

## **COOPERARE NELLO SPAZIO EUROPEO. GOVERNANCE E PROMOZIONE DELLA RICERCA**

ROSA TAGLIAMONTE \*

*Abstract:* l'Unione Europea (Ue) è una delle principali potenze internazionali nel settore spaziale. La Commissione ha presentato proposte ambiziose per il Quadro Finanziario Pluriennale dell'Ue per il periodo 2021-2027: un programma spaziale dedicato, la ricerca spaziale finanziata da Horizon Europe e gli investimenti spaziali. Le tecnologie, i dati e i servizi spaziali possono supportare diverse politiche e priorità politiche chiave dell'Ue. In questo scenario, come può l'Ue rafforzare la cooperazione con l'Agenzia Spaziale Europea (Esa) e gli Stati membri per promuovere la ricerca e l'innovazione nel settore spaziale, in linea con gli obiettivi della politica spaziale europea? Il contributo si focalizza sulle attività di ricerca tecnico-scientifica e sull'innovazione spaziale europea ed esplora come l'Ue possa ottimizzare la propria governance nel settore spaziale attraverso un'efficace collaborazione con l'Esa e gli Stati membri. Il metodo di ricerca scelto prevede un'analisi documentale delle politiche e dei programmi spaziali dell'Ue, concentrandosi sulle proposte del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e del programma Horizon Europe. L'indagine si basa sull'analisi delle dinamiche di cooperazione tra l'Ue e l'Esa, individuando aree di successo e sfide. Il risultato atteso è evidenziare i benefici socioeconomici e strategici derivanti dall'integrazione delle politiche spaziali europee e dalla creazione di sinergie tra i diversi attori.

**Keywords:** Settore spaziale europeo – Cooperazione nello spazio – Governance spaziale europea – Politica spaziale dell'UE – Accordo quadro ESA-UE – Programma spaziale dell'UE

*Abstract:* the European Union (Eu) is one of the leading international powers in the space sector. The Commission has made ambitious proposals for the Multi-annual Financial Framework of the Eu for the period 2021–2027: a dedicated space programme, space research addressed by Horizon Europe and space investments. Space technologies, data and services can support several Eu policies and key political priorities. In this scenario, how can the Eu enhance cooperation with the European Space Agency (Esa) and Member States to promote research and innovation in the space sector, in line with the objectives of European space policy? The paper focuses on the technical-scientific research activities

---

\* Rosa Tagliamonte, Tecnologo Agenzia Spaziale Italiana. Email: rosa.tagliamonte@asi.it

and European space innovation and explores how the Eu can optimize its governance in the space sector through effective collaboration with Esa and Member States. The chosen research method involves a documentary analysis of Eu space policies and programs, focusing on the proposals of the 2021-2027 Multiannual Financial Framework and the Horizon Europe program. The investigation is focused on analyzing the cooperation dynamics between the Eu and Esa, identifying areas of success and challenges. The expected outcome is highlight the socio-economic and strategic benefits derived from the integration of European space policies and the creation of synergies between the various actors.

*Keywords:* European space sector – Cooperation in space – European space governance – Eu space policy – Framework Agreement Esa-Ue – Eu Space Programme

## **1. Introduzione**

L'Unione europea (Ue) è oggi l'attore istituzionale da cui provengono le principali opportunità di finanziamento per le attività di ricerca, sviluppo e innovazione in tutti i settori della scienza, e non solo, tra cui quello spaziale. L'Unione gioca un ruolo importante per migliorare le capacità e le competenze del sistema spaziale europeo: un campo di ricerca e di sviluppo tecnologico che nel corso del tempo ha giovato enormemente non solo dell'ingente mole di finanziamenti che l'Ue e gli Stati membri hanno indirizzato al settore, ma anche della cooperazione tra i principali *player* spaziali operanti sullo scenario europeo e internazionale.

Questo contributo intende offrire una panoramica sul rapporto esistente tra la *governance* europea in campo spaziale e il sostegno alle attività di ricerca tecnico-scientifica e all'innovazione nel settore: un connubio basato sulla capacità di cooperare al fine di sostenere il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che continuano a contrassegnare l'agenda politica europea. In tale contesto, gli attori pubblici, come le agenzie spaziali, rivestono un ruolo considerevole per preparare e attuare le politiche spaziali nazionali in accordo con le priorità e le iniziative dell'Unione nel settore, nonché per valorizzare la conoscenza e i benefici economici e sociali derivanti dalle attività di ricerca e di sviluppo tecnologico sostenute attraverso i finanziamenti pubblici. La definizione dello scenario politico, giuridico ed economico in cui le attività spaziali europee si collocano può favorire la comprensione dei numerosi aspetti che compongono la trama della politica spaziale europea, che vede collaborare l'Unione con altre rilevanti organizzazioni, *in primis* l'Agenzia Spaziale Europea (Esa).

## 2. La governance spaziale europea. Un modello tripartito

Sin dagli albori dell'era spaziale, il settore non ha mai smesso di essere considerato una realtà scientifica da investigare e un'importante fonte di crescita economica, di benessere sociale e di sviluppo sostenibile. I Paesi europei, in particolare, hanno considerato lo Spazio un settore strategico di fondamentale importanza per l'indipendenza, la sicurezza e la prosperità dell'Europa; un terreno fertile in cui far crescere e irrobustire la giovane cooperazione europea attraverso la creazione di un'organizzazione spaziale come l'Agenzia Spaziale Europea (Esa).

I Paesi firmatari della Convenzione istitutiva dell'Agenzia del 1975 avevano constatato negli anni che *«l'ampiezza delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie alle attività relative al campo spaziale è tale da superare le possibilità individuali dei Paesi europei»*<sup>1</sup>. La Convenzione, che più tardi coinvolgerà anche altri Stati, intende proseguire e potenziare la cooperazione europea, a fini esclusivamente pacifici, nei settori della ricerca e della tecnologia spaziale e delle relative applicazioni, in vista della loro utilizzazione a scopi scientifici e per sistemi spaziali operativi di applicazioni. L'Agenzia, quindi, si configura come un viatico per accrescere l'efficacia globale dello sforzo spaziale europeo, con una migliore utilizzazione delle risorse destinate allo Spazio, e per definire un programma spaziale europeo avente fini esclusivamente pacifici, così come si legge nell'Articolo II della Convenzione Esa<sup>2</sup> *«To provide for and promote, for exclusively peaceful purposes, cooperation among European states in space research and technology and their space applications and ensure the execution of fundamental activities from which education»*. Dal 1975 l'Agenzia guida lo sviluppo delle competenze che rendono possibili le attività nello spazio. Riunendo le risorse di ventitré Stati membri<sup>3</sup>, l'Esa realizza programmi e attività che vanno oltre gli interessi e le capacità di ogni singolo Paese, permettendo all'Europa di mantenersi all'avanguardia nelle attività spaziali globali.

L'Unione europea e l'Esa condividono un obiettivo comune: rendere l'Europa più forte e offrire vantaggi ai propri cittadini. L'articolo 189 del Trattato di Lisbona del 2009

---

<sup>1</sup> Articolo I della Convenzione dell'Esa.

