

L'AGENZIA SPAZIALE EUROPEA E L'U.E.

di Gaetano Armao

Docente di diritto amministrativo europeo e contabilità pubblica

Università di Palermo - Dipartimento di Scienze politiche e delle relazioni internazionali

1. L'Agenzia Spaziale Europea (European Space Agency – ESA) è un'organizzazione intergovernativa che, nonostante la denominazione - sia di agenzia che qualificata europea - non è un'organismo appartenente all'Unione europea.

Nasce dall'intuizione di statisti e di scienziati che come Edoardo Amaldi "*Introduzione alla discussione sulla ricerca spaziale in Europa*", scritto nel 1959, suggeriva la creazione di una "*Organizzazione Europea per la Ricerca Spaziale*" (European Space Research Organisation).

Dalla proposta di Sir Harrie Massey, sorge l'incontro di scienziati e rappresentanti governativi che si tenne al CERN di Meyrin, vicino Ginevra, verso la fine del 1960, dove si approvò la Commissione per lo Studio delle Possibilità per una Collaborazione Europea nel Settore dello Spazio (*European Collaboration in the Field of Space - COPERS*). Nel 1964, le convenzioni dell'Organizzazione Europea per lo Sviluppo dei Lanciatori e l'Organizzazione Europea per la Ricerca Spaziale entrarono in vigore, per poi essere sostituite dall'EAS, istituita nel 1975 (con la convenzione firmata a Parigi il 30 maggio 1975 e dove ha la sede principale), sostituendo le due organizzazioni.

Dell'Agenzia fanno parte quali membri 22 Stati, in alcuni casi non appartenenti all'Unione europea (Norvegia e Svizzera) mentre, come si può agevolmente rilevare, non tutti i paesi dell'UE ne fanno parte ma soltanto 20 (Croazia e Bulgaria, ad esempio).

L'ESA ha l'obiettivo di realizzare l'integrazione dei programmi spaziali nazionali europei "*per quanto ragionevolmente possibile approfondita e rapida, verrà ricercata per realizzare un programma spaziale europeo*" (preambolo), con lo scopo di "*assicurare e sviluppare, a fini esclusivamente pacifici, la cooperazione fra Stati europei nel campo della ricerca e della tecnologia spaziali e delle loro applicazioni spaziali*" (art.2, primo comma, convenzione).

I paesi aderenti hanno Accordi di Cooperazione con l'Agenzia, ma vi è pure il caso di un Paese extraeuropeo, come il Canada, che partecipa ad alcuni progetti.

Si tratta quindi di un'organizzazione internazionale ha quale obiettivo istitutivo quello di "*sostenere e promuovere, per scopi esclusivamente pacifici, la cooperazione tra gli stati europei nella ricerca e tecnologia spaziale e nelle loro applicazioni*". 8 sedi in diversi Paesi d'Europa, oltre 2200 dipendenti un budget anno che supera i 5,2 md€. L'Italia, la continuità della presenza è garantita attraverso la rappresentanza permanente presso l'OCSE, partecipa con circa il 14% del contributo ordinario (poco più di 500 min€, è infatti insieme a Germania, Francia, Regno Unito, Spagna tra i maggiori Paesi finanziatori), ma anche l'Europa contribuisce al finanziamento con oltre 1,3 md€.

In Italia si trova l'European Space Research Institute (ESRIN) di Frascati, per la raccolta, l'archiviazione e la distribuzione di dati satellitari ai partner

dell'ESA. L'Istituto agisce anche come centro di informazione tecnologica per l'intera Agenzia.

Sul piano organizzativo il vertice dell'Agenzia è costituito dal Consiglio e, sul piano esecutivo, dal Direttore generale.

Il Consiglio dell'Agenzia è composto dai rappresentanti degli Stati membri (senza ponderazione nell'espressione del voto, tuttavia, uno Stato membro non ha diritto di voto sulle questioni che riguardano esclusivamente un programma accettato al quale esso non partecipa, art. 11, VI c.) che si riunisce secondo le esigenze, sia al livello dei delegati sia a quello dei ministri per assumere decisioni in merito ai principali programmi e definire gli impegni finanziari. Il Consiglio elegge per due anni un presidente e dei vicepresidenti ed ha il compito di redigere il Piano spaziale europeo, controllarne l'attuazione, decidere il livello di risorse per il finanziamento a lungo termine delle attività dell'Agenzia. Il Consiglio ministeriale si riunisce inoltre con il Consiglio dell'UE nell'ambito del Consiglio "Spazio" europeo.

Il Direttore generale, che è eletto dal Consiglio a maggioranza dei due terzi di tutti gli Stati membri, per un periodo determinato (4 anni), e può mettere fine al suo mandato alla stessa maggioranza, *"è il funzionario esecutivo di grado più elevato dell'Agenzia e la rappresenta in tutti i suoi atti. Egli prende tutti i provvedimenti necessari alla gestione dell'Agenzia, all'esecuzione dei suoi programmi, all'applicazione della sua politica e al conseguimento del suo scopo secondo le direttive ricevute dal Consiglio"* (art.12).

