



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Il nuovo programma spaziale dell'Unione europea e l'istituzione dell'EUSPA

Giulio Chimienti

Dottore magistrale in Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; studente del Master in Istituzioni e Politiche spaziali, SIOI

1. Premesse. Dall'atto Unico Europeo al regolamento (UE) n. 696/2021. - Il 28 aprile 2021 è stato adottato il regolamento (UE) n. 696/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il nuovo programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (da qui, solo "EUSPA" o "Agenzia") e abroga i precedenti regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013, (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE, avviando una nuova fase per la politica spaziale europea. Con questa espressione ci riferiamo principalmente a un'azione combinata di più entità che perseguono il medesimo obiettivo; la "politica spaziale europea" è stata possibile, negli anni, solo grazie ad una pacifica e costante collaborazione tra l'UE (e i suoi Stati membri) e l'ESA¹.

L'EUSPA non è che l'ultima tessera di un mosaico iniziato anni fa. Oggi è ormai pacifico ritenere che le nostre economie, la nostra società e la nostra sicurezza dipendono ogni giorno di più dallo spazio ma, sebbene l'astronomia sia la più antica delle scienze, solo in epoche più recenti il progresso scientifico e tecnologico ci ha consentito l'accesso al "quarto ambiente". Volendo stabilire una data di nascita della "politica spaziale europea", potremmo indicare il 17 febbraio 1986, giorno in cui venne adottato l'Atto Unico Europeo (AUE).

Sebbene l'art.130F², il primo articolo di cui si componeva il Titolo VI ("Ricerca e sviluppo tecnologico") dell'AUE, non facesse alcun riferimento esplicito al settore spaziale, rappresentò comunque il principio di un impegno comune che avrebbe tenuto conto dei benefici strategici e commerciali delle attività spaziali. Invero, per assistere all'attribuzione di una competenza più diretta dell'Unione europea nel settore spaziale, si dovrà attendere il Trattato di Lisbona del 2007, il quale ha introdotto il neo art.189 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, inserito nel Titolo XIX ("Ricerca e sviluppo tecnologico e spazio"). Tuttavia, nonostante l'art. 189 TFUE fosse intervenuto per profilare una competenza più chiara dell'Unione nel settore spaziale, essa non è priva di limiti; infatti, l'art. 189 TFUE dispone: «Per favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche, l'Unione elabora una politica spaziale europea. A tal fine può promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo

¹ European Space Agency.

² Esso disponeva: «La Comunità si propone l'obiettivo di rafforzare le basi scientifiche e tecnologiche dell'industria europea e di favorire lo sviluppo della sua competitività internazionale. A tal fine, essa incoraggia le imprese, comprese le piccole e medie imprese, i centri di ricerca e le università nei loro sforzi di ricerca e di sviluppo tecnologico; essa sostiene i loro sforzi di cooperazione, mirando soprattutto a permettere alle imprese di sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno della Comunità grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali, alla definizione di norme comuni ed all'eliminazione degli ostacoli giuridici e fiscali a detta cooperazione. Nel realizzare questi obiettivi si terrà specialmente conto della relazione tra lo sforzo comune avviato in materia di ricerca e sviluppo tecnologico, l'instaurazione del mercato interno e l'attuazione di politiche comuni in particolare in materia di concorrenza e di scambi»

sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1 il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie, che possono assumere la forma di un programma spaziale europeo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea. Il presente articolo lascia impregiudicate le altre disposizioni del presente titolo».

Dunque, stando al dettato normativo dell'art. 189 TFUE, se alle istituzioni dell'Unione europea (Parlamento europeo e Consiglio) è affidata la funzione di “favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche” e “promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio”, anche attraverso l'adozione di tutti quegli atti deliberati secondo le normali procedure legislative ordinarie, al tempo stesso, è fatto divieto alle stesse di adottare tutti quei provvedimenti legislativi in materia di spazio, al fine di armonizzare gli ordinamenti nazionali; quindi ne discende l'impossibilità dell'Unione di realizzare agevolmente una politica spaziale comune, coerente e capace di incidere direttamente sulle politiche spaziali nazionali dei singoli Stati membri.

La disposizione va collegata all'art. 4 TFUE, dedicato alle competenze concorrenti, ma al par. 3 dispone: «Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro». Il combinato disposto degli artt. 4 e 189 TFUE fa sì che la competenza dell'UE nel settore spaziale sia una competenza *sui generis* che si pone tra quelle di tipo concorrente e quelle di sostegno; pertanto, secondo la dottrina maggioritaria, si tratterebbe di una competenza c.d. “parallela”³ poiché, sebbene sia riconosciuto tanto all'UE quanto ai singoli Stati membri la possibilità di adottare atti giuridicamente vincolanti sullo stesso settore, gli atti dell'Unione non avrebbero comunque la possibilità di sostituirsi alle disposizioni legislative nazionali, lasciando così il massimo delle prerogative in campo spaziale alla sovranità degli Stati membri.

