra corrisponde a circa 4.291 milioni di euro a prezzi attuali.

2) Disciplina proposta

L'art. 1 istituisce Copernicus quale *"programma dell'Unione di osservazione della Terra"*. Il punto n. 7 delle Premesse specifica che esso va realizzato *"nell'ambito della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva"* e che *"il suo scopo è favorire un'ampia gamma di politiche dell'Unione e contribuire al conseguimento degli obiettivi di Europa 2020, in particolare mediante lo sviluppo di una politica spaziale efficace che fornisca gli strumenti per rispondere alle principali sfide mondiali e permetta di conseguire gli obiettivi nel campo dei cambiamenti climatici e della sostenibilità energetica"*. Coerentemente, il sostegno a "Europa 2020" è uno dei due obiettivi generali del programma (art. 2, par. 1, let. b); l'altro è indicato nella *"protezione dell'ambiente e sostegno alle attività nell'ambito della protezione civile e della sicurezza"* (art. 2, par. 2, let. a)⁶.

Il programma mira a fornire un accesso costante, indipendente, sostenibile ed affidabile ai dati ed alle informazioni ottenute dall'osservazione della terra, *"partendo da una capacità autonoma dell'Unione di osservazione (...) e basandosi su risorse e capacità esistenti integrandole ove necessario"* (art. 3, par. 2). Si ipotizza una fornitura di dati *"a lungo termine e (...) sostenibile"* che soddisfi *"le esigenze delle comunità di utenti Copernicus"*⁷ (art. 2, par. 2) e che abbia luogo *"in modo integrale, aperto e gratuito"* (art. 14). Si vedano, però, l'art. 15 per le limitazioni e condizioni di accesso e impiego e l'art. 16 per la protezione degli interessi della sicurezza dell'Unione o degli Stati membri.

Ferma restando la cooperazione della Commissione europea con gli Stati membri (art. 9), ad essa vengono attribuiti la responsabilità generale del programma (art. 11) nonché il compito di definirne le priorità e gli obiettivi, sovrintendendo alla sua esecuzione. Ha altresì il potere di stipulare accordi con paesi terzi o organizzazioni internazionali, i quali potranno fornire al programma *"sostegno finanziario o contributi in natura"* (art. 10, par. 2).

I servizi operativi specifici che il programma offre sono elencati all'art. 4, par. 1, lett. a)-f) e possono consistere in: monitoraggio atmosferico, marino, del territorio o dei cambiamenti climatici; risposta alle emergenze; sicurezza. A queste attività si affiancano lo sviluppo ed il sostegno ai servizi operativi stessi, che è previsto si compongano di una componente spaziale (che consiste, appunto, in osservazioni spaziali ed è descritta nell'art. 5) ed una *in situ* (che si concretizza in attività di coordinamento, armonizzazione ed assistenza, si veda l'art. 6).

Ai sensi dell'art. 12 per le attività operative sopra menzionate la Commissione europea può delegare i compiti esecutivi ad organismi dell'Unione, tra cui vengono citati: l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA), l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) o il Centro satellitare dell'Unione europea (CSUE). Tale scelta deve comunque rispondere a criteri di efficienza. La supervisione di questi operatori, con la possibilità di ricevere denunce relative all'aggiudicazione di contratti e alle concessioni accordate, rimane alla Commissione (art. 13)⁸ la quale può, a sua volta, ricevere assistenza da rappresentanti degli utenti finali, da esperti indipendenti o da rappresentanti delle agenzie nazionali competenti (art. 19).

Ai sensi dell'art. 18 *"l'Unione oppure l'organismo o il fondo espressamente designati sono i proprietari di tutti i beni tangibili e intangibili creati o sviluppati nel quadro del programma Copernicus"*. Il punto n. 23 della Premessa fornisce indicazioni specifiche per la proprietà dei satelliti Sentinel.

L'art. 17 è dedicato alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione *"mediante l'applicazione di misure preventive contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illecita, mediante controlli efficaci e, ove fossero rilevate irregolarità, mediante il recupero delle somme indebitamente versate e, se del caso, tramite sanzioni amministrative e finanziarie efficaci, proporzionate e dissuasive"*. I relativi controlli possono coinvolgere, a vario titolo, rappresentanti della Commissione, della Corte dei conti e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

⁶ Si veda l'art. 2, par. 4, per gli indicatori in base ai quali misurare la realizzazione di tali obiettivi.

