



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

Gli Speciali

Dicembre 2018

Le nuove frontiere del diritto dello spazio

A cura di
Lina Panella - Francesca Pellegrino

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531
Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ e LINA PANELLA

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ e LINA PANELLA

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour - Aldo Bernardini - Antonio Remiro Brotons - Ruggiero Cafari Panico
- Jean-Paul Costa - Emmanuel Decaux - Angela Del Vecchio - Angela Di Stasi - Carlos
Villan Duran - Osman El Hajjé - Juan Manuel Faramiñan - Gilbert - Pablo Antonio
Fernandez Sanchez - Paolo Fois - Giancarlo Guarino - Sergio Marchisio - Paolo
Mengozzi - Massimo Panebianco - Nicoletta Parisi - Stelios Perrakis - Carlos Jimenez
Piernas - Fabián Salvioli - Tullio Scovazzi - Paul Tavernier - Christian Tomuschat - Ennio
Triggiani - Ugo Villani

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile: Carlo Curti Gialdino

Componenti: Francesco Battaglia - Raffaele Cadin - Nicola Colacino - Luigino Manca -
Michele Messina - Francesca Perrini - Anna Pitrone - Valentina Zambrano

Criteri di referaggio:

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a tre *referees*,
che decideranno, a maggioranza, sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche
ovvero sulla non pubblicazione.

Le nuove frontiere del diritto dello spazio

A cura di
Lina Panella - Francesca Pellegrino

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 5/2018
Dicembre 2018

ISSN 2284-3531



www.rivistaoidu.net

INDICE-SOMMARIO

LA DIREZIONE, <i>Editoriale</i>	VII
F. PELLEGRINO, <i>Introduzione</i>	IX
JACQUES ARNOULD, <i>Pour son futur, l'espace a besoin d'éthique</i>	1
KRISTIAAN C. BERNAUW, <i>Space Insurance: Legal Aspects</i>	11
PIERFRANCESCO BRECCIA, <i>New Technologies and the "Weaponization" in Outer Space</i>	25
ROBERTO DI CARLO, <i>The Regime Applicable to Space Tourism Trips: The Dream of a Reliable Integrated Air/Space Traffic Management; the Point of View of a former Air Traffic Controller</i>	39
JUAN MANUEL DE FARAMIÑÁN GILBERT, <i>The International Space Station: Legal Reflections</i>	49
SERGIO MARCHISIO, <i>Setting the Scene: Space Law and Governance</i>	55
ADELE MARINO, <i>Space plane e voli suborbitali</i>	67
PABLO MENDES DE LEON, <i>Responsibility and Liability of the EU under International Air and Space Law</i>	79
MICHELE MESSINA, <i>Quali futuri rapporti tra Unione europea e Agenzia spaziale europea (ESA)?</i>	89
MARÍA-DEL-CARMEN MUÑOZ-RODRÍGUEZ, <i>A Space Strategy for Europe</i>	101
† BENITO PAGNANELLI, <i>Space Insurance: Market Aspects</i>	109
FRANCESCA PELLEGRINO, <i>Space Debris</i>	117



MICHELE MESSINA*

QUALI FUTURI RAPPORTI TRA UNIONE EUROPEA E AGENZIA SPAZIALE EUROPEA (ESA)?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione della competenza dell'Unione europea in materia spaziale. – 3. I rapporti tra Unione europea e Agenzia spaziale europea (ESA). – 4. Le diverse soluzioni disponibili per i futuri rapporti tra UE ed ESA. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Introduzione*

Nell'ultimo decennio, l'Unione europea ha assunto un ruolo di crescente rilievo nell'ambito spaziale. Tale ruolo è andato di pari passo con le relazioni sempre più strette con l'Agenzia spaziale europea (ESA) ed i suoi Stati membri, gli altri due principali protagonisti della politica spaziale europea. In questo contesto, la Commissione europea ha affidato all'ESA alcune importanti responsabilità relative all'attuazione di specifici programmi spaziali UE¹. Il consolidarsi di un rapporto sempre più stretto con l'ESA consentirebbe degli ulteriori sviluppi nella divisione dei loro compiti. L'ESA è un'agenzia internazionale cui va riconosciuto il merito di numerosi successi registratisi in Europa negli ultimi quattro decenni. Grazie alle sue attività, e a quelle degli Stati membri attraverso i programmi spaziali

* Ricercatore Senior di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli studi di Messina