Le ragioni giuridiche di questo limite risiedono principalmente nel fatto che l'UE non sia firmataria del Trattato sullo spazio extra-atmosferico del 1967, contrariamente ad alcuni Stati membri che la compongono; a queste, probabilmente, si affiancano anche ragioni di mera opportunità, infatti, consentendo ai singoli Stati membri di poter autonomamente attuare politiche nazionali, queste potrebbero risultare più efficaci se scevre da qualsivoglia ingerenza dell'Unione, che potrebbe, anche involontariamente, costituire un ostacolo.

³ F. G. von der Dunk, “The EU Space Competence as per the Treaty of Lisbon: Sea Change or Empty Shell?”, in *Space, Cyber, and Telecommunications Law Program Faculty Publications* n° 66, 2011.

2. Il nuovo programma spaziale e i suoi obiettivi. - L'esame del regolamento 696/2021 consente di comprendere al meglio le componenti, gli obiettivi, i soggetti coinvolti e la *governance* del nuovo programma spaziale, oltreché gli organi dell'EUSPA. Ai sensi del suo art. 3, il “nuovo programma spaziale” è costituito dalle seguenti componenti: i programmi Galileo (sistema globale di navigazione satellitare GNSS europeo, che fornisce informazioni migliorate su posizionamento e tempistica), Egnos⁴ (sistema di potenziamento satellitare regionale, utilizzato per migliorare le prestazioni di Galileo e altri GNSS utilizzati per la gestione del traffico aereo, i servizi di navigazione aerea e altri sistemi di trasporto) e Copernicus (sistema di osservazione della Terra che offre dati e servizi di geoinformazione affidabili e in tempo reale. Quest'ultimo consiste in un insieme di sistemi che raccolgono ed elaborano dati da più fonti, come satelliti e sensori in situ, per esempio stazioni di terra e sensori aerei e/o marittimi), già avviati dalle precedenti entità europee che hanno operato prima dell'avvento dell'EUSPA, vale a dire l'Impresa Comune Galileo⁵, l'Autorità di vigilanza del GNSS europeo⁶ e l'Agenzia del GNSS europeo⁷; ancora, il programma SSA⁸ e le sue tre sottocomponenti SST (sistema di sorveglianza dello spazio e tracciamento di oggetti spaziali che orbitano intorno alla Terra), SWE (parametri di osservazione relativi a eventi di meteorologia spaziale) e NEO (monitoraggio del rischio di oggetti vicini e in avvicinamento alla Terra)⁹; infine, il programma GOVSATCOM¹⁰ (un servizio di comunicazione satellitare governativa dell'UE per la gestione della sicurezza nazionale dei singoli Stati membri e dell'intera Unione).

Per ogni singola componente del programma sono state stanziati ingenti risorse finanziarie, infatti, come si apprende dall'art. 10 del regolamento, i 14,880 miliardi di euro, destinati al programma tra il 2021 e il 2027, sono stati distribuiti così: 9,017 miliardi per Galileo ed Egnos; 5,421 miliardi per Copernicus; 0,442 miliardi per GOVSATCOM e il programma SSA.

Il potenziamento delle componenti del programma già avviate in passato e l'attuazione delle nuove, porterà alla realizzazione degli obiettivi fissati nell'art. 4 del regolamento, vale a dire: fornire servizi, informazioni e dati spaziali sicuri ed affidabili che possano soddisfare le priorità politiche dell'UE e le esigenze dei cittadini europei; massimizzare i benefici socioeconomici, in particolare promuovendo l'innovazione, lo sviluppo e la competitività dei settori *upstream* e *downstream* europei; sostenere la creazione, la crescita e lo sviluppo di PMI, *startup* e tutte le imprese che operano nel settore industriale spaziale; sostenere una capacità di accesso allo spazio autonoma, sicura ed efficiente che tenga in considerazione gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione; rafforzare la sicurezza intrinseca ed estrinseca dell'Unione e degli Stati membri; creare un “ecosistema spaziale europeo” migliorando la competitività, l'autonomia, lo sviluppo e l'indipendenza tecnologica dell'Unione e degli Stati membri; promuovere il ruolo

⁴ European Geostationary Navigation Overlay Service.