Oltre il 90% del budget dell'ESA è utilizzato con imprese europee e la sua politica industriale si basa su principi di ripartizione e "ritorno" geografico, secondo cui vengono investite in ciascuno Stato membro, mediante contratti industriali per programmi spaziali, risorse pressoché equivalenti al contributo del Paese alle attività dell'Agenzia.

I raccordi con l'Unione - ma di questo dirò più avanti - sono regolati da un Accordo quadro del 2004, ma che deve essere ripensata alla luce della sempre più articolata strategia spaziale europea.

2. L'Unione Europea ha definito la propria competenza in materia di politica aerospaziale soltanto con il Trattato di Lisbona (firmato nel 2007 ed entrato in vigore il 1.12.2009) come noto redatto per sostituire la Costituzione europea a seguito degli esiti negativi dei referendum francese e olandese del 2005.

L'articolo 189 del TFUE stabilisce che 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 sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo dello spazio.

Al fine di realizzare tali obiettivi *"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"*

Merita poi di essere ricordato che l'Unione *"instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea"*.

L'Agenzia spaziale europea nonostante NON sia un'istituzione dell'Unione - come si diceva è un'organizzazione internazionale diversa - per le sue funzioni e per il suo ruolo è non solo considerata nelle politiche e nel diritto secondario dell'UE, ma addirittura è direttamente menzionata nella carta fondamentale dell'Unione.

In questo senso, come opportunamente segnalati dalla dottrina, la politica spaziale europea costituisce il primo esempio - ci auspichiamo diventi il più rilevante - di espansione delle politiche europee conseguenti alla revisione dei trattati UE (alla quale si aggiungono, tra le altre, l'energia, lo sport, il turismo, la protezione civile etc. Cfr. G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea*, 2013, 83).

L'implementazione della politica spaziale europea si svolge in ossequio al principio di sussidiarietà, secondo cui essa può agire solo nel caso in cui la sua azione sia più efficace di quella degli Stati Membri.

Gli attori di questo scenario articolato possono adesso essere individuati: a) nella UE, b) nell'ESA, negli Stati membri (che hanno una loro politica spaziale nazionale ed, in alcuni caso anche una propria entità organizzativa come in Italia l'*Agenzia spaziale italiana*, ente pubblico nazionale istituito nel 1988, sotto la vigilanza del Ministero dell'Università e della Ricerca ed i cui vertici, soltanto due anni fa, sono stati sottoposti ad una pesante indagine per corruzione che ne ha condotto alle dimissioni ed al successivo commissariamento).

Ed in tal senso, ma in questa sede non si può dire di più, la Commissione europea ha manifestato l'intendimento di rafforzare non solo la politica aerospaziale europea, ma di farlo consolidando il rapporto con la ESA.

Già dal 2011 si registra la Comunicazione della Commissione "*Verso una una strategia spaziale dell'Unione europea al Servizio dei cittadini*" (4.4.2011 COM(2011) 152 def.)

Lo sviluppo di una politica spaziale europea costituisce, quindi, una scelta strategica per l'Europa ed una priorità della Commissione, tra le finalità perseguite meritano di essere ricordate:

- Un mercato interno più equo e con una base industriale rafforzata
- Lavoro, crescita e investimenti (spazio e tutte le industrie che forniscono servizi satellitari);
- Energia (clima, trasporti, energia);
- Il mercato unico digitale (telecomunicazioni, economia dei dati);
- Migrazione, controllo delle frontiere, gestione delle crisi;
- L'UE come attore globale più forte.

La Commissione ha parimenti previsto, fin dal 2012, che si 'stabiliscano adeguate relazioni tra l'UE e l'ESA', e ne ha avviato il riesame delle relazioni al fine di un'evoluzione della rispettiva partnership. Anche se su questo Fabio Favata potrà dirci di più.

Il tema cruciale è quello della "*Governance della politica spaziale Europea*"

In tal senso, anche quale diretta implicazione delle ricordate previsioni del Trattato va ribadita l'importanza del partenariato tra Unione ed l'ESA.

La roadmap in corso di elaborazione dovrà offrire indicazioni più puntuali e rafforzare le sinergie tra Unione ed ESA.

Attualmente i programmi spaziali europei si basano su due assi portanti: il primo, un sistema per l'osservazione della Terra (GMES – Global Monitoring for Environment and Security), il secondo, un sistema di radionavigazione satellitare.