<sup>2</sup> Articolo II della Convenzione dell'Esa: *«L'Agenzia ha 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, in vista della loro utilizzazione a scopi scientifici e per sistemi spaziali operativi di applicazioni»*.

<sup>3</sup> I ventitré Stati membri dell'Esa sono: Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria. Slovacchia, Lettonia e Lituania, sono Membri Associati. Il Canada partecipa ad alcuni progetti in base ad un accordo di cooperazione. Bulgaria, Croazia, Cipro e Malta hanno degli accordi di cooperazione con l'Esa. Come si può evincere, non tutti i Paesi membri dell'Unione europea sono membri dell'Esa e non tutti gli Stati membri dell'Esa fanno parte dell'Unione europea. L'Esa è un'organizzazione interamente indipendente, sebbene mantenga stretti legami con l'Ue in base all'Accordo Quadro tra la Comunità europea e l'Esa entrato in vigore nel 2004. Le due organizzazioni condividono una strategia spaziale congiunta e stanno sviluppando la politica spaziale europea secondo una visione assolutamente unitaria. L'Italia ha ratificato la Convenzione istitutiva dell'Esa con la Legge 9 giugno 1977, n. 358.

conferisce all'Ue il mandato per elaborare una politica spaziale europea, prevedendo che l'Unione stabilisca opportuni rapporti di collaborazione con l'Esa. Tra gli obiettivi determinanti delle attività spaziali in Europa vi è quello di contribuire a una società basata sulla conoscenza attraverso la promozione della competitività e dell'innovazione industriale e l'accesso alle tecnologie, ai sistemi e alle capacità per assicurare l'indipendenza e la cooperazione. L'Esa è una delle poche agenzie spaziali al mondo a operare in quasi tutti i settori dell'attività spaziale. Gli Stati membri, oltre a partecipare alle spese generali dell'Agenzia e ai programmi obbligatori, possono scegliere il loro livello di partecipazione ai programmi opzionali, finanziati *à la carte* dagli Stati partecipanti (Volo spaziale umano, Esplorazione, Osservazione della Terra, Lanciatori, Navigazione, Telecomunicazioni, Tecnologia, Operazioni). I programmi obbligatori sono divisi in due grandi aree: da una parte la Scienza spaziale, a cui gli Stati membri contribuiscono in accordo al proprio Prodotto interno lordo (Pil), che comprende il Sistema Solare, l'Astronomia e la Fisica Fondamentale, e, dall'altra, tutte le attività connesse allo studio e alla ricerca tecnologica, all'educazione, alle strutture, ai laboratori e alle infrastrutture di base. Periodicamente il Consiglio dell'Esa definisce obiettivi strategici e priorità d'azione per i successivi dieci anni, raccogliendo i programmi, le attività, approvate e future, e le relative risorse finanziarie nel Piano di lungo periodo. Oggi lo spazio costituisce un campo di ricerca e un settore industriale decisivo per assicurare l'indipendenza e la prosperità dell'Europa, in quanto capace di offrire soluzioni e strumenti per affrontare le sfide globali dei prossimi anni come il cambiamento climatico; la gestione dei disastri; la sicurezza alimentare; la protezione dell'ambiente; la gestione efficiente delle risorse e lo sviluppo nei trasporti.

La Comunicazione della Commissione europea sull'*European Space Policy* del 26 aprile 2007<sup>4</sup> ha rappresentato un passo importante sul cammino della *governance* spaziale. Questo documento individua le aree d'azione che ancora oggi caratterizzano l'operato dell'Europa in ambito spaziale: il cambiamento climatico; la sicurezza; l'innovazione e l'esplorazione, riconoscendo, allo stesso tempo, il ruolo giocato dalle applicazioni spaziali come *tools* indispensabili per la difesa degli *asset* strategici europei, concorrendo a consolidare l'impegno alla crescita responsabile che l'Ue ha assunto a livello internazionale. Lungo questo percorso la *governance* spaziale europea ha preso le forme di un modello tripartito che vede impegnati da lungo tempo, in un costante dialogo, l'Ue, l'Esa e i loro Stati Membri che, concertando visione e concentrando sforzi e finanziamenti, sono stati capaci, insieme, di sviluppare forti capacità spaziali e industriali. Le interazioni tra queste tre categorie di attori istituzionali hanno dato luogo a una trama complessa in cui le rispettive competenze si sono intrecciate in vario modo sul *leitmotiv* della cooperazione. Da un punto di vista giuridico, i documenti che hanno consentito di intessere questa intricata tela sono costituiti, da una parte, dalla Convenzione istitutiva dell'Esa, firmata a Parigi il 30 maggio 1975 ed entrata in vigore il 30 ottobre 1980, e,

<sup>4</sup> Commissione delle comunità europee, 2007.

dall'altra, dai Trattati istitutivi dell'Ue dopo la riforma di Lisbona del 2009, che contano ventisette Stati membri, alcuni dei quali non fanno parte dell'Esa (Bulgaria, Croazia, Cipro, Malta, Slovacchia).

### ***3. L'azione dell'Unione europea in ambito spaziale***

L'Unione europea è da tempo uno dei principali attori spaziali sulla scena europea e internazionale. Dal punto di vista giuridico, la competenza dell'Unione in campo spaziale è stata introdotta dai Trattati sull'Ue a seguito della riforma di Lisbona<sup>5</sup> entrata in vigore il 1° dicembre 2009. Tuttavia, nel mosaico dell'integrazione europea, il tassello importante dell'interesse in campo spaziale lo si ritrova nell'inclusione delle politiche di ricerca e sviluppo tra quelle comuni delle Comunità europee, realizzata dall'Atto Unico Europeo (Aue) del 1986<sup>6</sup>. Per quanto rileva in questa sede, l'Aue stabilisce la cooperazione politica europea, vale a dire il primo seme per una politica estera comune dei Paesi europei basata su un metodo intergovernativo e sulla regola decisionale dell'unanimità. Anche dopo la riforma operata a Lisbona nel 2009, la Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) dell'Unione si fonda sul diritto di veto attribuito a tutti i Paesi membri, condizione che fino ad oggi ha rallentato e complicato i progressi in un ambito importante che include nel settore della politica estera anche la materia spaziale. Questo ha portato, nel maggio del 2023, un gruppo di nove Stati membri a lanciare il «Gruppo di amici del voto a maggioranza qualificata», composto da Italia, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Spagna, con l'obiettivo di migliorare l'efficacia e la rapidità del processo decisionale dell'Ue in politica estera, facilitando l'adozione dei provvedimenti all'interno della Pesc<sup>7</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la «Risoluzione del Parlamento europeo nell'11 luglio 2023 sull'attuazione delle cosiddette "clausole passerella" nei trattati dell'Ue (2022/2142(Ini))» per superare il voto all'unanimità del Consiglio<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Il Trattato di Lisbona modifica il trattato sull'Ue (Tue) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (Gu C 306 del 17.12.2007). Il Trattato è stato firmato il 13 dicembre 2007 in occasione del Consiglio europeo di Lisbona ed è stato ratificato da tutti gli Stati membri.

