



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 26.7.2012
COM(2012) 417 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

Politica industriale della sicurezza

Piano d'azione per un'industria della sicurezza innovativa e competitiva
{SWD(2012) 233 final}

1. INTRODUZIONE

Garantire sicurezza è una delle principali preoccupazioni di qualunque società. Non esiste alcuna politica della quale la sicurezza non costituisca una componente essenziale. Un ambiente sicuro è la base stessa su cui poggia qualsiasi società stabile. Un'industria della sicurezza competitiva nell'UE, in grado di offrire soluzioni per una sicurezza rafforzata, può dare un contributo rilevante alla capacità di reazione positiva della società europea.

L'industria della sicurezza rappresenta un settore con notevoli potenzialità di crescita e di occupazione. Negli ultimi dieci anni il mercato mondiale della sicurezza è cresciuto di quasi dieci volte: le sue dimensioni sono passate da circa 10 miliardi di EUR a circa 100 miliardi di EUR nel 2011. Numerosi studi mostrano che il mercato della sicurezza, sia nell'UE che nel mondo, continuerà a crescere a una velocità superiore a quella media del PIL¹.

A fronte delle notevoli potenzialità di crescita di questo mercato, la Commissione ha posto l'industria della sicurezza tra gli elementi essenziali dell'iniziativa *Europa 2020 "Una politica industriale integrata per l'era della globalizzazione – Riconoscere il ruolo centrale di concorrenzialità e sostenibilità"*², con la quale è stata annunciata la presentazione di un'iniziativa specifica riguardante una strategia per l'industria della sicurezza.

Il presente piano d'azione rappresenta il primo passo di questa iniziativa. L'obiettivo generale è rafforzare la crescita e aumentare l'occupazione nell'industria della sicurezza dell'UE.

Grazie al loro livello di sviluppo tecnologico, molte aziende dell'UE sono ancora fra i leader mondiali nella maggior parte dei segmenti del settore della sicurezza. Gli sviluppi recenti e le previsioni di mercato indicano tuttavia che nel corso dei prossimi anni le quote di mercato delle aziende europee sui mercati mondiali sono destinate a una contrazione costante. Ricerche indipendenti e previsioni dell'industria del settore preconizzano che se non verranno prese iniziative per potenziare la competitività dell'industria della sicurezza dell'UE l'attuale quota di mercato delle aziende dell'UE operanti in questo settore potrebbe diminuire di un quinto, scendendo dal 25% circa del mercato mondiale nel 2010 al 20% nel 2020.

Le aziende statunitensi leader del mercato sono tuttora le più all'avanguardia dal punto di vista tecnologico, e inoltre beneficiano anche di un quadro normativo armonizzato e di un mercato interno forte; grazie a ciò esse dispongono non solo di una base rassicurante ma anche del vantaggio di un "marchio" statunitense chiaramente riconosciuto e identificabile, che le ha molto favorite rispetto alle aziende dell'UE in termini di concorrenza internazionale.

La mancanza di un analogo "marchio UE" è particolarmente grave se si considera che i mercati fondamentali per le tecnologie della sicurezza in futuro non saranno quelli europei ma quelli dei paesi emergenti di Asia, Sudamerica e Medio Oriente.

I paesi asiatici stanno colmando sempre più in fretta il divario tecnologico che li separa dalle aziende dell'UE. In assenza di un vantaggio tecnologico, queste ultime dovranno far fronte a una concorrenza agguerrita, se si tiene conto tra l'altro del loro svantaggio in termini di costi di produzione.

¹ Tutti i dati e le ricerche citati nel presente piano d'azione sono ripresi più compiutamente nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che lo accompagna.

² COM(2010) 614 definitivo.

L'obiettivo primario della Commissione è perciò quello di istituire un mercato interno europeo delle tecnologie della sicurezza che funzioni meglio. Al fine di rafforzare la posizione dell'industria della sicurezza dell'UE in quei paesi emergenti che rappresentano il futuro del settore sono essenziali anche condizioni favorevoli del mercato interno, che promuovano la concorrenza e determinino un abbassamento dei costi di produzione grazie alle economie di scala. Particolare attenzione va rivolta alle PMI, di cui vanno sostenuti gli sforzi per accedere ai mercati internazionali dei paesi terzi.