⁵ Istituita con il regolamento (CE) n. 876/2002 del Consiglio, del 21 maggio 2002.

⁶ Istituita con il regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio, del 12 luglio 2004.

⁷ Istituita con il regolamento (UE) n. 912/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010.

⁸ Space Situational Awareness.

⁹ Art. 3, co. 1, lett. d), del regolamento 696/2021.

¹⁰ The European Union Governmental Satellite Communications.

dell'Unione come attore globale nel settore spaziale, incoraggiare la cooperazione internazionale, rafforzare la diplomazia spaziale europea; rafforzare la sostenibilità di tutte le attività nello spazio extra-atmosferico connesse agli oggetti spaziali e alla proliferazione dei detriti spaziali.

A ben vedere, il nuovo programma spaziale pone obiettivi simili ad altri programmi europei (per esempio, Orizzonte Europa¹¹ e InvestEU¹²) ed è auspicabile che, durante l'attuazione del nuovo programma spaziale, la Commissione promuova e intensifichi le sinergie con altri programmi e strumenti finanziari dell'UE ad esso direttamente o potenzialmente correlati.

3. La governance del nuovo programma spaziale. - Il Titolo IV ("Governance del programma") del regolamento in commento (articoli 26-32) stabilisce i compiti e le responsabilità dei soggetti coinvolti nell'attuazione del programma, vale a dire: (a) gli Stati membri, (b) la Commissione, (c) l'Agenzia, (d) l'ESA, (e) l'EUMETSAT¹³ e altre entità.

Con riferimento agli Stati membri, l'art. 27 stabilisce che essi contribuiscono alla realizzazione del programma, offrendo le loro competenze e conoscenze, in particolare nel settore della sicurezza intrinseca ed estrinseca; possono altresì mettere a disposizione dell'Unione i dati, le informazioni, i servizi e le infrastrutture in loro possesso o che si trovano sul loro territorio, anche garantendo l'accessibilità e l'utilizzo dei dati *in situ* Copernicus; infine, collaborano con la Commissione al fine di migliorare la disponibilità e l'affidabilità dei dati *in situ* Copernicus richiesti dal programma, tenendo conto delle licenze e degli obblighi applicabili.

L'art. 28 affida alla Commissione il ruolo di coordinare e sovrintendere le attività dei vari soggetti coinvolti nel programma, affinché questi agiscano sempre nell'interesse dell'Unione e in ossequio alle disposizioni del regolamento; infine, ha la responsabilità generale dell'attuazione del programma, fatte salve le prerogative degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale.

All'Agenzia, in base all'art. 29, sono affidate le attività di comunicazione, sviluppi del mercato e promozione relative ai servizi di Galileo, Egnos e Copernicus, oltreché l'accreditamento di sicurezza di tutte le componenti del programma, conformemente al Titolo V, capo II, del regolamento.

L'ESA (art. 30) si occuperà delle seguenti attività: progettazione, sviluppo e costruzione dell'infrastruttura spaziale di Copernicus; evoluzione dei sistemi, progettazione e sviluppo delle parti del segmento di terra e dei satelliti, concernenti Galileo ed Egnos; ricerca e sviluppo per tutte le altre componenti del programma, purché entro gli ambiti di competenza dell'ESA.

¹¹ Regolamento (UE) n. 695/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 aprile 2021.

¹² Regolamento (UE) n. 523/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021.

¹³ European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites.

Infine, l'art. 32 è dedicato ai compiti di EUMETSAT e di qualsiasi altra entità che potrebbe essere coinvolta nella realizzazione del programma. Infatti, la disposizione prevede che la Commissione, mediante accordi di contributo, può affidare ad EUMETSAT, oppure ad altre agenzie, organismi e organizzazioni diverse da quelle di cui agli articoli 29 e 30, purché ubicate nell'Unione (per esempio, l'Agenzia europea dell'ambiente, Frontex¹⁴, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, il Satcen¹⁵ e il Centro europeo per le previsioni meteorologiche), il compito di potenziare le infrastrutture di Copernicus.

4. Gli organi dell'EUSPA. - Il Titolo IX ("L'agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale"), capo II ("Organizzazione dell'Agenzia"), del regolamento in commento, corrispondente agli articoli 72-83, è dedicato agli organi dell'EUSPA e alle loro rispettive funzioni.