⁷ Ai sensi dell'art. 2, par. 3, *"per comunità di utenti Copernicus si intendono le comunità comprendenti gli organismi a livello europeo, nazionale, regionale o locale ai quali sono delegati la definizione, l'esecuzione, l'applicazione o il monitoraggio del servizio pubblico o della politica"* negli ambiti di applicazione del programma.

⁸ Nell'originario COM(2013) 312 la disciplina relativa alla supervisione degli operatori (art. 14 della proposta datata 29 maggio) era più articolata, prevedendo ad esempio la pubblicazione integrale della contabilità degli operatori (art. 14, par. 2) nonché un diritto di sostituzione da parte della Commissione (art. 14, par. 3).

Deleghe e atti di esecuzione

L'atto in oggetto prevede la possibilità, per la Commissione europea, di adottare norme giuridiche secondarie dell'Unione, ovvero:

- 1) *Atti delegati* (art. 290 TFUE). L'art. 21 attribuisce alla Commissione una delega per un periodo indeterminato per l'adozione di atti delegati al fine di definire:
 - a) i requisiti dei dati necessari all'espletamento dei singoli servizi operativi (monitoraggio atmosferico, marino, del territorio, dei cambiamenti climatici, di risposta alle emergenze o relativi alla sicurezza), prevedendone altresì l'evoluzione (art. 11, par. 6);
 - b) i termini e le condizioni di un eventuale trasferimento di proprietà sui beni, tangibili o intangibili, creati o sviluppati nel quadro di Copernicus. In questo caso l'atto delegato dovrebbe indicare l'organismo o il fondo subentranti *"sulla base di motivi trasparenti e oggettivi che non diano luogo a conflitti d'interesse"* (art. 18, par. 3);
 - c) le limitazioni e condizioni di accesso ed impiego dei dati forniti dal programma (art. 15). Quest'ultima è una delega di ampio respiro, che va ad incidere sull'oggetto stesso del regolamento, ovvero la gestione del flusso ininterrotto di dati ed informazioni accurati ed attendibili derivanti dall'osservazione della terra. Questa circostanza appare in contrasto con il divieto di prevedere deleghe di potere sugli *"elementi essenziali di un settore"* (art. 290, par. 1, c. 2).
- 2) *Atti di esecuzione*, che ai sensi dell'art. 291 del TFUE sono di competenza della Commissione *"allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione"*. In questi casi la Commissione viene *"assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri"* (art. 3, par. 2, [regolamento UE n. 182/2011](#))⁹. L'atto in oggetto conferisce alla Commissione il potere di adottare:
 - a) misure volte a *"promuovere la convergenza degli Stati membri nell'impiego dei dati e delle informazioni Copernicus e il loro accesso alla tecnologia e agli sviluppi nell'ambito dell'osservazione della terra"* in modo da non comportare distorsioni alla libera concorrenza (art. 9, par. 2). La loro adozione ha luogo mediante la "cd. procedura consultiva" (art. 4, [regolamento UE n. 182/2011](#)), che prevede un parere del Comitato, che la Commissione dovrà tenere *"nella massima considerazione"*;
 - b) un programma di lavoro (art. 8) coerente con le priorità, gli obiettivi e le strategie di un piano pluriennale¹⁰. Ai sensi del punto n. 11 delle Premesse, il programma sarà finalizzato a *"migliorare l'attuazione del programma Copernicus e la sua pianificazione a lungo termine"*. La sua adozione avrà luogo mediante la "procedura d'esame" (art. 5, regolamento UE n. 182/2011), in cui la Commissione è legittimata ad adottare le misure di esecuzione in caso di parere positivo o di mancata pronuncia Comitato (nel qual caso si dovrà tenere conto delle posizioni espresse). Sarebbe invece impossibilitata ad adottare le misure in caso di parere negativo.

Valutazione d'impatto

La proposta in oggetto è accompagnata da due documenti, che ne analizzano la valutazione d'impatto:

- 1) [SWD\(2013\) 190](#), in lingua inglese;
- 2) [SWD\(2013\) 191](#), sintesi in italiano del precedente.

23 luglio 2013

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

⁹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione.

¹⁰ Nella versione originaria del COM(2013) 312 era invece prevista l'adozione di un programma *"per ogni anno di esecuzione del programma Copernicus"* (art. 8).