Il Forum europeo della ricerca e dell'innovazione in materia di sicurezza (ESRIF) e la comunicazione della Commissione³ che ne è seguita hanno già affrontato molti di questi problemi. Nel campo delle TIC la promozione della sicurezza fa parte integrante delle attrezzature e dei prodotti offerti dalle aziende del settore ed è essenziale per la competitività futura. Il tema verrà affrontato anche nella prossima strategia europea per la sicurezza di Internet. Fino ad oggi, tuttavia, non esiste una strategia coerente a livello europeo per rendere l'industria della sicurezza dell'UE più competitiva e innovativa.

Come dimostrano gli studi attuali e le opinioni delle parti interessate⁴, la pressione della concorrenza globale si concentrerà – piuttosto che sui servizi – sulla fabbricazione di prodotti e tecnologie, dal momento che sono questi ultimi a costituire in misura nettamente prevalente il potenziale di esportazione dell'industria della sicurezza. Il presente piano d'azione non riguarda perciò i servizi della sicurezza in quanto tali (ad esempio il personale addetto alla sicurezza in loco), ma solo i servizi connessi all'installazione e alla manutenzione dei dispositivi di sicurezza.

La Commissione utilizzerà tutti gli strumenti a sua disposizione per creare un vero mercato interno delle tecnologie della sicurezza e fornire così all'industria della sicurezza dell'UE un solido punto di partenza interno per conquistare quote di mercato sui mercati emergenti.

La Commissione farà sì che tutte le iniziative intraprese per lo sviluppo del mercato interno delle tecnologie della sicurezza rispettino la Carta dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla protezione della vita privata e dei dati personali.

2. INDUSTRIA E MERCATO DELLA SICUREZZA DELL'UE

Si stima che il mercato mondiale della sicurezza abbia un valore di circa 100 miliardi di EUR (dati relativi al 2011) e dia lavoro a circa 2 milioni di persone nel mondo. Il mercato della sicurezza dell'UE ha un valore stimato compreso tra 26 e 36,5 miliardi di EUR e conta circa 180 000 addetti (dati relativi al 2011).

Tuttavia, attualmente non esiste alcuna definizione chiara dell'industria della sicurezza e una serie di fattori ne ostacola la classificazione sistematica:

- l'industria della sicurezza non è contemplata in quanto tale dalle principali nomenclature statistiche (NACE, Prodcom, ecc.);

³ COM(2009) 691 definitivo.

⁴ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

- la produzione di articoli legati alla sicurezza si cela dietro una vasta gamma di voci. Le statistiche di tali voci non fanno distinzione fra attività connesse alla sicurezza e attività di altro tipo;
- non vi è alcuna fonte di dati statistici resa disponibile a livello europeo dal settore stesso;
- dal punto di vista dell'offerta, i committenti delle apparecchiature e dei sistemi di sicurezza sono talvolta restii a fornire informazioni sulle spese per la sicurezza.

Per ovviare alla carenza di dati sull'industria della sicurezza e sul relativo mercato, la Commissione svilupperà una base empirica dalla quale si possano ottenere dati più affidabili sui mercati relativi alla sicurezza. Per questo è essenziale la cooperazione con le principali associazioni di categoria.

A grandi linee, l'industria della sicurezza dell'UE può essere suddivisa nei seguenti settori⁵:

- sicurezza aerea;
- sicurezza marittima;
- sicurezza delle frontiere;
- protezione delle infrastrutture critiche;
- intelligence antiterroristica (comprese sicurezza cibernetica e comunicazioni);
- gestione delle crisi/protezione civile;
- protezione della sicurezza materiale;
- indumenti protettivi.

Il mercato della sicurezza ha tre caratteristiche distintive:

- 1) **si tratta di un mercato estremamente frammentato su basi nazionali o perfino regionali.** Essendo uno dei settori di intervento più sensibili, la sicurezza costituisce uno degli ambiti in cui gli Stati membri esitano a rinunciare alle loro prerogative nazionali;
- 2) **si tratta di un mercato istituzionale.** Il mercato della sicurezza è tuttora prevalentemente un mercato istituzionale, ossia gli acquirenti sono autorità pubbliche. Anche nei settori in cui il mercato è commerciale, i requisiti di sicurezza sono ancora in larga misura definiti attraverso strumenti normativi;
- 3) **si tratta di un mercato con una forte dimensione sociale.** La sicurezza, oltre ad essere una delle esigenze umane più fondamentali, è anche un settore altamente sensibile. Le misure e le tecnologie relative alla sicurezza possono incidere sui diritti

⁵ Questo elenco non è esauriente; per una panoramica più dettagliata sui vari settori e sulle diverse tecnologie interessate si rinvia al documento di lavoro dei servizi della Commissione.

fondamentali e spesso provocano il timore che possano recare pregiudizio alla vita privata.