¹ A titolo esemplificativo, possono citarsi il programma GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*), presentato congiuntamente da Commissione europea ed ESA nel 2001, con lo scopo di fornire, sotto il controllo dell'UE, servizi informativi che consentano l'accesso a dati e informazioni precisi in materia ambientale e di sicurezza rispondenti alle esigenze di un'ampia utenza. Il più recente programma Copernicus, che ha sostituito il GMES, e con cui la Commissione delega all'ESA una serie di compiti, tra cui il coordinamento tecnico della componente spaziale del programma Copernicus, la gestione dei fondi assegnati e l'assicurazione del monitoraggio e del controllo. Si veda, il regolamento n. 377/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 *che istituisce il programma Copernicus e che abroga il regolamento 911/2010*, in *GUUE* L 122 del 24 aprile 2014, p. 44. Il programma EGNOS (*European Geostationary Navigation Overlay Service*), basato su un accordo tripartito fra UE, ESA e Eurocontrol, concernente lo sviluppo di un sistema globale di navigazione via satellite, in cui l'ESA è chiamata ad occuparsi degli aspetti tecnici, mentre l'UE individua le esigenze degli utenti e garantisce lo stabilimento del sistema.

nazionali, l'Europa dispone ormai di una solida base industriale e tecnologica ed è considerata un *partner* affidabile nei programmi internazionali. L'Unione europea conta molto sull'eccellenza tecnica dell'ESA, alla quale delega gran parte del suo bilancio spaziale, in misura tale che oggi il contributo UE all'ESA è uno dei più importanti².

Il fatto che lo spazio sia divenuto oggetto di una delle politiche dell'Unione europea, la crescente importanza dei programmi spaziali UE e la sua dipendenza dalla competenza tecnica dell'ESA non si sono tuttavia ancora tradotti in un'evoluzione definitiva della *governance* delle questioni spaziali a livello europeo. L'art. 189 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), dopo la riforma di Lisbona del 2007, prevede espressamente che l'Unione instauri tutti i collegamenti utili con l'ESA al fine di portare avanti la loro efficace cooperazione.

L'obiettivo del presente contributo è evidenziare l'evoluzione dei rapporti tra Unione europea ed ESA dopo l'inclusione, con il trattato di Lisbona, della materia spaziale tra le competenze dell'Unione, non potendo non riscontrare, però, allo stesso tempo, la mancanza di volontà politica, soprattutto da parte degli Stati membri dell'ESA e dell'ESA stessa, di far evolvere tali rapporti in senso unitario, ossia verso la creazione di un'unica entità responsabile delle politiche spaziali a livello continentale, magari sotto l'egida dell'Unione europea.

La prima parte del contributo si occuperà dell'evoluzione della politica spaziale in ambito UE, analizzando, nella seconda parte, anche i rapporti con l'ESA prima e dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, concludendo, infine, con l'analisi delle diverse soluzioni sui futuri rapporti tra UE ed ESA avanzate soprattutto dalla Commissione europea³, sulla base delle criticità esistenti soprattutto dal punto di vista strutturale.

2. *L'evoluzione della competenza dell'Unione europea in materia spaziale*

I trattati istitutivi delle Comunità europee non contemplavano in alcun modo una competenza in materia spaziale. Il primo tentativo, a livello istituzionale, di guidare l'azione degli Stati membri in tale ambito, sempre nell'ottica di un'azione coerente con le altre politiche comunitarie e senza turbare l'originario riparto di competenze contenuto nei trattati istitutivi, è rappresentato da due atti di *soft law*, consistenti in due risoluzioni del Parlamento europeo⁴. L'Atto Unico europeo introduce uno specifico titolo dedicato a ricerca e sviluppo tecnologico, poi modificato con il trattato di Maastricht, non prevedendo però alcun trasferimento di competenze e limitandosi a prevedere un'azione complementare delle isti-

² Attualmente, una parte cospicua del bilancio UE in materia spaziale, circa il 75%, è devoluta all'ESA, mentre il 20% dei fondi gestiti dall'ESA origina dal bilancio dell'Unione. Conseguentemente, l'UE oggi è il maggior contribuente dell'ESA e l'ammontare del bilancio UE devoluto ad essa nei prossimi anni eccederà i contributi individuali di tutti gli Stati parte dell'ESA. Si veda, Report from the Commission, *Progress report on establishing appropriate relations between the European Union and the European Space Agency (ESA)*, del 6 febbraio 2014, COM(2014) 56 final, p. 3.

³ Ci si riferisce, in particolare, al già ricordato *Report* della Commissione del 2014, con cui è stato dato seguito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sull'*Istituzione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea*, del 14 novembre 2012, COM(2012) 671 final.

⁴ Si veda, la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 maggio 1979 sulla *partecipazione comunitaria alla ricerca spaziale*, in *GUCE*, Serie C 127, p. 79; e, la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 1981 sulla *politica spaziale dell'Europa*, in *GUCE*, Serie C 260, p. 81.

tuzioni ad integrazione delle azioni intraprese dagli Stati membri. È stato tuttavia con il trattato di Lisbona che lo spazio è stato inserito fra le politiche perseguite dall'UE, seppur quale ambito di intervento trasversale, che interessa molteplici settori di attività, acquistando però autonomia nel momento in cui riceve espressa menzione quale settore a sé stante⁵. Tuttavia, il settore in oggetto non sembra aver acquisito l'auspicata autonomia visto che le attività in ambito spaziale devono essere ricollegate alla ricerca scientifica. Infatti, gli obiettivi della politica spaziale europea oggi sembrano aggiungersi ad altri previsti in via generale dall'art. 189 TFUE, il cui par. 1 sembra legare l'elaborazione di una politica spaziale europea da parte dell'UE all'obiettivo dell'Unione stessa di «favorire il progresso tecnico e scientifico, la competitività industriale e l'attuazione delle sue politiche». Una tale formulazione dell'art. 189 TFUE ha indotto parte della dottrina a ritenere la politica spaziale come in un certo senso “asservita” alle altre politiche europee ivi previste, sottolineando, allo stesso tempo, però, una certa trasversalità tra le stesse⁶, non necessariamente riconducibile ad un rapporto di subordinazione.