<sup>6</sup> L'Aue ha apportato delle modifiche ai trattati che istituiscono le Comunità europee e ha dato vita alla Cooperazione politica europea. Con la sua entrata in vigore il 1° luglio 1987, la denominazione «Parlamento europeo» (utilizzata dall'Assemblea fin dal 1962) è divenuta ufficiale. L'Aue ha rafforzato i poteri legislativi del Parlamento europeo con l'introduzione della cooperazione e delle procedure relative al parere conforme. È stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia (Paesi Bassi) il 28 febbraio 1986.

<sup>7</sup> Come spiegano i nove Stati in una nota, sullo sfondo di questa presa di posizione ci sono le numerose sfide nate da un conflitto russo-ucraino che ha incendiato il contesto internazionale, forzando l'Unione a prendere decisioni celeri e a tratti inedite. Secondo i firmatari dell'appello il rafforzamento dell'Ue come attore di politica estera passa per la sconfessione del voto unanime in ambito Pesc in favore di un voto a maggioranza qualificata. Cfr. Federal Foreign Office, 2023.

<sup>8</sup> Il rapporto fornisce raccomandazioni pragmatiche su come implementare le «clausole passerella», un meccanismo previsto nei Trattati che consentirebbe al Consiglio dell'Ue di passare dall'unanimità al voto a

Nel 1979, il Parlamento europeo adotta la sua prima risoluzione<sup>9</sup> sulla partecipazione della Comunità europea alla ricerca spaziale e nove anni dopo, nel luglio 1988, la Commissione emette la sua prima comunicazione riguardante la politica spaziale *The Community and space: a coherent approach, Commission of the European Communities*<sup>10</sup>, sottolineando l'importanza di adottare una convincente politica globale sullo spazio a livello europeo e il rafforzamento dei legami con l'Esa per garantire coerenza e complementarità, definire un quadro per sostenere l'industria e le azioni degli Stati membri. Qualche anno dopo, il Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 1992 inaugura una fase che vede il moltiplicarsi di documenti e risoluzioni relative allo spazio e alle relazioni tra l'Ue e l'Esa<sup>11</sup>, fino a giungere al 1997 quando, con il Trattato di Amsterdam, si introduce lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi della Comunità conferendo, implicitamente, un'enfasi sulle applicazioni spaziali come, ad esempio, il telerilevamento.

Questa fase di evoluzione dell'attenzione europea verso le attività spaziali, anche se molto prolifica per la documentazione prodotta, può essere ricordata come un momento di grande riluttanza da parte degli Stati europei ad intraprendere la revisione degli strumenti giuridici istitutivi – Maastricht del 1992 e Amsterdam del 1997 – per includere nel Trattato dell'Ue un espresso riferimento a una politica spaziale comune. L'assenza di una base giuridica espressa nei Trattati fondativi non ha, tuttavia, impedito di vedere nello spazio un ambito con caratteristiche uniche, complementare e strumentale al raggiungimento dei fini di molte politiche europee. Il riconoscimento dello spazio come settore trainante dello sviluppo socioeconomico europeo ha portato al moltiplicarsi delle basi giuridiche da richiamare nei documenti delle istituzioni europee riferiti allo spazio. Nondimeno, come sottolineato nel 2003 dalla Commissione europea, di concerto con l'Esa, nel Libro Bianco *Spazio: una nuova frontiera europea per un'Unione in espansione - Piano di azione per attuare una politica spaziale europea*<sup>12</sup> le «Diverse basi giuridiche consentono alle politiche esistenti dell'Ue di fare appello allo spazio come tecnologia importante a sostegno della loro applicazione»<sup>13</sup>. Il punto connesso alle diverse basi giuridiche è legato a doppio nodo con quello della competenza della Comunità europea in ambito spaziale, dove la mancanza di un riferimento specifico ha determinato una sorta

---

maggioranza qualificata, nella speranza di spingere i Paesi a superare l'unanimità in settori chiave, tra cui la Pesc. Parlamento europeo, 2023.

<sup>9</sup> Parlamento europeo, 1979.

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, 1988.

<sup>11</sup> Si richiamano sinteticamente: la risoluzione *The Community and Space* adottata dal Parlamento Europeo nel 1994; la Comunicazione rilasciata dalla Commissione Europea nel 1996 su *The European Union and Space* per una più precisa definizione delle aree di interesse per l'Ue (telecomunicazioni, navigazione satellitare e osservazione della Terra) e la Risoluzione del Consiglio dell'Ue del 22 giugno 1998 sul rafforzamento del sistema tra Esa e la Comunità europea.

<sup>12</sup> Il Libro bianco è stato redatto nel 2003 dalla Commissione in collaborazione con l'Agenzia Spaziale Europea dopo sei mesi di consultazione sul Libro verde che lo ha preceduto.

<sup>13</sup> Cfr. articoli 70, 154, 157 e da 163 a 173 del Trattato che istituisce le Comunità europee.

di «competenza indiretta» trascinata dalle altre competenze direttamente attribuite alla Comunità dal primo pilastro del Trattato di Maastricht<sup>14</sup>.

Nei primi anni 2000, le relazioni tra Ue ed Esa subiscono i maggiori sviluppi. Nel già menzionato Libro Bianco del 2003 lo spazio è pienamente riconosciuto come una politica orizzontale che può sostenere i principali obiettivi politici dell'Unione: crescita economica; sviluppo sostenibile; maggiore sicurezza e difesa. Le priorità restano quelle individuate negli anni precedenti grazie anche alle relazioni con Esa: navigazione satellitare; osservazione della terra; telecomunicazioni; superamento del divario digitale in Europa; sicurezza e difesa e lo sviluppo di partenariati internazionali. Particolare attenzione è data all'obiettivo di garantire l'indipendenza strategica dell'Europa e, dunque, all'accesso allo spazio, alle tecnologie e all'esplorazione dello spazio. Il Libro Bianco menziona anche l'obiettivo di creare il giusto ambiente per l'innovazione e la competitività a sostegno dell'industria spaziale attraverso investimenti, appalti e regolamentazioni equilibrati.

Fino ad allora, le relazioni tra l'Ue e l'Esa erano state basate su un modello di cooperazione tra entità internazionali indipendenti. Tuttavia, l'inizio degli anni duemila fece presagire l'opportunità di un cambio di paradigma nei rapporti tra le due organizzazioni: nel citato Libro Bianco, infatti, la Commissione propose un progetto di programma spaziale europeo, per agire come un'agenda strategica per l'Europa, osservando che, con l'adozione del previsto Trattato per istituire una Costituzione per l'Europa, lo spazio avrebbe acquisito diritto di cittadinanza come competenza condivisa tra l'Ue e gli Stati membri, favorendo una nuova *governance* del settore in cui l'Esa era candidata a diventare l'agenzia tecnico-esecutiva dell'Unione per le questioni spaziali. Si riconosceva, dunque, che il cambiamento passava specialmente nelle relazioni tra Esa e Ue, per una forte integrazione istituzionale all'interno di un *framework* in cui il Consiglio europeo avrebbe definito la politica spaziale europea e le linee guida per la sua implementazione, mentre Esa sarebbe stata l'agenzia spaziale per l'implementazione di programmi cooperativi, estendendo i propri campi di azione per difendere i requisiti e un'infrastruttura orientata al mercato, con la Commissione europea impegnata a definire un quadro regolatorio, a rappresentare l'Europa nel mondo e a contribuire ai programmi come membro del Consiglio dell'Esa<sup>15</sup>. Il Trattato costituzionale, tuttavia, fu respinto nel 2005 con il referendum di rigetto di Francia e Paesi Bassi. Con il fallimento del Trattato, i propositi del Libro Bianco furono abbandonati e le relazioni tra Esa e l'Ue furono consolidate seguendo il modello cooperativo tra entità indipendenti<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> S. Marchisio, 2022, 245-247.