3. I PRINCIPALI PROBLEMI CHE L'INDUSTRIA DELLA SICUREZZA DELL'UE DEVE AFFRONTARE

Le tre caratteristiche distintive del mercato della sicurezza sono fattori determinanti anche rispetto ai tre principali problemi che l'industria della sicurezza dell'UE deve affrontare:

1) Frammentazione del mercato della sicurezza dell'UE

Il problema principale è la notevole frammentazione (ad esempio la mancanza di norme e procedure di certificazione armonizzate) del mercato della sicurezza dell'UE. Strategie divergenti hanno in effetti portato alla creazione di almeno 27 mercati della sicurezza diversi, ognuno dei quali suddiviso in un elevato numero di settori.

Ciò crea non solo una situazione unica sotto il profilo del mercato interno, ma produce anche un effetto fortemente negativo sia dal lato dell'offerta (industria) che da quello della domanda (acquirenti pubblici e privati di tecnologie della sicurezza), determinando gravi ostacoli all'ingresso sul mercato e rendendo molto difficile, se non impossibile, la realizzazione di vere economie di scala. Un'ulteriore conseguenza è la mancanza di concorrenza tra i fornitori e un uso non ottimale del denaro pubblico.

2) Il divario tra ricerca e mercato

Per l'industria della sicurezza dell'UE che svolge attività di ricerca e sviluppo nel campo delle nuove tecnologie è spesso molto difficile prevedere se alla fine il mercato adotterà i risultati e perfino ottenere una qualche assicurazione circa l'effettiva esistenza di un mercato. Tale problema, pur largamente diffuso in molti settori industriali, è particolarmente sentito dall'industria della sicurezza, che intrattiene prevalentemente rapporti con un mercato istituzionale.

Questo porta a una serie di conseguenze negative: ad esempio, concetti di R&S potenzialmente promettenti non vengono esplorati, il che a sua volta significa che alcune tecnologie che potrebbero migliorare la sicurezza dei cittadini non sono messi a disposizione di possibili acquirenti.

3) La dimensione sociale delle tecnologie della sicurezza

L'accettazione di nuovi prodotti e tecnologie da parte della società è un problema generale in vari settori industriali. Vi sono tuttavia molte specificità che distinguono le tecnologie della sicurezza da altri settori. Le tecnologie della sicurezza possono incidere, direttamente o indirettamente, su diritti fondamentali come il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, la protezione dei dati personali, la vita privata o la dignità umana.

I problemi legati all'accettazione da parte della società delle tecnologie della sicurezza comportano una serie di conseguenze negative. Per l'industria, il rischio è quello di investire in tecnologie che in seguito non verranno accettate dal pubblico, con conseguente spreco di investimenti. Sul versante della domanda, ciò può portare a dover acquistare un prodotto meno controverso, che però non soddisfa pienamente i requisiti di sicurezza.

4. AFFRONTARE I PROBLEMI

La Commissione ha individuato una serie di azioni politiche fondamentali per accrescere la competitività dell'industria della sicurezza dell'UE, stimolarne la crescita e promuovere la creazione di posti di lavoro. Tali iniziative politiche riguardano:

- **il superamento della frammentazione del mercato**, attraverso: la creazione di norme UE/internazionali, l'armonizzazione delle procedure UE di certificazione e valutazione della conformità nel campo delle tecnologie della sicurezza e una migliore valorizzazione delle sinergie tra le tecnologie di sicurezza e di difesa;
- **la riduzione del divario tra ricerca e mercato**, con: l'adeguamento dei programmi di finanziamento e una migliore valorizzazione delle norme e delle opportunità in materia di diritti di proprietà intellettuale (DPI), e con il pieno utilizzo degli appalti pre-commerciali (PCP) nel contesto della ricerca in materia di sicurezza prevista da "Orizzonte 2020"⁶;
- **una migliore integrazione della dimensione sociale**, con un'accurata valutazione degli effetti sociali compreso l'impatto sui diritti fondamentali, e con l'istituzione di meccanismi per verificare l'impatto sociale durante la fase di R&S.

4.1. Superamento della frammentazione del mercato

4.1.1. Normazione

Le norme rivestono un ruolo fondamentale per superare la frammentazione dei mercati e aiutare l'industria a realizzare economie di scala. Le norme sono di enorme importanza anche sul versante della domanda, in particolare per quanto riguarda l'interoperabilità delle tecnologie utilizzate dai servizi di primo intervento, dalle autorità incaricate dell'applicazione della legge, ecc. Inoltre sono essenziali per garantire una qualità uniforme nell'erogazione dei servizi di sicurezza. La creazione di norme applicabili a tutta l'UE e la loro promozione a livello mondiale sono un elemento essenziale della competitività globale dell'industria della sicurezza dell'UE.