L'art. 4, par. 3, TFUE, fa rientrare la politica spaziale fra le materie di competenza concorrente tra Unione e Stati membri, con la fondamentale precisazione che l'azione UE in questo specifico settore, così come in quelli della ricerca e dello sviluppo tecnologico, è limitata alla definizione e attuazione di programmi spaziali e che l'esercizio di tale competenza non può avere l'effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la propria, a differenza quindi di quanto accade di regola nei rapporti tra UE e Stati membri in materie di competenza concorrente. L'Unione detiene così in materia spaziale una competenza concorrente sui generis, parallela e simmetrica rispetto a quella statale, che permane in capo agli Stati membri anche dopo l'esercizio delle competenze da parte delle istituzioni dell'Unione, non verificandosi così quel c.d. assorbimento ed esaurimento delle competenze nazionali in quelle UE⁷. Le sfere di competenza nazionale ed europea operano quindi su piani differenti, senza interferire ma integrandosi e coordinandosi tra loro⁸. Ciò comporta, in buona sostanza, che le istituzioni europee, pur svolgendo un ruolo rilevante, non possono condizionare in maniera esaustiva le politiche degli Stati membri in materia⁹. In ogni caso, il riparto di competenze tra UE e paesi membri deve essere letto alla luce del principio di leale collaborazione, ossia l'obbligo imposto a tutte le istituzioni nazionali ed europee di agire conformemente al ruolo assegnatogli dal trattato, ed in particolare agli Stati membri di adottare

⁵ Una parte della dottrina si è interrogata su quanto fosse davvero necessaria una tale espressa menzione, concludendo però in senso affermativo in termini di attribuzione di dignità al settore dello spazio nel quadro delle politiche UE, sebbene l'allora Comunità europea aveva da tempo posto in essere azioni concrete in materia aerospaziale. Si veda, M.C. MUÑOZ-RODRIGUEZ, *El Tratado de Lisboa: la acentuación de los límites estatales a la política espacial europea*, in *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional (jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional – AEPIDRI – Madrid 17, 18 Diciembre 2007)*, 2008 Iustel, p. 309 ss.

⁶ Si veda, M.E. DE MAESTRI, *Commento all'articolo 189 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*², Padova, 2014, p. 1101 ss., 1102.

⁷ Gli Stati membri UE, in fase di negoziazione del trattato di Lisbona, hanno voluto espressamente tutelarsi dalla possibilità che in tale specifico ambito di competenza concorrente con l'Unione potesse applicarsi il principio della *preemption*, previsto all'art. 2, par. 2, TFUE.

⁸ Non si tratterebbe, quindi, di una competenza concorrente “preminente” ma “parallela”, poiché non si hanno rapporti gerarchici o applicazioni del principio del primato, ma semmai la presenza di un mero coordinamento o una generica influenza rispetto alle politiche nazionali.

⁹ A tal proposito, occorre sottolineare che l'art. 189, par. 2, TFUE, nel prevedere la base giuridica per l'adozione di programmi spaziali europei mediante atti adottati con procedura legislativa ordinaria, esclude espressamente che tali atti possano prevedere un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto UE, ossia i mezzi idonei a realizzare e non compromettere gli obiettivi previsti dal trattato, attraverso continua consultazione e collaborazione.

La materia spaziale è stata da sempre caratterizzata dalla ricerca di una base giuridica atta a legittimare l'intervento delle istituzioni UE in materia. Tuttavia, nei confronti dello spazio è stata adottata una visione ristretta e frammentaria, in un settore, invece, che è per definizione di ben più ampio respiro. Infatti, come si è accennato, lo spazio è stato sempre percepito come un settore non a sé stante ma rientrante all'interno di materie già regolate dall'UE¹⁰. È stato con un documento di lavoro del 1999 che la Commissione europea, preso atto del ruolo predominante degli Stati Uniti d'America in materia di tecnologia spaziale, ha sottolineato il forte bisogno di indipendenza dell'Europa, la quale però, ci si rese conto molto presto, come si avrà modo di trattare nel prossimo paragrafo, non poteva prescindere da solidi rapporti tra la CE/UE e l'ESA.