<sup>15</sup> Committee of Wise Men, 2001.

<sup>16</sup> S. Marchisio, 2008, 1157-1174.

### 3.1 Uno sguardo sui programmi spaziali sviluppati dell'Unione europea e alla sua competenza in ambito spazio

Negli anni Novanta, l'Unione europea ha iniziato a partecipare allo sviluppo di programmi spaziali. L'obiettivo di tale iniziativa era originariamente di fornire assistenza satellitare alla radionavigazione per le reti transeuropee di trasporto. Vi era, inoltre, la necessità di un sistema satellitare globale di osservazione della Terra che fornisse informazioni sull'ambiente, per capire e limitare gli effetti dei cambiamenti climatici e garantire la sicurezza civile. In assenza dell'attribuzione di una competenza espressa in campo spazio nei Trattati istitutivi, l'Ue adottò due importanti programmi: Galileo, il sistema globale di navigazione satellitare (Gnss) civile avviato nel 1999, ed Egnos, il servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria che dal 2009 fornisce servizi di navigazione agli utenti nei settori dell'aviazione, marittimo e terrestre.

Il programma Galileo fu, in origine, gestito attraverso il *Galileo Joint Undertaking*, stipulato tra Esa e Ue nel 2003 con lo scopo di implementare la fase di sviluppo e preparare le fasi seguenti. Il documento è stato in vigore fino al 31 dicembre 2006, quando le attività del Programma furono prese in carico dall'*European GNSS Supervisory Authority* fondata dal Regolamento (CE) n. 1321 del 12 luglio 2004. Galileo è la prima infrastruttura di posizionamento e navigazione satellitare globale per scopi civili, con il fine di garantire l'indipendenza dell'Europa dal sistema statunitense *Global Positioning System* (Gps) nato per fini militari e spesso criticato per i limiti di precisione mostrati in regioni a latitudini estreme. Con il Regolamento dell'Unione n. 683 del 9 luglio 2008, la Commissione acquisì la proprietà degli *asset* dei programmi Galileo e di Egnos, assicurandone la continuazione. Il 15 dicembre 2016, la *Galileo initial services declaration* segnò l'inizio della fase operativa del programma: con 28 satelliti in orbita su 30 e l'infrastruttura a terra di supporto, Galileo cominciò ad offrire i suoi servizi. Il sistema in orbita di Galileo è di proprietà dell'Ue, ma i satelliti sono stati lanciati e registrati da Esa.

Tra i programmi dell'Ue, altro tassello importante è il *Global Monitoring for Environment and Security* (Gmes), l'iniziativa europea per l'implementazione di servizi informativi tempestivi, affidabili e continuativi a supporto dei *decision makers* istituzionali e privati negli ambiti ambiente e sicurezza. L'iniziativa fu lanciata nel 1998 e congiuntamente approvata da Esa e dal Consiglio dall'Ue nel 2001. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il programma è stato rivisto e consolidato come *Copernicus* dal Regolamento (Ue) n. 911 del 22 settembre 2010 sulla base dell'articolo 189 del Trattato sul Funzionamento dell'Ue (Tfue). Copernicus è basato su una *partnership* tra Ue, Esa e gli Stati Membri e si caratterizza per essere un programma *user driven* sotto controllo civile, costruito sulle esistenti capacità europee e nazionali esistenti, assicurando continuità con le attività consolidate sotto il Gmes.

Con l'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 dei due trattati risultati dalla riforma di Lisbona<sup>17</sup>, il Trattato sull'Unione europea e il Tfeue, l'Unione succede alle Comunità europee e l'architettura basata sui tre pilastri costruita a Maastricht viene smontata<sup>18</sup>. Nell'organizzazione dei poteri dell'Ue, il Tfeue conferisce all'Unione un'espressa competenza in ambito spazio come prerequisito per ulteriori sviluppi e la legittimazione della sua azione in questo campo. Il Tfeue prevede, infatti, che i limiti delle competenze dell'Ue siano governate dal principio di *conferral* (attribuzione), mentre l'esercizio di tali competenze è governato dai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5)<sup>19</sup>.

L'Ue ha solo le competenze (poteri) conferite dai trattati (principio di attribuzione). Ai sensi di tale principio, l'Unione può agire solo entro i limiti delle competenze conferite dagli Stati membri dell'Unione nei Trattati, al fine di raggiungere gli obiettivi dei Trattati. Le competenze non attribuite all'Unione nei trattati restano di prerogativa degli Stati membri. Il trattato di Lisbona chiarisce la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Tali competenze si dividono in tre categorie principali: competenze esclusive dell'Unione (art. 3 Tfeue)<sup>20</sup>; competenze concorrenti (articolo 4 del Tfeue)<sup>21</sup>; e competenze di sostegno (articolo 6 del Tfeue)<sup>22</sup>. Le azioni condotte dall'Unione e

---

<sup>17</sup> Il trattato di Lisbona modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, senza tuttavia sostituirli. Il nuovo trattato dota l'Unione del quadro giuridico e degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro e rispondere alle aspettative dei cittadini. Un'Europa più democratica e trasparente, che rafforza il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, offre ai cittadini maggiori possibilità di far sentire la loro voce e chiarisce la ripartizione delle competenze a livello europeo e nazionale. La personalità giuridica unica conferita all'Unione ne rafforza il potere negoziale, potenzia ulteriormente la sua azione in ambito internazionale e la rende un partner più visibile per i paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

<sup>18</sup> S. Marchisio, 2022, 255-256.

<sup>19</sup> Il principio di sussidiarietà è definito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea. Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate a un livello che sia il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello dell'Ue sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente è il principio per cui l'Ue non interviene, se non nei settori di sua esclusiva giurisdizione, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa al livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al principio di proporzionalità, secondo cui l'azione intrapresa dall'Unione non deve andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati. Un altro principio correlato, il principio di attribuzione, stabilisce che tutti gli ambiti delle politiche sui quali non vi sia esplicito accordo nei trattati da parte di tutti gli Stati membri rimangano di loro competenza.

<sup>20</sup> Settori in cui solo l'Ue può legiferare e adottare atti vincolanti. Gli Stati membri dell'Ue possono farlo autonomamente solo se l'Unione conferisce loro la facoltà di rendere esecutivi tali atti. L'Ue ha competenza esclusiva nei settori seguenti: unione doganale; definizione delle norme in materia di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; politica monetaria per i paesi dell'area euro; conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; politica commerciale comune.