A livello dell'UE sono tuttavia poche le norme in materia di sicurezza. La divergenza delle norme nazionali costituisce un grave ostacolo alla creazione di un vero mercato interno della sicurezza, ostacolando in tal modo la competitività dell'industria europea. Superare queste divergenze nazionali è un passo fondamentale se l'UE vuole dare un contributo significativo alla creazione di norme mondiali.

Nella comunicazione "Una visione strategica per le norme europee"⁷, la Commissione ha già annunciato la necessità di accelerare gli sforzi di normazione in materia di sicurezza. Per questo, nel 2011 ha incaricato gli organismi europei di normazione di preparare una panoramica dettagliata delle vigenti norme internazionali, europee e nazionali nel settore della sicurezza e di redigere un elenco delle lacune della normazione. Sono state individuate lacune rilevanti nei seguenti settori:

⁶ COM(2011) 809 definitivo.

⁷ COM(2011) 311 definitivo.

- chimico, biologico, radiologico, nucleare e degli esplosivi – norme minime di rilevamento e norme di campionatura, anche nel settore della sicurezza aerea;
- sicurezza delle frontiere – norme tecniche comuni e di interoperabilità per i sistemi di controllo automatizzato alle frontiere, nonché norme sugli elementi biometrici;
- gestione delle crisi/protezione civile – norme di interoperabilità delle comunicazioni, interoperabilità dei sistemi di comando e di controllo, compresa l'interoperabilità organizzativa, e notifica generalizzata alla popolazione.

Azione 1: in base a tali priorità iniziali la Commissione chiederà agli organismi europei di normazione di stabilire tabelle di marcia concrete e dettagliate in materia di normazione, che dovrebbero concentrarsi sulla prossima generazione di strumenti e tecnologie. A tal fine saranno di fondamentale importanza il coinvolgimento degli utilizzatori finali e dell'industria della sicurezza e la coerenza delle politiche.

Periodo di attuazione: a decorrere dalla metà del 2012.

4.1.2. Procedure di certificazione/valutazione della conformità

Attualmente non esistono sistemi di certificazione UE delle tecnologie della sicurezza. I sistemi nazionali differiscono notevolmente tra loro, contribuendo così in misura significativa alla frammentazione del mercato della sicurezza. La Commissione ha individuato i settori in cui⁸ sarebbe inizialmente più opportuna l'istituzione di un sistema di certificazione UE, a cominciare da:

- apparecchiature di controllo (rilevamento) aeroportuale;
- sistemi di allarme⁹.

Per quanto riguarda le apparecchiature di controllo degli aeroporti, esiste un intero corpus legislativo dell'UE che stabilisce i requisiti di prestazione di tali attrezzature¹⁰. Tuttavia, tale legislazione non contempla il necessario meccanismo di valutazione della conformità che consenta il mutuo riconoscimento, in qualsiasi altro Stato membro, della certificazione delle apparecchiature di controllo rilasciata da uno Stato membro. La mancanza di norme armonizzate e di una valutazione giuridicamente vincolante della conformità delle apparecchiature di controllo aeroportuale a livello dell'UE determina una frammentazione del mercato interno.

Per quanto riguarda i sistemi di allarme, esistono già alcune norme europee sulle prestazioni. Esiste inoltre il meccanismo di certificazione CertAlarm messo a punto dall'industria. Il problema è che si tratta, però, di un sistema gestito dai privati e le autorità degli Stati membri non sono tenute ad accettare i certificati rilasciati nell'ambito di tale sistema.

⁸ Per i dettagli sui motivi e sui criteri di selezione dei settori prescelti si rinvia al documento di lavoro dei servizi della Commissione.

⁹ Va osservato che i sistemi di allarme rappresentano un segmento molto importante: si tratta di un mercato che vale circa 4,5 miliardi di EUR e che rappresenta il 50% del mercato della sicurezza materiale.

¹⁰ Cfr. regolamenti (CE) n. 300/2008, (CE) n. 272/2009 e (UE) n. 185/2010.

In futuro ai prodotti certificati sulla base di un sistema di certificazione UE potrebbe venire assegnato un "marchio di sicurezza europeo", simile al marchio CE utilizzato nel campo della sicurezza dei prodotti. Come suggerito dall'ESRIF, il marchio potrebbe servire da "marchio di qualità" dei prodotti di sicurezza (fabbricati e convalidati nell'UE).