3. *I rapporti tra Unione europea e Agenzia Spaziale Europea (ESA)*

L'ESA, istituita nel 1975, conta 20 Stati membri¹¹, non tutti coincidenti con quelli dell'UE, cui si aggiungono il Canada, che prende parte ad alcuni progetti attraverso un accordo di cooperazione, nonché Estonia, Slovenia e Ungheria, membri UE ma che partecipano all'ESA in qualità di *European Cooperating States*. In sostanza, quindi, non tutti i paesi membri UE sono membri dell'ESA e viceversa.

Fino all'istituzione dell'Agenzia Spaziale Europea (ESA) nel 1975¹², la cooperazione tra Stati europei in ambito spaziale non aveva sortito risultati concreti. La stessa ESA, seppur creata con l'obiettivo di dar luogo ad una politica spaziale europea, essendo nata formalmente al di fuori delle allora Comunità europee, ha continuato a svilupparsi al di fuori del processo d'integrazione europea, anche se parallelamente¹³. Infatti, furono senza dubbio più le istituzioni dell'Unione, che non gli Stati membri dell'ESA, a spingere per l'attivazione di fattive iniziative di cooperazione nel settore spaziale. In particolare, il Parlamento europeo ha avuto un ruolo fondamentale a sostegno delle iniziative della Commissione per lo sviluppo della politica spaziale dell'UE, nello specifico condizionando l'agenda legislativa nella direzione del passaggio da una politica spaziale europea su base intergovernativa ad una politica sovranazionale dell'Unione.

Il processo di raggiungimento di una produttiva cooperazione tra UE ed ESA è stato lento e difficoltoso, in ragione dei differenti obiettivi di partenza, ossia dirigismo e politica

¹⁰ Le prime comunicazioni della Commissione in materia spaziale erano strettamente connesse con altre politiche europee, in particolare con le telecomunicazioni, la navigazione satellitare e l'osservazione terrestre. Si vedano, a tal riguardo, la comunicazione della Commissione del 26 luglio 1988, COM (1988) 417 definitivo; la comunicazione della Commissione del 23 settembre 1992, COM (1992) 360 definitivo; la comunicazione della Commissione del 4 dicembre 1996, COM (1996) 617 definitivo; la comunicazione della Commissione del 24 settembre 1997, COM (1997) 466 definitivo.

¹¹ Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Spagna, Svezia e Svizzera.

¹² L'ESA ha sostanzialmente sostituito due organizzazioni preesistenti, l'ELDO (Organizzazione europea per lo sviluppo e la costruzione dei vettori spaziali) e l'ESRO (Organizzazione europea di ricerca spaziale), entrambe istituite nel 1962.

¹³ Si veda, C. ZANGHÌ, *Cooperazione spaziale europea e normativa comunitaria*, in *Riv. dir. eur.*, 1992, p. 527 ss.

del “giusto ritorno” propri dell’ESA, e liberismo, mercato aperto, libero ed in concorrenza, propri dell’UE. A partire dagli anni 90, si è manifestata a più riprese da parte delle istituzioni europee l’esigenza di rafforzare la sinergia e migliorare la complementarità tra l’allora CE e l’ESA, pur nel rispetto delle rispettive competenze¹⁴. È stato nel 2000 che, su invito del Consiglio, la Commissione ha elaborato, insieme all’ESA, un documento strategico che perseguiva tre obiettivi principali, imperniati: sul consolidamento delle basi delle attività spaziali, mantenendo un accesso indipendente ed economicamente sostenibile allo spazio; sull’approfondimento delle conoscenze scientifiche per una migliore comprensione del pianeta; e sui vantaggi per i mercati e la società grazie allo sfruttamento orientato alla domanda delle competenze tecniche della comunità spaziale¹⁵. Il consolidamento della cooperazione tra le due organizzazioni si è avuto con la risoluzione del Consiglio sulla strategia spaziale europea del 16 novembre del 2000¹⁶, in cui la Commissione è stata invitata ad istituire, in cooperazione con l’ESA, una *task force* congiunta con il compito di approfondire la strategia spaziale europea e di formulare proposte per la sua esecuzione. Proprio in virtù della crescente collaborazione tra UE ed ESA, il direttore generale di quest’ultima decise di interrogare un gruppo di esperti indipendenti sul ruolo che la stessa potesse rivestire nell’attuazione della politica spaziale europea. Il risultato di tali lavori è contenuto nel c.d. “rapporto Bildt” del 2000, in cui si auspicava che l’ESA diventasse l’Agenzia spaziale dell’UE, con l’incarico di attuare la politica spaziale sulla base di quanto stabilito dalle istituzioni europee competenti¹⁷. Com’era facilmente immaginabile, probabilmente allora più di ora, i risultati del “rapporto Bildt” non suscitarono particolari entusiasmi, soprattutto in ambienti ESA. A seguito, invece, delle indicazioni fornite nel 2002 dalla *task force* Commissione-ESA, l’allora CE e l’ESA, il 25 novembre 2003, firmarono a Bruxelles un Accordo quadro¹⁸ di cooperazione in numerosi settori di attività, al fine di raggiungere due obiettivi: lo sviluppo coerente e progressivo di una politica spaziale europea comune e la costituzione di una base comune efficiente che sostenga la mutua cooperazione tra ESA e UE, pur nel rispetto delle strutture istituzionali e operative di entrambe. Nonostante tali progressi compiuti, la cooperazione tra l’ESA e l’UE è rimasta circoscritta a singoli progetti, e sebbene fosse stato previsto anche un Consiglio misto UE-ESA¹⁹, non si è mai avuta una netta distinzione e ripartizione di competenze tra le due organizzazioni.