<sup>21</sup> L'Ue e i suoi Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri esercitano la propria competenza laddove l'Unione non la esercita o abbia deciso di non esercitarla. La competenza concorrente tra l'Ue e i suoi Stati membri si applica nei settori seguenti: mercato interno; politiche sociali (ma solo per gli aspetti definiti specificamente nel trattato); coesione economica, sociale e territoriale (politiche regionali); agricoltura e pesca (tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare); ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti transeuropee; energia; spazio di libertà,

dagli Stati Membri nelle aree di competenza condivisa sono governate dal principio della prelazione (art. 2 par. 2 Tfeue) in base al quale quando l'Unione esercita una competenza condivisa gli Stati membri non possono esercitarla, così che la competenza condivisa diventa una competenza esclusiva dell'Ue. In merito alle competenze concorrenti, il terzo comma dell'articolo 4 del Tfeue sancisce che *«In the areas of research, technological development and space, the Union shall have competence to carry out activities, in particular to define and implement programmes; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs»*<sup>23</sup>. Questa previsione indica la conduzione di azioni, in particolare la definizione e l'implementazione di programmi, specificando, inoltre, che in questa area è esclusa l'applicazione del principio della prelazione. Dunque, dal momento che la competenza dell'Ue in ambito spazio non ha l'effetto di escludere quella degli Stati membri, essa può essere configurata come una «competenza condivisa *sui generis*»<sup>24</sup> ovvero come una competenza parallela che risponde a due bisogni di fondo: da una parte, estendere la competenza dell'Ue allo spazio, ormai area imprescindibile per il processo di integrazione e per le sue applicazioni alle questioni della difesa e della sicurezza; dall'altra, riconoscere le prerogative degli Stati membri, salvaguardando la loro sovranità nel settore. La natura della competenza parallela dell'Unione nello spazio è confermata dall'articolo 189 nel Titolo XIX Tfeue, che rappresenta la base giuridica *ad hoc* per le iniziative nel settore spaziale:

*«1. 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.*

*2. 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.*

*3. L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea.*

*4. Il presente articolo lascia impregiudicate le altre disposizioni del presente titolo».*

La suddetta competenza si prefigge di promuovere il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'implementazione delle politiche europee per lo sviluppo della politica spaziale europea. Tale cornice consente all'Ue di promuovere iniziative

---

sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica (limitatamente agli aspetti definiti nel Tfeue); ricerca, sviluppo tecnologico e spazio; cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

<sup>22</sup> L'Ue può solamente sostenere, coordinare o integrare l'azione dei suoi Stati membri. Gli atti dell'Unione giuridicamente vincolanti non devono richiedere l'armonizzazione delle leggi o dei regolamenti degli Stati membri. Le competenze di sostegno si riferiscono ai seguenti settori strategici: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa.

<sup>23</sup> Cfr. European Union, 2008.

<sup>24</sup> S. Marchisio 2022, 258.

congiunte; supportare la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'uso dello spazio, conferendo al Parlamento europeo e al Consiglio la prerogativa di adottare le necessarie misure, come il Regolamento (UE) 2021/696 che istituisce il Programma Spaziale dell'Ue per il periodo 2021-2027 e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale (Euspa), che sostituisce ed espande l'Autorità di vigilanza del sistema globale di radionavigazione via satellite europeo, escludendo, tuttavia, qualsiasi armonizzazione delle leggi e delle regolamentazioni nazionali degli Stati membri<sup>25</sup>, come si desume dal paragrafo 2 dell'articolo 189 del Tfe sopra richiamato.

Il Regolamento (Ue) 2021/696, che istituisce il nuovo Programma Spaziale europeo, è stato adottato dal Consiglio e dal Parlamento europeo nell'aprile 2021 ed è entrato in vigore con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2021. Il Programma Spaziale intende preservare il primato dell'Ue nello spazio, garantire che essa rimanga competitiva nella nuova economia spaziale e affrontare alcune delle sfide più urgenti di oggi, come la lotta al cambiamento climatico e la stimolazione dell'innovazione tecnologica<sup>26</sup>. Il Regolamento (Ue) 2021/696 semplifica il quadro giuridico e la *governance* spaziale europea, assegnando compiti chiari alle diverse istituzioni e agenzie coinvolte: la Commissione europea ha la responsabilità principale del Programma; l'Euspa presiede la gestione operativa di Galileo, del servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria, ed è responsabile della sicurezza e dello sviluppo di applicazioni *downstream* di tutte le componenti del programma spaziale; l'Esa è responsabile delle attività di ricerca e sviluppo. Uno degli obiettivi della nuova *governance* è quello di aumentare le sinergie tra le diverse iniziative e programmi che si occupano di spazio per lo sfruttamento della grande quantità di dati raccolti a sostegno del «Piano d'Azione sulle Sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio»<sup>27</sup> varato nel 2021 dalla Commissione europea per rafforzare ulteriormente il vantaggio tecnologico dell'Europa e rilanciare la propria base industriale. Nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, l'Ue incrementerà gli investimenti nelle tecnologie per applicazioni civili, di difesa e spaziali mediante Programmi di ricerca, sviluppo e diffusione quali *Horizon Europe*; il *Digital Europe Programme*; il Meccanismo per collegare l'Europa (MCE);

---

<sup>25</sup> «L'atto previsto dal Tfe per realizzare il ravvicinamento delle legislazioni nazionali è la direttiva, strumento normativo che, ai sensi dell'articolo 288 del suddetto Trattato, vincola lo Stato membro (uno solo, più di uno o tutti) cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, lasciando alle autorità nazionali il potere di scegliere la forma e i mezzi per raggiungere tale scopo. L'esclusione dell'armonizzazione della legislazione nazionale implica anche l'esclusione di più stringenti forme di legislazione europea attraverso lo strumento del regolamento, un atto che ha un'applicazione generale, è vincolante in ogni sua parte e direttamente applicabile in ogni Stato membro dopo la sua entrata in vigore» S. Marchisio 2022, 260. La direttiva, a differenza del regolamento, non è direttamente applicabile negli Stati membri; infatti, deve essere recepita nel diritto nazionale prima che sia applicabile in ciascuno Stato membro.

<sup>26</sup> Cfr. Unione europea, 2021. Programma spaziale dell'Unione europea (2021-2027) — Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale.

<sup>27</sup> Cfr. Commissione europea, 2021.

l'*Internal Security Fund*, il Programma alla Difesa e il Programma spaziale; nonché attraverso appalti per soluzioni tecnologiche intersettoriali innovative.