Secondo stime prudenti, per queste due categorie di prodotti l'industria potrebbe risparmiare fino a 29 milioni di EUR l'anno in termini di costi di prova e certificazione.

L'armonizzazione delle procedure di certificazione dei sistemi di controllo aeroportuale e dei sistemi d'allarme avrebbe probabilmente anche un effetto positivo sulla creazione di una più chiara identità europea di queste tecnologie, una specie di "marchio UE". Questo "marchio" dovrebbe contribuire a migliorare la competitività globale delle imprese dell'UE rispetto ai loro concorrenti statunitensi e cinesi.

Azione 2: subordinatamente a un'approfondita valutazione d'impatto e alla consultazione delle parti interessate, la Commissione proporrà due proposte legislative: una relativa all'istituzione di un sistema di certificazione armonizzato a livello di UE per le apparecchiature di controllo (rilevamento) aeroportuale e una relativa all'istituzione di un sistema di certificazione armonizzato a livello di UE per i sistemi di allarme. L'obiettivo è il mutuo riconoscimento dei sistemi di certificazione.

Periodo di attuazione: da metà del 2012 alla fine del 2014.

4.1.3. Valorizzazione delle sinergie fra le tecnologie di sicurezza e di difesa

È possibile distinguere nettamente tra mercato della sicurezza (civile) e mercato della difesa (militare). Eppure, l'esistenza di questi due mercati distinti può di per sé essere considerata una frammentazione. In una certa misura tale frammentazione è normale, poiché la base industriale che rifornisce questi due mercati non è del tutto identica e gli utilizzatori finali, i campi di applicazione e i requisiti sono diversi. Tuttavia, questa frammentazione si percepisce a monte a livello di R&S e di sviluppo delle capacità, e a valle a livello di normazione, e porta talvolta alla duplicazione degli sforzi di R&S e all'impossibilità di avvalersi di economie di scala a causa di norme diverse in questi due mercati.

In materia di ricerca e sviluppo, al momento si perseguono sinergie tra il settore civile e quello militare a livello di Agenzia europea per la difesa (AED) attraverso il *quadro di cooperazione europeo*. Nell'ambito di questa cooperazione è in corso un coordinamento tra il tema "sicurezza" del settimo programma quadro (7PQ) e le attività di ricerca nel settore della difesa dell'AED. L'obiettivo è sincronizzare la ricerca al fine di evitare duplicazioni e sfruttare le eventuali sinergie. La Commissione intende proseguire e sviluppare questa cooperazione nel quadro di "Orizzonte 2020".

Per quanto riguarda una cooperazione ancora più a monte, che pur sarebbe utile in vista di una migliore sincronizzazione della programmazione delle capacità, la Commissione ritiene che il numero di autorità pubbliche coinvolto nel settore della sicurezza civile sia talmente elevato da rendere attualmente impossibile una comune programmazione delle capacità con il settore della difesa, in cui di solito vi è soltanto un soggetto per Stato membro, ossia i singoli ministeri della Difesa.

Quanto alla cooperazione a valle, la Commissione ritiene che l'elaborazione di "norme ibride", applicabili cioè sia alla sicurezza civile sia alle tecnologie di difesa, debba essere

attivamente perseguita nei settori in cui le tecnologie siano le stesse e i campi di applicazione siano molto simili. La Commissione sta esaminando una serie di ambiti promettenti per tali "norme ibride", quali il sistema radio definito dal software e determinati requisiti tecnologici per i sistemi aerei senza pilota (ad esempio, le tecnologie anticollisione "*sense and avoid*" e i requisiti di aeronavigabilità). Solo per il sistema radio definito dal software si stima che le norme ibride potrebbero determinare un aumento delle vendite per importo pari a un miliardo di euro.

Azione 3: la Commissione, in stretta collaborazione con l'Agenzia europea per la difesa, intende conferire agli organismi europei di normazione mandati di normazione relativi alle "norme ibride". Presto sarà conferito un primo mandato per il sistema radio definito dal software.

Periodo di attuazione: a decorrere dalla metà del 2012.

4.2. Riduzione del divario tra ricerca e mercato

4.2.1. Adeguamento dei programmi di finanziamento e migliore valorizzazione delle norme e delle opportunità in materia di DPI

La proposta della Commissione per "Orizzonte 2020" stabilisce uno stretto legame con una serie di settori di intervento, in particolare con gli affari interni. A tal fine, "Orizzonte 2020" prevede, in materia di DPI, norme specifiche per la ricerca in materia di sicurezza in grado di consentire alla Commissione e agli Stati membri non solo di avere accesso alle conoscenze acquisite con i progetti di ricerca sulla sicurezza, ma anche di utilizzare tali conoscenze – nel rispetto di condizioni eque e ragionevoli – in successive gare di appalto¹¹.

