

Politica della ricerca spaziale

La Convenzione per la creazione dell'Agencia spaziale europea (European space agency, ESA) fu approvata a Parigi dalla Conferenza dei plenipotenziari nel 1975 ed entrò in vigore nell'ottobre del 1980. Tale Convenzione (v. Convenzioni) definisce la nascita dell'ESA, avvenuta dopo lo scioglimento e l'integrazione di due organismi preesistenti, l'European launcher development organization (ELDO) e l'European space research organization (ERSO), rispettivamente responsabili dello sviluppo di lanciatori e di satelliti per missioni scientifiche.

La Convenzione dell'ESA stabilisce all'articolo I che è compito dell'Agencia spaziale europea «elaborare e attuare una politica spaziale europea, raccomandando obiettivi spaziali ai paesi membri e concertando le politiche dei paesi membri rispetto ad altre organizzazioni e istituzioni nazionali e internazionali» – CSE/CS(73)19, rev. 7, 1975. Inoltre la Convenzione stabilisce che l'ESA coordini programmi spaziali europei e programmi nazionali integrando progressivamente questi ultimi in un programma spaziale europeo.

Questi riferimenti nella Convenzione dell'ESA sono la base giuridica per la competenza dell'ESA in materia di definizione di una politica spaziale europea e di programmi spaziali europei. Per lungo tempo, fino alla fine degli anni Novanta, questo è stato il contesto di riferimento per lo sviluppo e l'attuazione di molti programmi spaziali come i lanciatori Ariane, i satelliti meteorologici, missioni scientifiche come GIOTTO e altri numerosi progetti satellitari di telecomunicazione e telerilevamento con numerosi successi in termini di risultati scientifici e tecnologici.

Nel 1999 l'Agencia spaziale europea commissionò uno studio a

tre eminenti europei sotto la guida dell'ex primo ministro svedese Carl Bildt sul tema della politica spaziale europea. Il cosiddetto "Rapporto dei tre saggi", intitolato *Verso un'agenzia spaziale europea per l'Unione Europea* (Carl Bildt, Jean Peyrelevade, Lothar Späth, Rapporto al Direttore generale dell'ESA, 1999) indicava che l'Europa senza una politica spaziale e un chiaro impegno verso il settore spaziale sarebbe stata un'Europa che limita le sue possibilità di successo. I tre saggi riconoscevano il valore strategico dello spazio e la necessità di entrare in una nuova fase di riflessione in cui le attività spaziali fossero viste non come un'attività separata, ma come un aspetto integrato dei paesi membri dell'Unione europea onde permettere all'Europa di svolgere un ruolo più importante a livello mondiale. Si ribadiva inoltre la necessità di integrare lo spazio in un contesto e in una strategia europei più generali.

Nel Rapporto si parlava anche di una politica spaziale europea da definire come politica comune per garantire all'Europa una sua autonomia e indipendenza in termini di infrastrutture e servizi strategici e commerciali applicativi. Tale politica permetterebbe altresì all'Europa di sviluppare un rapporto più equilibrato con gli Stati Uniti e con la Russia. Il Rapporto concludeva raccomandando l'approvazione di una risoluzione congiunta di ESA e Unione europea sulla sinergia, e non escludeva la possibilità di portare l'ESA, nel contesto di un processo di convergenza istituzionale e di integrazione, nel quadro del trattato dell'Unione europea (v. Trattato di Maastricht). In particolare, viene indicato quale compito del Consiglio europeo quello di definire la politica spaziale europea e le linee guida per la sua attuazione, mentre l'ESA dovrebbe essere l'Agenzia spaziale per l'Europa che attua progetti di cooperazione. La Commissione europea dovrebbe definire il quadro normativo in cui tali attività spaziali vengono condotte e le regole di mercato; infine, anche il Parlamento europeo avrebbe l'opportunità di discutere e rivedere regolarmente la politica spaziale europea,

utilizzando le istituzioni e le competenze esistenti in Europa.

La prima tappa verso una convergenza tra le due organizzazioni è stata la risoluzione congiunta per il rafforzamento delle sinergie tra l'Unione europea e l'ESA adottata il 16 novembre 2000 dal Consiglio dei ministri della ricerca dell'Unione e dal Consiglio ministeriale dell'ESA per la definizione di una strategia spaziale europea. La risoluzione riconosce l'importanza dello spazio per l'Europa e la necessità di una riflessione politica più incisiva sulla politica spaziale (Risoluzione del Consiglio sulla strategia spaziale europea del 16 novembre 2000; ESA/C-M/CXL VIII/ris. 1, def.).

La strategia sarà sviluppata in tre direzioni: consolidamento della base politica delle attività spaziali; contributo all'acquisizione di conoscenze scientifiche; miglioramento dei benefici economici e sociali per gli Stati europei.