#### **4. Il Framework Agreement Esa-Ue del 2021: un nuovo percorso per la cooperazione nel campo dell'esplorazione?**

Nel quadro della nuova *governance* spaziale le relazioni tra l'Esa e l'Ue si rafforzano, avviando un nuovo corso per lo spazio europeo. In questo scenario, particolare importanza assume la firma dell'*European Financial Framework Partnership Agreement* (Ffpa), il nuovo accordo sul quadro di partenariato finanziario tra l'Esa e l'Ue, avvenuta il 22 giugno 2021 nel corso di una cerimonia per celebrare il lancio del nuovo Programma Spaziale dell'Ue. Quest'ultimo raggruppa i programmi Galileo, Copernicus ed Egnos e introduce nuove componenti di sicurezza, come il programma di conoscenza dell'ambiente spaziale (*Space Situational Awareness - Ssa*), che monitora i rischi spaziali, e l'iniziativa di comunicazione satellitare governativa (*Governmental Satellite Communications - Govsatcom*), che fornisce alle autorità nazionali l'accesso a comunicazioni satellitari sicure<sup>28</sup>, allo stesso tempo esso sostiene iniziative nel campo della connettività sicura, della ricerca e sviluppo e della commercializzazione spaziale, dove l'Esa svolgerà un ruolo chiave con opportunità di finanziamento per l'imprenditorialità.

Il Ffpa si pone nel solco di una storia che ha avuto inizio con la sottoscrizione del primo *Framework Agreement* il 25 novembre 2003<sup>29</sup>, concordato sulla base delle previsioni del Trattato istitutivo della Comunità europea (ora rispettivamente Articoli 186 e 218 del Tfe e Articolo 14, para. 1, della Convenzione dell'Esa). Anche dopo la riforma di Lisbona del 2009, dove al terzo comma dell'articolo 189 del Tfe si legge che «L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea»<sup>30</sup>, il Framework Agreement è la principale base giuridica di questi *collegamenti*, impegnando le parti a lavorare insieme evitando inutili duplicazioni di sforzi al fine di garantire lo sviluppo di una politica spaziale europea complessiva e modalità pratiche adeguate per una cooperazione efficiente e reciprocamente vantaggiosa tra l'Esa e l'Unione europea, nel pieno rispetto dei quadri istituzionali e operativi di ciascuna. L'accordo del 2003 ha aperto nuove possibilità di cooperazione, come la partecipazione dell'Ue ai programmi opzionali dell'Esa o la gestione da parte dell'Esa delle attività dell'Ue legate allo spazio, confermando, come obiettivi della strategia comune, l'indipendenza nell'accesso allo

---

<sup>28</sup> Nel marzo 2023 il Consiglio ha adottato un regolamento relativo al programma dell'Ue per una connettività sicura per il periodo 2023-2027. Il programma mira a far sì che l'Unione Europea disponga di una propria costellazione di satelliti denominata "Iris" (Infrastruttura per la resilienza, l'interconnettività e la sicurezza via satellite), che fornirà servizi di comunicazione ultraveloci e altamente sicuri entro il 2027.

<sup>29</sup> Cfr. Unione europea, 2004.

<sup>30</sup> Cfr. Unione europea, 2012. Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Versione consolidata).

spazio; il miglioramento della conoscenza scientifica e i benefici delle attività spaziali per il mercato e la società. Il documento ha avuto il merito di istituire un organo speciale, lo *Space Council*, che mette insieme in un consesso il Consiglio dell'Esa a livello ministeriale e il consiglio dell'Ue adottando linee guida e conclusioni sulla Politica Spaziale Europea.

Il 22 giugno 2021, Esa e Ue hanno siglato il nuovo *European Financial Framework Partnership Agreement* (Ffpa) nell'ambito del quale l'Ue investirà quasi nove miliardi di euro in programmi spaziali europei nel periodo 2021-2027 avviando, di fatto, il nuovo Programma spaziale dell'Ue e consentendo all'Esa e all'industria europea di progettare sistemi e programmi di nuova generazione, cruciali per l'economia e un'Europa verde e digitale. Questo finanziamento si aggiunge al budget dell'Esa e consolida così una serie ambiziosa di programmi obbligatori e facoltativi come definiti dagli Stati membri dell'Esa. L'accordo definisce i ruoli e le responsabilità di tutti i partner, la Commissione europea, l'Esa e l'Euspa, garantendo, inoltre, il livello di autonomia dell'Esa necessario per sviluppare e attuare in modo efficiente i programmi. Il Ffpa ha avviato un nuovo corso tra l'Esa e l'Ue, ponendosi come il risultato di intense negoziazioni focalizzate, in particolare, sulla definizione delle funzioni e dei ruoli dell'Esa per evitare sovrapposizioni con i piani dell'Ue e della Commissione di espandere le proprie funzioni e capacità nel settore, a partire dalla trasformazione dell'*European GNSS Agency* (Gsa) nella nuova Euspa. Dopo svariati anni di transizione solo nel 2021 si è riusciti a giungere ad un accordo, che prevede la ripartizione di ruoli tra Esa ed Euspa per quanto riguarda i programmi *flagship* della Commissione europea. L'altro nodo ha riguardato la presenza di stati extra-Ue all'interno dell'Esa, in particolare il Regno Unito che, escluso dal Programma Galileo, nel dicembre 2020 è riuscito a rimanere all'interno del Programma Copernicus. Questo grazie al nuovo Ffpa, che permette agli stati extra-Ue, come Norvegia e Regno Unito, di partecipare ai programmi europei tramite l'Esa<sup>31</sup>. Considerato che Esa non è un'organizzazione dell'Unione e non è soggetta alla normativa Ue, è stato essenziale fare in modo che l'Agenzia prendesse le misure appropriate per assicurare la protezione degli interessi dell'Ue.

Nonostante il Ffpa vi sono ancora punti aperti concernenti la *governance* spaziale europea. *In primis* i differenti approcci tra la *policy* industriale Esa e quella dell'Ue. La *policy* Esa è basata sulla distribuzione geografica, che gioca un ruolo importante nel *procurement*. Uno degli elementi principali nella politica industriale Esa è, infatti, il *set* di regole relative al ritorno, alla distribuzione delle risorse e alla distribuzione geografica dei contratti. Dall'altra parte, il sistema Ue è basato sul principio costituzionale della giusta e aperta competizione<sup>32</sup>, pertanto la Commissione europea richiede l'applicazione delle sue regole di competizione all'interno della *governance* di Galileo e degli altri programmi dell'Ue gestiti da Esa, così come in ogni altro caso dove le risorse per una data attività

---

<sup>31</sup> Cfr. ESA, Agenda 2025.

<sup>32</sup> Tale principio gode di primato nel sistema giuridico degli Stati Membri, prevalendo sulle obbligazioni che provengono da altre fonti.

provengono dal budget dell'Unione. Ad ogni modo, il documento Ffpa è un risultato rilevante per l'Esa perché riconosce il valore del suo operato, la sua eccellenza scientifica e competenza tecnica nella progettazione di sistemi spaziali e strutture a terra a beneficio dei cittadini europei. Il Ffpa è una delle priorità dell'Agenda 2025 dell'Esa<sup>33</sup> perché migliora le relazioni con l'Ue per potenziare lo sviluppo di un settore spaziale al servizio delle politiche, dei cittadini e dell'industria europei.