Le stesse azioni fondanti la politica spaziale europea, delineate nella comunicazione della Commissione del 26 maggio 2007, sulla politica spaziale europea, erano costituite da

¹⁴ Si veda, la Comunicazione della Commissione europea su *l’industria aerospaziale europea: rispondere alla sfida globale*, COM (1997) 466 definitivo del 24 settembre 1997; la risoluzione del Consiglio sul *rafforzamento della sinergia fra l’Agenzia spaziale europea e la CE*, del 22 giugno 1998, in *GUCE*, Serie C 224; la risoluzione del Consiglio *sullo sviluppo di una strategia spaziale coerente*, del 2 dicembre 1999, in *GUCE*, Serie C 375.

¹⁵ Si veda, la Comunicazione della Commissione su *l’Europa e lo spazio: comincia un nuovo capitolo*, COM (2000) 597 definitivo del 27 settembre 2000.

¹⁶ In *GUCE*, Serie C 371

¹⁷ In particolare, ci si riferisce ai possibili orientamenti del Consiglio europeo. Infatti, occorre ricordare che, a partire dal 2004, il Consiglio europeo aveva inaugurato delle riunioni dedicate alla discussione dei punti salienti dell’allora futura politica spaziale europea. Si veda, F. SINISCALCHI, *Commento all’articolo 189 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell’Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 1451 ss.

¹⁸ L’Accordo quadro CE/ESA, negoziato dalla Commissione, è stato successivamente approvato, a nome dell’allora Comunità, dal Consiglio con la Decisione del 29 aprile 2004 *concernente la conclusione dell’accordo quadro tra la Comunità europea e l’Agenzia spaziale europea*, in *GUUE* del 6 agosto 2004, L 261, p. 63.

¹⁹ In particolare, l’articolo 8 dell’Accordo quadro prevede che il coordinamento e la facilitazione delle attività cooperative devono compiersi attraverso riunioni periodiche congiunte e concomitanti del Consiglio UE e del Consiglio ESA a livello ministeriale, dando vita al c.d. “Consiglio spazio”.

un documento congiunto di Commissione e Direttore generale ESA²⁰. Infatti, sebbene lo sviluppo di una politica spaziale fosse considerata una scelta strategica affinché l'UE assumesse un ruolo di leader globale in settori economicamente rilevanti, gli elevati costi e gli alti fattori di rischio connessi a tali attività hanno determinato un accrescimento del coordinamento delle attività e dei programmi tra UE, ESA ed i loro Stati membri. In questa prospettiva, l'accordo quadro CE/UE-ESA ha costituito una base solida per i meccanismi di coordinamento fra azioni intergovernative ed europee presenti e future.

Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il ruolo dell'ESA nell'elaborazione e nell'attuazione di una politica spaziale europea è stato riconosciuto dal già citato art. 189 TFUE, il cui par. 3 menziona la necessità per l'UE di instaurare un'attività sinergica con l'ESA. È importante notare, però, come la formulazione di tale disposizione sia piuttosto generica, visto che si limita a prevedere che: «L'Unione instaura tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea», lasciando così aperta la possibilità di futuri sviluppi, sia nel senso di un inserimento dell'ESA nel quadro istituzionale europeo, come agenzia spaziale dell'UE, sia anche nel senso di un'adesione dell'UE all'agenzia internazionale, senza la necessità di dover modificare i trattati dell'Unione²¹.

4. *Le diverse soluzioni disponibili per i futuri rapporti tra UE ed ESA*

La crescente importanza dei programmi spaziali europei e la dipendenza dell'UE dalle competenze tecniche dell'ESA non si sono tradotte, nel corso degli anni, in un'evoluzione della *governance* spaziale a livello europeo. Nel novembre del 2012, sia la Commissione europea sia il Consiglio ESA a livello ministeriale si erano preposti di delineare possibili percorsi per le relazioni dell'UE con l'ESA al fine di portare avanti la loro efficace cooperazione.