Il REGOLAMENTO (UE) N. 377/2014 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 3 aprile 2014 che istituisce il programma Copernicus

Il programma Copernicus («Copernicus») si basa su un partenariato fra l'Unione, l'ESA e gli Stati membri. Per questo dovrebbe fondarsi sulle capacità europee e nazionali esistenti e integrarle con nuove risorse sviluppate in comune. Al fine di attuare tale approccio, la Commissione dovrebbe adoperarsi per mantenere un dialogo con l'ESA e con gli Stati membri che possiedono risorse spaziali e in situ pertinenti.

REGOLAMENTO (UE) N. 1285/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

dell'11 dicembre 2013 relativo all'attuazione e all'esercizio dei sistemi europei di radionavigazione via satellite c.d. Programma Galileo

Il programma Galileo mira a realizzare e a far funzionare la prima infrastruttura globale di navigazione e posizionamento via satellite concepita espressamente per scopi civili, che è utilizzabile da una varietà di attori privati, in Europa e nel mondo. Il sistema nato dal programma Galileo funziona in maniera indipendente da altri sistemi già esistenti o potenziali, e contribuisce così tra l'altro all'autonomia strategica dell'Unione, come sottolineato dal Parlamento europeo e dal Consiglio

Entrambi i programmi risultano poi finanziati nell'abito della programmazione (2014-2020) e di Horizon 2020 per la ricerca spaziale nonché nel prossimo quadro pluriennale.

Between 2014 and 2020, over EUR 12 billion will be spent on the implementation of the EU's three space programmes:

- Satellite navigation: The Galileo and EGNOS programmes which provide positioning, navigation, and timing information worldwide.

- Earth observation: The Copernicus programme which provides Earth observation data and information.

- Space research: Part of the Horizon 2020 programme focuses specifically on space technologies, applications (e.g. GNSS and Earth observation), weather, sciences, exploration, and other space related topics.

In particolare va segnalato REPORT FROM THE COMMISSION *Progress report on establishing appropriate relations between the European Union and the European Space Agency (ESA)* (Brussels, 6.2.2014 COM(2014) 56 final) 4 opzioni delle quali la prima solo status quo, la quarta, l'assorbimento dell'ESA nella struttura UE, divenendo un'Agenzia come le altre

Mi sia permessa una considerazione personale. Dalla sintetica illustrazione dei tratti salienti di questa istituzione internazionale essa si potrebbe definire un paradigma positivo di quel che l'Unione europea potrebbe essere e non è in politica economica e sociale, in politica estera.

Ossia di un livello di cooperazione che attrae le politiche nazionali, pur senza cancellarle, facendo prevalere, come dimostreranno le missioni ed i progetti illustrati da Fabio Favata, il partenariato sulle decisioni nazionali.

È poi l'obiettivo pacifico che ha visto nascere l'EAS

In particolare va segnalato il recente "Report from the Commission REPORT FROM THE COMMISSION *Progress report on establishing appropriate relations between the European Union and the European Space Agency (ESA)* (Brussels, 6.2.2014 COM(2014) 56 final) 4 opzioni delle quali la prima solo status quo, la quarta, l'assorbimento dell'ESA nella struttura UE, divenendo un'Agenzia come le altre

Adesso la Commissione UE ha lanciato il programma A Space Strategy for Europe. Il 19 aprile scorso la Commissione europea ha così avviato una nuova consultazione pubblica sul futuro della strategia spaziale dell'Ue. I principali obiettivi da perseguire, le opportunità per il settore aerospaziale europeo così come il futuro dei programmi spaziali sono sottoposti così ad un confronto con le istituzioni europee, la comunità scientifica, gli stakeholders, ed infatti la competitività, nuovi lavori ed opportunità del mercato, ma anche la sicurezza, sono temi legati allo spazio

Si può partecipare sino al prossimo 12 luglio. E noi lo stiamo facendo con la classe di diritto amministrativo europeo, auspicando che l'Università di Palermo, attraverso le sue diverse componenti, possa essere protagonista di questa importante fase di consultazione.

la politica spaziale europea è divenuta un'area di competenza condivisa tra diversi stakeholders: da un lato vi è il triangolo composto da Unione, Stati Membri ed Agenzia Spaziale Europea, dall'altro quello, interno alle istituzioni comunitarie, formato dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento Europeo.

Mi sia permessa una considerazione personale. Dalla sintetica illustrazione dei tratti salienti di questa istituzione internazionale essa si potrebbe definire un paradigma positivo di quel che l'Unione europea di potrebbe essere e non è in politica economica e sociale, in politica estera.

Ossia di un livello di cooperazione che attrae le politiche nazionali, pur senza cancellarle, facendo prevalere, come dimostreranno le missioni ed i progetti illustrati da Fabio Favata, il partenariato sulle decisioni nazionali.

Palermo, 21 maggio 2016

*Prelusione alla lectio magistralis del dott. Fabio Favata, Sala delle Capriate
Università di Palermo*