Nel 2001 e 2002 hanno visto la luce varie risoluzioni del Consiglio dell'ESA e comunicazioni della Commissione sulla politica spaziale europea e sui benefici della politica spaziale per i cittadini dell'Unione europea – Risoluzione sulle direttive per l'evoluzione e la politica dell'Agenzia, *Lo spazio al servizio dei cittadini europei*, ESA/C-M/CLIV/ris. 1 def. del 15 novembre 2001; Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, *L'Europa e lo spazio: verso un nuovo capitolo*, COM(2000)597, def., del 27 settembre 2000; Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo, *Verso una politica europea dello spazio*, COM(2001) 718 def., del 7 dicembre 2001.

Nel gennaio 2003 fu preparato e presentato congiuntamente dalla Commissione europea e dall'ESA il Libro verde (v. Libri verdi) sulla politica spaziale europea – COM(2003)17, def. Con questo documento la Commissione desiderava contribuire a una presa di coscienza da parte delle autorità politiche, delle imprese e dei cittadini del significato strategico e politico

dei programmi spaziali. Il Libro verde affrontava le questioni più rilevanti relative alle scelte da attuare a medio e lungo termine.

Tra il gennaio e il giugno 2003 una fase di consultazione aperta con vari attori istituzionali nazionali ed europei, operatori, imprese e cittadini permetteva di convergere su un Rapporto finale sul Libro verde, che fu elaborato nel settembre 2003 contribuendo alla definizione del contenuto di un successivo Libro bianco (v. Libri bianchi) dell'Unione europea sullo spazio, adottato nel novembre 2003. Approvato dalla Commissione e preparato in stretta collaborazione con l'Agenzia spaziale europea, il Libro bianco riconosce che le tecnologie spaziali sono necessarie alla crescita economica, alla creazione di posti di lavoro e alla competitività nell'ottica della Strategia di Lisbona.

La Commissione propone tre linee di azione: 1) il rafforzamento degli spazi dedicati alle infrastrutture e alle applicazioni, con il Programma GALILEO di navigazione satellitare, il programma Global monitoring for environment and security (GMES) per il monitoraggio ambientale a livello globale e per la sicurezza, il programma "Digital divide" per garantire infrastrutture a larga banda e diminuire la "frattura digitale" con i paesi dell'Europa centrale ed orientale; 2) il consolidamento della base tecnica e scientifica delle attività spaziali per garantire l'indipendenza dell'accesso allo spazio e aumentare gli investimenti che garantiscono l'indipendenza all'Europa, in particolare nei settori di difesa e sicurezza; 3) la definizione di una struttura organizzativa per l'attuazione della politica spaziale europea.

La messa in atto della politica spaziale europea era previsto venisse implementata in due fasi: la prima, dal 2004 al 2007, per l'attuazione delle attività coperte dall'accordo quadro tra l'ESA e l'Unione europea; la seconda, dopo il 2007, con l'entrata in vigore della Costituzione europea, nel contesto

di un nuovo quadro istituzionale (v. anche Istituzioni comunitarie) e di nuove responsabilità a livello dell'Unione europea nel settore spaziale.

La politica spaziale europea sarà messa in atto attraverso un programma spaziale europeo pluriennale che definirà le priorità e gli obiettivi, attribuirà i ruoli e le responsabilità e fisserà i budget annuali. Il programma sarà aggiornato ogni cinque anni e riguarderà il settore ricerca e sviluppo, la creazione di infrastrutture e servizi e lo sviluppo tecnologico (v. anche Politica della ricerca scientifica e tecnologica).

L'accordo quadro tra l'ESA e l'Unione europea è stato firmato il 25 novembre 2003. Tale accordo ha due obiettivi principali. Il primo è lo sviluppo coerente e progressivo di una politica spaziale europea, che dovrà far convergere la domanda di servizi e applicazioni che utilizzano tecnologie spaziali per l'attuazione delle politiche comunitarie con l'offerta di sistemi spaziali e infrastrutture attraverso l'Agenzia spaziale europea; il secondo obiettivo è la creazione di una base di accordi pratici tra l'ESA e l'Unione europea per una cooperazione efficiente e vantaggiosa per ambedue le parti, nel pieno rispetto del quadro istituzionale e operativo in cui ciascuna opera.

Nel giugno 2003 è stato contemporaneamente approvato il testo della Costituzione europea, che serve da base per il dibattito sul futuro Trattato dell'Unione nel quadro della Conferenza intergovernativa (v. Conferenze intergovernative) in corso. Nella Convenzione europea approvata in giugno sono inserite alcune disposizioni relative allo spazio. Nell'articolo I-13, che definisce i settori di competenza concorrente tra Unione e paesi membri, si afferma: «Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza di condurre azioni, segnatamente la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di vietare agli Stati membri di esercitare

la loro» (“Progetto di Tratto che istituisce una Convenzione per l’Europa”, CONV 820/03).