Per quanto riguarda l'Unione, la Commissione europea, attraverso la già ricordata Comunicazione del 2012, aveva identificato cinque ostacoli strutturali nelle relazioni UE/ESA²². Un primo ostacolo, secondo la Commissione, sarebbe costituito dalla discordanza tra le norme finanziarie. Infatti, la gestione dei finanziamenti UE da parte dell'ESA risulta ancora abbastanza complessa, poiché l'Unione e l'ESA operano in base a norme diverse in materia che devono necessariamente coesistere. I programmi dell'ESA, nella maggior parte dei casi, sono finanziati dalle partecipazioni degli Stati membri e perseguono l'obiettivo del ritorno geografico. Le norme UE, invece, richiedono il rispetto del principio rigoroso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la quale si applica anche ai casi di attuazione dei programmi UE da parte dell'ESA²³. Tali differenze normative hanno dato e

²⁰ Si veda, COM (2007) 212 definitivo del 26 maggio 2007. Oltre che la presente comunicazione, occorre ricordare il Libro verde della Commissione del 21 gennaio 2003, sul futuro a medio e lungo termine dell'uso dello spazio a vantaggio dell'Europa, ed il Libro bianco dell'11 novembre 2003, in cui si sottolineava che la politica spaziale europea doveva essere attuata nell'ambito di un programma spaziale pluriennale aggiornato periodicamente.

²¹ Si veda, M.E. DE MAESTRI, *Commento all'articolo 189 TFUE*, cit., p. 1106.

²² Si veda, la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, sull'*Istituzione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea*, del 14 novembre 2012, COM(2012) 671 final.

²³ A questo proposito, l'Accordo quadro CE/ESA del 2004 prevede espressamente, all'art. 5, par. 3, che: «Any financial contribution made by one Party in accordance with a specific arrangement shall be governed

danno luogo a difficoltà soprattutto quando i programmi sono finanziati attraverso partecipazioni miste dell'ESA e dell'UE, aggravando così i tempi di adozione delle decisioni, e rendendo i programmi ed il loro impatto meno efficaci.

Un secondo ostacolo sarebbe costituito dalla composizione asimmetrica delle due organizzazioni. Attualmente, infatti, sono 17 i membri dell'UE che fanno parte dell'ESA, mentre sono membri di quest'ultima anche Norvegia e Svizzera, che non fanno parte dell'UE. Inoltre, il sistema di voto prevalente nel Consiglio dell'ESA, per quanto riguarda le decisioni fondamentali come il lancio di satelliti, è l'unanimità, conferendo ai membri dell'ESA che non fanno parte dell'UE un'influenza sproporzionata su questioni che possono avere ripercussioni sull'UE. Allo stesso tempo, però, l'Unione non può imporre ai membri dell'ESA che non fanno parte della stessa Unione alcun dovere di fedeltà ai programmi UE. L'asimmetria concernente la composizione delle due organizzazioni oggi può sembrare meno problematica rispetto al primo ostacolo, tuttavia, maggiori questioni sembrano porsi per il futuro, nella misura in cui la collaborazione tra l'UE e l'ESA andrà intensificandosi.

Tale problema riguardante la composizione è direttamente collegato al terzo ostacolo strutturale, consistente in evidenti asimmetrie in materia di sicurezza e difesa. Il trattato di Lisbona, con l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna²⁴, ha potenziato la competenza dell'UE in materia di sicurezza e di difesa. Le infrastrutture spaziali sono spesso utilizzate per scopi civili e di difesa. L'Unione, per contribuire agli obiettivi della politica di sicurezza e di difesa comune, dovrà intensificare e rafforzare i legami e le sinergie tra la dimensione civile e quella della difesa nel settore spaziale, e la collaborazione tra gli Stati membri e l'ESA è essenziale a questo fine. Tuttavia, le relazioni tra l'UE e l'ESA sono complicate dal fatto che quest'ultima conta tra i suoi membri Stati che non fanno parte dell'UE, rappresentando ciò un problema evidente sia in termini generali, come si è già avuto modo di vedere, sia in termini più specifici, quando si tratta di problematiche ben più gravi legate alla sicurezza e della difesa. In particolare, la potenziale vendita di tecnologie sensibili a paesi terzi potrebbe porre dei problemi strategici di sicurezza per l'UE.

Il quarto ostacolo strutturale è costituito dall'assenza di meccanismi di coordinamento delle politiche. Infatti, le attività spaziali dell'ESA non dispongono di meccanismi strutturali che assicurino un costante collegamento e coordinamento con l'elaborazione delle più generali politiche dell'UE. Lo stesso quadro UE/ESA del 2003, nonostante la sua ampia portata, non prevede specifici meccanismi al riguardo. Alcune forme di coordinamento e cooperazione sono concordate nel corso di negoziati a livello di singoli programmi, non esistendo quindi un meccanismo formale a livello politico che garantisca la coerenza delle iniziative intraprese dall'ESA con le politiche dell'Unione.