Negli ultimi due decenni, l'Esa ha sviluppato con successo Copernicus e i sistemi di navigazione satellitare Galileo ed Egnos. Copernicus è diventato rapidamente, attraverso la sua componente spaziale, il più grande fornitore al mondo di dati di osservazione della Terra gratuiti e aperti. L'accordo Ffpa consentirà un'ulteriore espansione del programma, rafforzando il ruolo dell'Esa come architetto europeo dell'osservazione della Terra dallo spazio attraverso nuove missioni capaci di rispondere alle esigenze emergenti; di garantire una maggiore continuità dei dati attuali e di monitorare i diversi aspetti del cambiamento climatico a sostegno dell'attuazione delle politiche chiave dell'Ue, come il *Green Deal*. Questo consentirà al Vecchio Continente di essere un perno principale del sistema spaziale internazionale e renderà più forte il suo ruolo guida nella lotta ai cambiamenti climatici, nel monitoraggio della biodiversità e nel sostegno ai soccorsi in caso di catastrofe. La costellazione civile globale di navigazione satellitare europea Galileo è, attualmente, il sistema più preciso al mondo nel suo settore. L'Ffpa permetterà di sviluppare la seconda generazione del programma con l'utilizzo di tecnologie innovative capaci di garantire precisione, robustezza e flessibilità del sistema. A giovare sarà l'economia europea grazie a potenziali nuovi dispositivi e servizi di posizionamento che avranno ricadute in settori emergenti come quelli delle auto a guida autonoma; i droni autonomi e l'intera *Internet of things*. L'accordo Ffpa, oltre ai menzionati programmi (Copernicus, Galileo, Egnos), include componenti aggiuntive sotto la responsabilità Esa, come la preparazione e la progettazione del futuro segmento spaziale Govsatcom e la validazione di un prototipo per il satellite *Quantum Key Distribution* in supporto al nuovo corso dell'Unione sulla connettività sicura, nonché servizi di dimostrazione/convalida in orbita (*In-Orbit demonstration/validation*) e attività di sicurezza spaziale (*Space Safety Activities*) per il monitoraggio dei rischi spaziali.

Grazie alla collaborazione tra Esa, Ue e Stati membri, l'Europa sarà in grado di definire e attuare tutti gli aspetti della strategia spaziale europea comune. Nel contesto dell'accordo relativo al Ffpa vi è l'obiettivo di trarre il massimo vantaggio dai punti di forza di ogni *partner* e ridurre al minimo le sovrapposizioni tra l'Ue e l'Esa, migliorando il coordinamento e la coerenza nelle iniziative dei diversi attori a vari livelli per un uso efficiente dei finanziamenti degli Stati membri. La definizione dei processi di attuazione a breve termine del Programma spaziale dell'Ue nell'ambito del Ffpa, conferisce un nuovo impulso alla cooperazione tra l'Ue e l'Esa. La molteplicità degli attori è la caratteristica distintiva e la forza dell'Europa e, in futuro, qualsiasi forma di cooperazione dovrà

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

prevedere, nel rispetto della struttura istituzionale delle singole entità, una complementarità tra il peso politico dell'Ue e le competenze in materia di spazio dell'Esa, delle agenzie nazionali e del settore industriale, nonché dell'Euspa, per il funzionamento di Galileo e dei nuovi potenziali settori definiti dal Regolamento spaziale dell'Ue. Allo stesso modo, sarà imprescindibile coordinare e rafforzare le relazioni tra l'Esa e altri enti pubblici che sfruttano risorse spaziali, in primis: l'*European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites* (Eumetsat); il Centro satellitare dell'UE SatCen; l'Agenzia europea per la difesa (Aed); l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (Emsa); il Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (Cepmmt) e l'Agenzia europea dell'ambiente (Aea).

## 5. Conclusioni

Lo spazio è più importante che mai dopo l'entrata in vigore dell'accordo quadro tra l'Esa e l'Ue del 2004 e del Trattato di Lisbona, che nel 2009 ha conferito all'Unione una competenza specifica in materia, sottolineando la necessità di instaurare le relazioni adeguate tra queste due organizzazioni.

Il settore spaziale europeo è stato rafforzato in modo significativo dalle decisioni prese nel novembre 2019 dagli Stati membri dell'Esa, che hanno avviato i più ambiziosi programmi obbligatori e facoltativi dalla creazione dell'Agenzia, e dalle decisioni politiche dell'Ue sul Regolamento spaziale. In effetti, il quadro finanziario pluriennale dell'Unione per il periodo 2021-2027 comporta il budget più elevato in assoluto per il settore spaziale. Non solo il bilancio dell'Ue, ma anche gli Stati membri destinano importanti finanziamenti al comparto: la ricerca in campo spaziale ha effetti in tutti i settori della società e rappresenta un tema sfidante per i prossimi anni grazie, soprattutto, alle ricadute applicative che derivano dalla cosiddetta *Space Economy* – o *New Space* –: si stima, infatti, che nel 2030 possa raggiungere i 1000 miliardi di dollari di valore<sup>34</sup>.

La Commissione europea ha adottato nel settembre 2021 la seconda relazione dello *Strategic Foresight* intitolata «La capacità e la libertà di agire dell'Unione Europea», che definisce un approccio multidisciplinare e proattivo sul tema dell'autonomia strategica aperta dell'Unione. Sono identificati quattro maggiori *trends*, per i quali è evidente il possibile contributo delle attività spaziali: cambiamenti climatici e le sfide ambientali del futuro; l'ultra-connettività del digitale e la trasformazione tecnologica; l'insistenza sulla democrazia e i valori europei; cambiamenti negli ordini globali e demografici. La Commissione europea ha costituito il Direttorato Generale *Defence Industry and Space* (Dg-Defis) ed è stato rafforzato il ruolo dell'*Eu Space Agency* (Euspa). La recente evoluzione delle agende politiche dei Paesi europei sta gradualmente modificando la

---

<sup>34</sup> Nel *Global Space Economy*, pubblicato da NSR nel 2021, emerge che sarà la connettività a fare da traino alla crescita, fra infrastrutture e applicazioni.

*governance* dei programmi spaziali: in particolare, per rafforzare la sicurezza e l'autonomia dell'Ue nel suo approccio allo spazio, la Commissione europea e l'Alto Commissario hanno adottato, il 10 marzo 2023, la «Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa»<sup>35</sup> che propone azioni per fortificare la resilienza e la protezione dei sistemi e dei servizi spaziali nell'Ue. In questa logica, la Commissione ha preso in considerazione la proposta di una legge spaziale comunitaria per fornire un quadro comune per la sicurezza, la protezione e la sostenibilità nello spazio; nonché il varo, nell'aprile 2024, del Centro di condivisione e analisi delle informazioni spaziali dell'Ue (Eu Space Isac) per irrobustire la sicurezza e la resilienza del settore spaziale europeo, i cui servizi sono essenziali per l'economia e per i cittadini e le politiche pubbliche dipendono sempre di più dallo spazio<sup>36</sup>. Questa strategia di sicurezza e difesa dello Spazio sarà attuata utilizzando il budget dell'Ue per i programmi esistenti (es. *European Defence Fund, Horizon Europe, EU Space Programme, Iris 2*) e porterà a maggiori sinergie tra spazio e difesa, anche proponendo opzioni per potenziali nuove iniziative.