Ai sensi dell'art. 72, la struttura amministrativa e di gestione dell'EUSPA è composta (a) dal consiglio di amministrazione (CdA), (b) dal direttore esecutivo e (c) dal comitato di accreditamento di sicurezza. Il primo (articoli 73-77), presieduto da un presidente scelto tra i suoi membri, si compone di un rappresentante di ciascuno Stato membro, tre membri della Commissione e di un membro designato dal Parlamento europeo, il quale partecipa alle riunioni del CdA ma senza esercitare il diritto di voto; si precisa che alle riunioni del CdA possono partecipare, ma senza esercitare il diritto di voto, anche il direttore esecutivo, il presidente o il vicepresidente del comitato di accreditamento di sicurezza, un rappresentante del Consiglio, un rappresentante dell'Alto rappresentante e un rappresentante dell'ESA. Il CdA, nell'esercizio delle sue funzioni di cui all'art. 77, provvede affinché l'Agenzia svolga i compiti a lei affidati e che li esegua nel rispetto dei termini e delle condizioni stabilite nel regolamento.

Secondo gli articoli 78 e 79 il direttore esecutivo guida e rappresenta l'EUSPA. Nell'esercizio delle sue funzioni elencate nell'art. 79: gestisce l'amministrazione quotidiana dell'Agenzia; attua le decisioni del CdA e i programmi di lavoro pluriennali ed annuali dell'Agenzia, ad eccezione delle parti attuate dal presidente del comitato di accreditamento di sicurezza; prepara la relazione annuale sulle attività, i progressi e le prospettive dell'Agenzia, a eccezione della sezione che compete al comitato di accreditamento di sicurezza; infine adotta tutte le misure necessarie per garantirne il suo funzionamento e per tutelare gli interessi dell'UE.

Il comitato di accreditamento di sicurezza, invece, secondo gli articoli 80-83, di concerto con gli altri attori e gli organi delineati nel regolamento, ha il compito di garantire il livello di sicurezza del programma, al fine di scongiurare qualsiasi minaccia fisica o informatica che possa pregiudicare le infrastrutture di terra o spaziali, quindi impedire la realizzazione del programma e delle sue singole componenti (così come

¹⁴ European Border and Coast Guard Agency.

¹⁵ European Union Satellite Centre.

delineato anche nel Titolo V, “Sicurezza del programma”); il comitato può anche istituire organi speciali subordinati a cui affidare compiti specifici.

5. Conclusioni. - L’adozione del nuovo programma spaziale europeo e l’istituzione dell’EUSPA rappresentano senza dubbio un prezioso contributo dell’UE alla risoluzione delle attuali e future sfide di interesse europeo e globale. Tuttavia, la nascita dell’EUSPA non risolve le importanti criticità di tipo giuridico, amministrativo e industriale, nei rapporti tra UE ed ESA già evidenziate in passato dalla Commissione europea, per esempio nel par. 2 della comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 14 novembre 2012¹⁶.

Sia nell’UE che nell’ESA persiste una spiccata indole autonomista, certamente necessaria per l’attuazione e uno sviluppo efficace dei loro programmi, ma che potrebbe comportare incompatibilità, contrasti o sovrapposizioni durante lo sviluppo di programmi comuni; tuttavia, è altrettanto forte l’intenzione comune di armonizzare e rafforzare la loro coesistenza e collaborazione. A conferma di questa comune volontà, si citano: l’Agenda 2025 dell’ESA, che fissa tra i suoi obiettivi il «rafforzare le relazioni UE-ESA», poiché «fondamentale per le attività spaziali in Europa», nonché il Financial Framework Partnership Agreement siglato tra UE ed ESA il 22 giugno 2021 che, oltre a stabilire un investimento dell’UE di circa 9 miliardi di euro nel periodo 2021-2027 da destinare all’ESA e all’industria europea, definisce i ruoli e le responsabilità della Commissione europea, ESA ed EUSPA.

Per quanto sia improbabile un futuro assorbimento dell’ESA da parte dell’UE, è pacifico ritenere che la cooperazione tra ESA ed EUSPA e, più in generale, le istituzioni dell’UE, sia imprescindibile e necessaria per «l’utilizzazione pacifica dello spazio che è uno strumento importante ai fini della coesione e della crescita economica in Europa», e che «contribuirà ad agevolare le attività spaziali in un ambito politico, economico, scientifico, ambientale e sociale più ampio per metterle ancor più direttamente al servizio dei cittadini europei»¹⁷.

Luglio 2021

¹⁶ COM(2012)671 def., “Istituzione di adeguate relazioni tra l’Unione europea e l’Agenzia spaziale europea”.

¹⁷ Considerando dell’Accordo Quadro tra la Comunità europea e l’Agenzia spaziale europea, del 2004.