Nella stessa Convenzione all’articolo III-150 si legge: «per promuovere il progresso scientifico e tecnologico la competitività industriale e l’attuazione delle sue politiche, l’Unione europea definirà una politica spaziale europea. A tale scopo potrà promuovere iniziative congiunte, azioni di sostegno alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico e condividere gli spazi necessari per l’esplorazione e lo sfruttamento dello spazio».

Il destino della Costituzione è noto dato che non è stato possibile raggiungere la ratifica da parte dei paesi membri dell’Unione europea. Anche il secondo tentativo, il Trattato di Lisbona è fallito nell’estate del 2008 lasciando la competenza formale codificata per lo spazio da parte dell’Unione europea incompiuta.

Gli sforzi per stabilire un contesto politico solido per l’utilizzo e l’esplorazione spaziale in Europa sono invece stati coronati da successo. Il Libro bianco della Commissione europea sulla Politica spaziale europea (Libro bianco dello spazio, una nuova frontiera europea per una Unione in espansione).

Un piano di azione per l’implementazione della Politica spaziale europea (Commissione delle Comunità Europee, COM 2003, 673, Brussels, 11 novembre 2003) è stato pubblicato l’11 novembre 2003. È interessante notare la sua prossimità temporale con l’annuncio, solo dopo otto settimane, da parte degli Stati Uniti d’America delle future direzioni degli Stati Uniti nel settore spaziale attraverso un discorso del Presidente Bush (“A renewed spirit of discovery, the President’s vision for US Space Exploration” White House, Washington DC, 14 gennaio 2004).

Nel novembre 2004 viene convocato per la prima volta il

Consiglio per lo Spazio, la riunione congiunta del Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio dell'ESA dopo l'entrata in vigore dell'accordo quadro tra la Commissione europea e l'ESA del maggio 2004.

Dopo due riunioni consecutive dello Space council nel 2005 e il proseguimento di un processo di consultazione europeo interistituzionale, l'adozione di una Politica spaziale europea (European space policy) è diventata una realtà con la comunicazione sulla Politica spaziale europea (COM 2007, 212 finale, 27 aprile 2007) e l'approvazione della Risoluzione sulla Politica spaziale europea da parte del Consiglio dell'Unione europea il 22 maggio 2007 (documento 10037/07). La Risoluzione include una visione per l'Europa e una strategia generale, riconosce il settore spaziale come «un elemento strategico che contribuisce all'indipendenza, alla sicurezza ed alla prosperità dell'Europa». Nel fare questo attribuisce anche un ruolo al settore spaziale nella Politica estera e di sicurezza comune (PESC). In questa seconda parte la risoluzione menziona altri aspetti dei programmi e la loro implementazione a cominciare dall'iniziativa di navigazione satellitare Galileo e l'iniziativa di osservazione della terra GMES come elementi chiave in termini di programmi della cooperazione europea nello spazio.

Ambedue le iniziative sono fortemente orientate verso gli utilizzatori e seguono così la direzione strategica di azione «per il beneficio dei cittadini europei». Per quanto riguarda GMES, la Risoluzione va al di là di un mero valore di riconoscimento e menziona accordi specifici per il finanziamento, la gestione operativa di infrastrutture e una gestione efficace da parte della Commissione europea.

Un'altra parte della Risoluzione concerne l'argomento di "Sicurezza e difesa" e afferma la necessità di costruire un dialogo con i paesi membri e di creare collegamenti con il secondo e il terzo pilastro (v. Pilastri dell'Unione europea) dell'Unione europea (v. Giustizia e affari interni) e con

l'Agenzia europea per la difesa per «ottimizzare le sinergie», sottolineando che però sia Galileo che GMES sono «sistemi civili sotto il controllo civile».

Questi tre paragrafi non sono solo il risultato di un compromesso politico ma hanno una rilevanza politica fondamentale, infatti rappresentano un risultato dato che sono il primo riconoscimento ufficiale, in un documento a livello europeo, del carattere multiplo delle attività e dei programmi spaziali. L'accesso allo spazio, la stazione spaziale internazionale e l'esplorazione, come la scienza spaziale e la tecnologia sono ulteriori settori menzionati nella Risoluzione.

Anche la *governance* nel panorama spaziale europeo è menzionata nella Risoluzione e si apprezza il ruolo dell'ESA e che questa ha avuto negli ultimi 30 anni per garantire una solida struttura per la cooperazione spaziale europea. Il documento conferma il ruolo dell'Unione europea, dell'ESA e dei paesi membri e chiede alla Commissione di avvalersi dell'ESA per la sua competenza nella gestione dei programmi e per la sua competenza tecnica nel quadro di programmi di infrastrutture e di ricerca e sviluppo finanziati.

Simonetta Cheli (2008)