Infine, il quinto ostacolo strutturale nelle relazioni UE/ESA è costituito dall'assenza di responsabilità politica e finanziaria dell'ESA e la conseguente asimmetria con l'UE a tal riguardo. Infatti, l'ESA, in quanto agenzia europea a carattere internazionale, non ha alcun legame formale con il Parlamento europeo, privandola quindi del rapporto diretto con i cittadini di cui beneficia ogni politica dell'UE. La Commissione europea, infatti, ai sensi dell'art. 317, del TFUE, dà esecuzione al bilancio ed è responsabile dinanzi al Parlamento

by the financial provisions applicable to that Party. Under no circumstances shall the European Community be bound to apply the rule of "geographical distribution" contained in the ESA Convention.»

²⁴ L'art. 27, par. 3, del TUE, prevede che l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nell'esecuzione delle sue funzioni, si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna, che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri.

europeo ed al Consiglio per ogni ritardo accumulato nell'applicazione dei programmi UE. La responsabilità in capo alla sola Commissione riduce però allo stesso tempo l'incentivo per l'ESA di portare a termine i programmi, soprattutto quelli co-finanziati, entro i tempi ed i costi preventivati.

Fin dalla ricordata comunicazione del 2012, la Commissione europea auspicava che, in stretta collaborazione con l'ESA, si sarebbe potuto provvedere a presentare agli Stati membri una serie di opzioni possibili per ravvicinare gli evidenziati ostacoli strutturali. Tali possibili opzioni consisterebbero nel considerare di migliorare la cooperazione tra l'UE e l'ESA nell'ambito dello *status quo*, di porre l'ESA sotto l'autorità dell'UE in qualità di organizzazione intergovernativa (seguendo il modello dell'Agenzia europea per la difesa), o di trasformare l'ESA in un'agenzia dell'UE (secondo il modello delle attuali agenzie di regolamentazione o decentrate).

L'analisi delle possibili opzioni evidenziate dalla Commissione europea, tuttavia, non può non prendere l'avvio dalla posizione base, ossia il permanere dello *status quo*²⁵. Una tale opzione manterrebbe immutate le relazioni tra UE e ESA, riconducendole all'accordo quadro del 2004. Le due organizzazioni rimarrebbero due entità separate senza meccanismi efficienti che possano assicurare una maggior coerenza e coordinamento tra loro. L'Unione continuerebbe a finanziare, o a co-finanziare con l'ESA, alcuni programmi spaziali la cui esecuzione però verrebbe delegata all'ESA. Tali programmi saranno sviluppati in base a specifici accordi negoziati *ad hoc*, i cui obiettivi sono determinati seguendo i quadri istituzionali UE ed ESA rispettivamente.

La seconda opzione consisterebbe nel migliorare la cooperazione tra UE ed ESA nell'ambito dello *status quo*. Così facendo, le due organizzazioni rimarrebbero due entità separate sebbene l'interfaccia e i rapporti tra loro sarebbero adattati da alcuni emendamenti all'esistente accordo quadro UE/ESA del 2004 e da un miglioramento degli accordi delegati. Gli obiettivi politici e delle missioni sarebbero determinati congiuntamente da UE ed ESA, insieme al loro coordinamento, assicurato da un nuovo accordo quadro. Quest'ultimo sarebbe adottato dal Consiglio dell'ESA e dal Consiglio UE, con l'approvazione del Parlamento europeo. Per l'esecuzione dei programmi, il nuovo accordo quadro disporrebbe nuovi meccanismi di coordinamento in cui l'ESA continuerebbe a sviluppare internamente le capacità di gestire le differenze tra i due regimi finanziari, lavorando ad un progressivo allineamento dei sistemi di contabilità e delle procedure interne di controllo e di audit a quelle corrispondenti dell'UE.

La terza opzione consisterebbe nello stabilire una struttura programmatica dedicata esclusivamente alla gestione dei programmi UE, creando un c.d. "pilastro UE"²⁶. Nel definire una tale opzione è necessario adottare un approccio piuttosto pragmatico, che prenda l'avvio dalle problematiche che intende risolvere per esaminare gli strumenti giuridici ne-

²⁵ In realtà, vi sarebbe un'ulteriore opzione che non è stata presa in considerazione dalla Commissione europea, in cui l'UE diverrebbe un membro dell'ESA allo stesso modo in cui l'Unione è un membro dell'Organizzazione mondiale del commercio. Una tale opzione è chiaramente supportata da coloro che ritengono che l'ESA debba rimanere la pietra angolare della politica spaziale europea, sebbene sembri irrealistico secondo molti osservatori del sistema politico UE. Si veda, S. HOBE, *Prospects for a European Space Administration*, in *Sp. Pol.*, 2004, p. 26 ss.