Ciò dovrebbe consentire uno sfruttamento più diretto e rapido, da parte delle autorità nazionali, dei risultati della ricerca europea in materia di sicurezza e una più stretta cooperazione con gli utilizzatori finali, prevalentemente pubblici, dando così un forte sostegno agli sforzi per superare il divario tra ricerca e mercato nel campo della sicurezza.

Inoltre, le due componenti del Fondo Sicurezza interna, proposto per il prossimo periodo finanziario, riguardanti rispettivamente le frontiere esterne e i visti e la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi, prevedono la possibilità di azioni finanziate dall'Unione per provare e convalidare i risultati dei progetti di ricerca dell'UE in materia di sicurezza¹².

Per usare efficacemente questa possibilità, le norme specifiche in materia di DPI, previste per la ricerca in materia di sicurezza e che consentono alla Commissione di utilizzare tali DPI su basi eque e ragionevoli, sono un elemento necessario per poter sfruttare i risultati di tale ricerca nel corso di successive prove e convalide.

Laddove siano necessarie le capacità dell'Unione, la Commissione valuterà l'opportunità di rafforzare, se del caso, queste misure di verifica e di convalida tramite l'effettivo acquisto di prototipi per l'UE.

¹¹ COM(2011) 810 definitivo.

¹² COM(2011) 750 definitivo e COM(2011) 753 definitivo.

Azione 4: la Commissione si avvarrà appieno delle nuove norme sui diritti di proprietà industriale previste da "Orizzonte 2020"¹³ per la ricerca in materia di sicurezza: si tratta, in particolare, della possibilità, contemplata dai due programmi specifici del Fondo Sicurezza interna, di provare e convalidare i risultati dei progetti di ricerca europea in materia di sicurezza.

Periodo di attuazione: a decorrere dall'inizio del 2014.

4.2.2. Appalti pre-commerciali

Gli appalti pre-commerciali (PCP)¹⁴ sono uno strumento molto utile per colmare il divario tra ricerca e mercato. La Commissione ne ha sottolineato l'importanza già nella comunicazione "L'Unione dell'innovazione"¹⁵, soprattutto nei settori in cui esiste un mercato istituzionale o un mercato in larga misura orientato dalla legislazione, dato che gli appalti pubblici di prodotti e servizi innovativi sono essenziali per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici, in un periodo di restrizioni di bilancio. In ultima analisi i PCP dovrebbero permettere agli utilizzatori pubblici di svolgere un ruolo più centrale nel ciclo dell'innovazione attraverso l'acquisto di nuove tecnologie. Gli appaltatori dovrebbero agire da "agenti del cambiamento".

Tuttavia, a oggi sono pochi gli Stati membri che hanno utilizzato i sistemi di appalto pre-commerciale nel settore della sicurezza. A livello dell'UE, nell'ambito del tema "Sicurezza" del 7PQ, nel bando del 2011 è stato introdotto un sistema di convalida pre-operativa, precursore di un possibile futuro meccanismo di appalti pre-commerciali.

"Orizzonte 2020" contiene uno strumento specifico per gli appalti pre-commerciali che dovrebbe dare un notevole contributo al superamento degli ostacoli pratici legati all'attuazione dei PCP.

Ipotizzando – sulla base dell'esperienza statunitense del programma SBIR¹⁶ – che grazie al sostegno alle attività di R&S attraverso un meccanismo di appalti pre-commerciali si realizzi un aumento dell'1% del tasso di crescita annuo, l'incremento delle vendite dell'industria della sicurezza sarebbe pari a 2 miliardi di EUR da qui al 2020¹⁷.

¹³ L'adozione di queste norme è tuttavia ancora subordinata all'approvazione da parte del Consiglio dell'Unione europea e del Parlamento europeo.

¹⁴ Il termine "appalto pre-commerciale" mira a descrivere un approccio all'aggiudicazione di appalti di servizi di R&S, in cui i DPI non appartengono (esclusivamente) all'amministrazione aggiudicatrice. Cfr. COM(2007) 799 definitivo.

¹⁵ COM(2010) 546 definitivo.

¹⁶ Per "SBIR" si intende "Small Business Innovation and Research" (Innovazione e ricerca delle piccole imprese), un programma statunitense di sostegno dell'innovazione per le PMI che usano un sistema PCP.