Grande importanza ha lo spazio per le economie degli Stati Membri dell'Ue, tra cui l'Italia che può contare su un sistema industriale spaziale che copre l'intera catena del valore dello spazio: dalla manifattura dei sistemi spaziali, che comprende la realizzazione di satelliti, le infrastrutture a terra e i sistemi di lancio e messa in orbita, alla realizzazione di servizi a valore aggiunto e applicazioni che utilizzano i dati e le tecnologie spaziali. In questo scenario, gli attori pubblici, come le agenzie spaziali, giocano un ruolo chiave per sviluppare un'azione sinergica con le varie componenti della comunità spaziale nazionale, europea e internazionale al fine di raggiungere obiettivi sempre più sfidanti nell'ambito dell'avanzamento conoscitivo, tecnologico e di competitività, nonché per rafforzare la dimensione internazionale dell'intero settore, al fine di creare le giuste condizioni per cogliere le numerose opportunità offerte dai programmi di sviluppo europei.

---

<sup>35</sup> Cfr. Commissione europea e Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza, 2023.

<sup>36</sup> Il Centro è una rete di società europee del settore spaziale che desiderano sviluppare le loro competenze in modo collettivo, per prevenire, affrontare e attenuare meglio le sfide in materia di sicurezza. Il Centro si concentrerà in particolare su misure volte a migliorare la cibersicurezza. Sono stati selezionati dodici partecipanti fondatori che, per due anni, costituiranno il primo consiglio d'amministrazione del Centro insieme alla Commissione e all'Agenzia dell'Ue per il programma spaziale. I dodici partecipanti fondatori, che rappresentano grandi gruppi industriali e piccole e medie imprese (Pmi) di Francia, Germania, Italia e Spagna, renderanno operativo il Centro e ne organizzeranno le prime attività, alle quali parteciperanno gli altri membri. Su base volontaria, si potranno condividere informazioni in un contesto di fiducia, ad esempio riscontri su un incidente specifico, scambio di migliori pratiche e consulenze per i protocolli di sicurezza o valutazione dei rischi. L'invito a presentare candidature per il Centro dell'Ue di condivisione e di analisi delle informazioni spaziali rimane aperto, con due scadenze all'anno. Cfr. Commissione europea, 2024.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1988, *The Community and Space: a coherent approach*. COM (88) 417, 26 July, in <http://aei.pitt.edu/3821/1/3821.pdf>.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2007, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Politica spaziale europea*, COM (2007) 212. Bruxelles, 26 Aprile, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0212:FIN:it:PDF>.

COMMISSIONE EUROPEA E ALTO RAPPRESENTANTE DELL'UNIONE PER GLI AFFARI ESTERI E LA POLITICA DI SICUREZZA, 2023, *Comunicazione congiunta al parlamento europeo e al consiglio Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa*. Bruxelles, 10 Marzo, JOIN (2023) 9 final, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0009>.

COMMISSIONE EUROPEA, 2003, *Libro bianco - Spazio: una nuova frontiera europea per un'Unione in espansione - Piano di azione per attuare una politica spaziale europea*. {SEC(2003)1249}, COM/2003/0673, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0673&from=es>

COMMISSIONE EUROPEA, 2021, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio*. COM (2021) 70, Bruxelles, 22 febbraio, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0070>.

COMMISSIONE EUROPEA, 2024, *La Commissione vara il Centro dell'UE di condivisione e di analisi delle informazioni spaziali*. Comunicato stampa, 24 Aprile, in [https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-vara-il-centro-dellue-di-condivisione-e-di-analisi-delle-informazioni-spaziali-2024-04-24\\_it](https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/la-commissione-vara-il-centro-dellue-di-condivisione-e-di-analisi-delle-informazioni-spaziali-2024-04-24_it).

COMMITTEE OF WISE MEN, 2001, *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*. Brussels 15 February, in [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy\\_report.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf)

COMUNITÀ EUROPEE, 1986, *Atto Unico Europeo*. Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L 169/1, 29 Giugno, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT>.

EUROPEAN SPACE AGENCY, 1975, *Convention*. CSE/CS (73)19, rev. 7, 1975.

EUROPEAN SPACE AGENCY, 2025, *Agenda ESA 2025. Più spazio per l'Europa*, in [https://esamultimedia.esa.int/docs/ESA\\_Agenda\\_2025\\_final\\_IT.pdf](https://esamultimedia.esa.int/docs/ESA_Agenda_2025_final_IT.pdf)

EUROPEAN UNION, 2008, *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART ONE: PRINCIPLES - TITLE I: CATEGORIES AND AREAS OF UNION COMPETENCE - Article 4*. Official Journal 115, 09 May, 0051-0052, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A12008E004>

FEDERAL FOREIGN OFFICE, 2023, *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*. Press release, 4 Maggio, in <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2595304>

MARCHISIO Sergio, 2008, «Le clausole relative allo spazio nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». In *Studi in onore di Umberto Leanza*, Vol. II. Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 1157-1174.

MARCHISIO Sergio, 2022, *The Law of Outer Space Activities, Legal aspects of the European Union's Space Policy*. Edizioni Nuova Cultura, Roma.

NSR, 2021, *Global Space Economy, 4th edition*. Febbraio, in <https://www.nsr.com/?research=global-space-economy-4th-edition>.

PARLAMENTO EUROPEO, 1979, *Risoluzione sulla partecipazione comunitaria alla ricerca spaziale*. N. C 127/42, 21 Maggio, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_1979\\_127\\_R\\_0024\\_01](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1979_127_R_0024_01)

PARLAMENTO EUROPEO, 2023, *Relazione sull'attuazione delle "clausole passerella" nei trattati dell'Ue (2022/2142(INI))*. A9-0208/2023, Commissione per gli affari costituzionali. 1° Giugno. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0269\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0269_IT.html).

PARLAMENTO ITALIANO, Legge 9 giugno 1977, n. 358, *Ratifica ed esecuzione della convenzione istitutiva di una Agenzia spaziale europea (A.S.E.)*, con allegati, firmata a Parigi il 30 maggio 1975. Gazzetta Ufficiale n.184 del 07-07-1977.

UNIONE EUROPEA, 2004, *Accordo Quadro tra la Comunità europea e l'Agenzia spaziale europea*. Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 261/64, 6 Agosto, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0806\(03\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22004A0806(03)&from=SK).

UNIONE EUROPEA, 2007, *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, C 306/1, 17 Dicembre, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT>

UNIONE EUROPEA, 2012, *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Versione consolidata)*. Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C 326/4, 26.10.2012, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>.

UNIONE EUROPEA, 2021, *Programma spaziale dell'Unione europea (2021-2027) — Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale*, in <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eu-space-programme-2021-2027-european-union-agency-for-the-space-programme.html>.

UNIONE EUROPEA, 2021, *Regolamento (Ue) 2021/696 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma spaziale dell'Unione e l'Agenzia dell'Unione europea per il programma spaziale e che abroga i regolamenti (UE) n. 912/2010, (UE) n. 1285/2013 e (UE) n. 377/2014 e la decisione n. 541/2014/UE*. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 170/69, 12 Maggio, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32021R0696>.