¹⁷ Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Azione 5: la Commissione intende utilizzare appieno lo strumento dei PCP previsto da "Orizzonte 2020" e destinare a tale strumento una parte importante dei finanziamenti per la ricerca in materia di sicurezza. Questa novità nei finanziamenti dovrebbe avvicinare la ricerca al mercato riunendo industria, autorità pubbliche e utilizzatori finali fin dall'inizio di un progetto di ricerca. La Commissione ritiene che i settori della sicurezza delle frontiere e della sicurezza dell'aviazione siano i più promettenti per gli appalti pre-commerciali.

La Commissione incoraggerà inoltre gli Stati membri a varare iniziative analoghe a livello nazionale nel rispetto del diritto UE in materia di appalti pubblici.

Periodo di attuazione: a decorrere dall'inizio del 2014.

4.2.3. Accesso ai mercati internazionali degli appalti

Il mercato UE degli appalti pubblici è sempre stato molto aperto. Tuttavia non sempre si riscontra un'apertura analoga da parte dei nostri partner commerciali. Nel mondo solo un quarto del mercato mondiale degli appalti è aperto alla concorrenza internazionale.

La Commissione ha proposto un regolamento¹⁸ per favorire l'apertura dei mercati mondiali degli appalti pubblici e consentire alle aziende europee di avervi accesso su basi eque. Tale regolamento dovrebbe fornire una serie di strumenti che garantiranno il raggiungimento di questi obiettivi.

Azione 6: la Commissione utilizzerà appieno gli strumenti a sua disposizione per assicurare alla sua industria della sicurezza un accesso equo ai mercati internazionali degli appalti. Data la natura sensibile delle tecnologie della sicurezza, si presterà una particolare attenzione alle pertinenti norme sulle esportazioni.

Periodo di attuazione: a decorrere dalla fine del 2013.

4.2.4. Limitazione della responsabilità civile

Per superare il divario tra ricerca e mercato e, in particolare, fare in modo che la minaccia di azioni di responsabilità non scoraggi l'industria della sicurezza dallo sviluppare, applicare e commercializzare tecnologie e servizi in grado di salvare vite umane, dopo l'11 settembre gli USA hanno introdotto lo US Safety Act, una legge che prevede una limitazione della responsabilità civile per i fornitori di tecnologie e servizi antiterroristici. Nei mercati dei paesi terzi tale legge potrebbe dare un vantaggio competitivo alle aziende statunitensi leader del mercato rispetto alle loro concorrenti europee.

Lo US Safety Act nasce evidentemente dallo specifico contesto giuridico statunitense, in cui l'azione collettiva risarcitoria (*class action*) è una caratteristica ricorrente. Sebbene non si preveda l'introduzione di una normativa equivalente in Europa, esiste però la necessità di comprendere e analizzare più a fondo fino a che punto le questioni inerenti alla responsabilità civile abbiano un effetto deterrente sull'immissione in commercio di tecnologie e servizi promettenti da parte dell'industria.

¹⁸ COM(2012) 124 definitivo.

Su tale questione non esiste una posizione comune di tutte le parti industriali interessate e a oggi non è stata ancora condotta alcuna analisi giuridica esauriente sulla compatibilità con le norme nazionali o dell'UE.

Azione 7: la Commissione ha lanciato un bando di gara per una ricerca su larga scala che analizzi le implicazioni legali ed economiche della limitazione della responsabilità civile. La ricerca dovrà anche approfondire eventuali alternative alla limitazione della responsabilità civile introdotta dallo US Safety Act, come ad esempio un fondo volontario dell'industria, una raccomandazione della Commissione ecc., e tenere in debita considerazione le implicazioni relative ai diritti fondamentali.

Periodo di attuazione: dal 2012 fino a metà del 2013.

4.3. Una migliore integrazione della dimensione sociale

4.3.1. Verifica dell'impatto sociale durante la fase di R&S

Una migliore integrazione della dimensione sociale nelle attività dell'industria della sicurezza ne renderebbe meno incerta l'accettazione da parte della società. Questo consentirebbe un uso efficiente degli investimenti in R&S e permetterebbe agli acquirenti di acquistare prodotti del tutto rispondenti alle loro esigenze di sicurezza e al tempo stesso accettati dalla società.

La Commissione ritiene perciò che l'incidenza sui diritti sociali e fondamentali vada presa in considerazione già prima e nel corso della fase di R&S mediante il coinvolgimento della società, in modo da affrontare le questioni sociali all'inizio dell'intero processo.

La Commissione ha già intrapreso una serie di attività allo scopo di includere la dimensione sociale nel tema "Sicurezza" del 7PQ. Nella prospettiva di "Orizzonte 2020" è giunto però il momento di consolidare tali sforzi, di coinvolgere la società nella ricerca e nell'innovazione e di rendere più sistematica la verifica dell'impatto sociale.

La Commissione coinvolgerà la società e renderà obbligatoria tale verifica, ove pertinente, per tutti i progetti futuri di ricerca sulla sicurezza¹⁹ "verificando" specificamente l'impatto sociale delle nuove tecnologie in tutti i sistemi di appalto pre-commerciale menzionati in precedenza.

4.3.2. Tutela della vita privata fin dalla progettazione e tutela della vita privata per impostazione predefinita durante la fase progettuale

Da una parte, trasporre considerazioni di tipo sociale in requisiti tecnologici è estremamente difficile e reso ancor più complicato dalla grande varietà di prodotti della sicurezza presenti sul mercato. Dall'altra, le questioni sociali connesse alla sicurezza variano considerevolmente da uno Stato membro all'altro.

La Commissione ritiene perciò che la strategia migliore sia l'introduzione del concetto di "tutela della vita privata fin dalla progettazione" (*privacy by design*) e di "tutela della vita privata per impostazione predefinita" (*privacy by default*)²⁰ fin dalla fase progettuale. A tal

¹⁹ Ad eccezione dei settori "inadatti", come per esempio la ricerca tecnologica di base e i progetti su previsioni e scenari.

²⁰ Per maggiori informazioni sulla tutela della vita privata fin dalla progettazione, cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione.

fine l'operatore economico che desideri che il proprio processo di produzione venga riconosciuto come conforme al principio della "tutela della vita privata fin dalla progettazione" dovrebbe rispettare una serie di requisiti definiti da una specifica norma UE, che sarà volontaria. La Commissione è tuttavia convinta che vi sarà una forte pressione fra pari perché le aziende seguano tale norma, che dovrebbe acquisire un valore di riconoscimento simile, ad esempio, alla norma di gestione ISO 9000²¹.

Azione 8: la Commissione conferirà agli organismi europei di normazione il mandato di sviluppare una norma modellata sui sistemi di gestione della qualità esistenti, ma applicata alla gestione delle questioni relative alla tutela della vita privata durante la fase progettuale.

Periodo di attuazione: dalla metà del 2012 alla metà del 2015.

5. MONITORAGGIO

Un gruppo di esperti designati dalla Commissione sovrintenderà al monitoraggio delle misure strategiche annunciate. Di tale gruppo faranno parte tutte le parti interessate del settore della sicurezza.

Il gruppo si riunirà almeno una volta l'anno per monitorare i passi avanti compiuti.

6. CONCLUSIONI

Questo è il primo piano d'azione della Commissione rivolto specificamente all'industria della sicurezza. Non solo le misure annunciate sono quindi una novità, ma lo è anche la completezza dell'approccio, che va dalla fase di R&S fino alla normazione e alla certificazione. A seconda delle valutazioni future, i prossimi settori di armonizzazione potrebbero comprendere quelli del trasporto terrestre e marittimo e quello della limitazione della responsabilità civile.

È opportuno tener presente che tutte le azioni elencate nel presente documento sono strettamente legate alla volontà degli Stati membri di collaborare con le istituzioni europee, con gli enti di normazione e con le parti interessate, pubbliche private, per superare la frammentazione dei mercati della sicurezza dell'UE. La Commissione incoraggia perciò gli Stati membri a sostenerla nella sua iniziativa di potenziamento della competitività delle aziende della sicurezza dell'UE e di riduzione degli ostacoli all'ingresso sul mercato.

La Commissione è convinta che le misure strategiche delineate nel presente piano d'azione contribuiranno notevolmente al miglioramento della competitività dell'industria della sicurezza europea. L'obiettivo della Commissione è quello di fornire a tale industria un solido punto di partenza così da consentirle l'espansione su quei mercati nuovi ed emergenti che saranno verosimilmente interessati da una forte crescita per quanto riguarda i prodotti della sicurezza.

Tale crescita, sia fuori che all'interno dell'UE, deve andare di pari passo con il potenziamento delle misure volte a integrare meglio la dimensione sociale nelle attività dell'industria della sicurezza. La tutela della vita privata fin dalla progettazione e il rispetto dei diritti

²¹ COM(2012) 11.

fondamentali devono essere considerati un aspetto chiave da integrare in tutte le tecnologie della sicurezza dell'UE.