²⁶ La Commissione europea non fa riferimento ad una definizione preesistente di "pilastro UE"/ESA, sebbene in alcune comunicazioni rivolte al Parlamento europeo ha affermato che tale pilastro costituirebbe un passo in avanti verso una maggiore efficienza operativa, una maggiore simmetria in materia di difesa e sicurezza, coordinamento e responsabilità politiche, creando un ambiente e delle condizioni sempre più vicine a quelle previste dall'ordinamento UE.

cessari a definirne i contorni. A questo riguardo, si ritiene essenziale che il “pilastro UE” sia concepito per operare nel rispetto delle norme dell’Unione. Una tale costruzione permetterebbe di risolvere la problematica della discordanza tra le norme finanziarie dell’Unione e dell’ESA. Conseguentemente, agire all’interno di un “pilastro UE”, quindi all’interno di un ambiente simile a quello UE, non farebbe sorgere le eventuali problematiche legate alla composizione asimmetrica delle due organizzazioni. Infatti, il c.d. “pilastro UE” sarebbe ospitato all’interno dell’ESA, anche sotto il profilo logistico, condividendo alcuni servizi comuni al “pilastro UE” e all’intergovernativa ESA. La creazione di un “pilastro UE” all’interno dell’ESA non produrrebbe alcun effetto sull’attuale funzionamento dei dipartimenti rimanenti dell’ESA intergovernativa. Una tale opzione necessiterebbe di un’analisi più approfondita degli aspetti giuridici e istituzionali, in particolare con riguardo alla responsabilità politica. L’approccio pragmatico cui si è fatto riferimento dovrebbe operare nel pieno rispetto delle norme finanziarie applicabili ed in particolare dei principi di bilancio previsti nel regolamento finanziario²⁷.

La quarta opzione consisterebbe invece nel trasformare l’ESA in un’agenzia dell’Unione, mantenendo però allo stesso tempo alcuni dei caratteri intergovernativi dell’ESA, come programmi opzionali differenti da quelli UE finanziati direttamente dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell’Unione. Tale agenzia avrebbe così una base giuridica nel diritto UE e opererebbe ai sensi di quest’ultimo ordinamento giuridico.

Le quattro opzioni avanzate dalla Commissione europea ai fini della risoluzione dei limiti strutturali nelle attuali relazioni tra UE ed ESA presentano differenti criticità legate all’efficacia ed ai costi associati alla loro applicazione; laddove per efficacia si intende l’idoneità delle singole opzioni ad affrontare e risolvere le problematiche strutturali e le inefficienze operative attualmente presenti, nonché i risparmi generati in termini di spese per il personale e di impatto sui tempi di adozione delle decisioni, mentre per costi si intendono quelli associati alla facilità e celerità di applicazione degli adeguamenti giuridici necessari. In base a tali criticità, è possibile procedere ad una classificazione delle differenti opzioni descritte.

In termini di idoneità a risolvere gli evidenziati limiti strutturali da parte delle differenti opzioni, è abbastanza chiaro che la prima costituisca la soluzione meno efficace. Infatti, il mantenimento dello *status quo* perpetrerebbe le attuali inefficienze alla base delle proposte di riforma dei rapporti tra UE ed ESA. La seconda opzione risolverebbe solo in parte le attuali problematiche rinviando la loro soluzione ad un momento successivo attraverso un progressivo allineamento dei due sistemi mediante degli emendamenti all’esistente accordo quadro del 2004. Sono indubbiamente le opzioni tre e quattro che risolvono in gran parte gli attuali limiti strutturali nei rapporti tra UE ed ESA, con la quarta opzione che li risolverebbe completamente. Infatti, sia la previsione di un “pilastro UE” all’interno dell’ESA, sia, *a fortiori*, la trasformazione dell’ESA in un’agenzia UE a tutti gli effetti risolverebbero quasi del tutto gli ostacoli strutturali citati.

L’analisi delle differenti opzioni in base agli specifici ostacoli strutturali evidenziati, induce a ritenere che la discordanza tra le norme finanziarie risulterebbe quasi interamente risolta con le opzioni tre e quattro, mentre l’opzione due allevierebbe solamente tale disallineamento, subordinandolo pur sempre a future riforme degli attuali rapporti. Allo stesso modo, le due asimmetrie riscontrate, con riguardo alla composizione delle due organizza-

²⁷ Regolamento n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2012 *sulle norme finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione*, in GUUE L 298.

zioni e in materia di sicurezza e difesa, sono quasi totalmente risolte sia nel caso in cui l'ESA si trasformi in un'agenzia UE sia nel caso in cui si crei un "pilastro UE" all'interno dell'ESA, mentre le auspicate maggiori sinergie e cooperazioni all'interno dello *status quo* della seconda opzione risolverebbero solo parzialmente gli specifici ostacoli strutturali in questione. Per quanto concerne l'assenza di meccanismi di coordinamento delle politiche, questa risulterebbe del tutto colmata dalla quarta opzione e solo in gran parte dalle opzioni tre e due. Infatti, il coordinamento politico e l'allineamento degli obiettivi di politica industriale cresceranno con il ravvicinamento tra ESA e UE, mentre i meccanismi decisionali rimarranno problematici a meno che l'ESA non si trasformi un'agenzia dell'Unione.

Con riguardo agli adeguamenti giuridici necessari all'applicazione delle diverse opzioni prospettate, eccezion fatta per la prima che non necessiterebbe di alcun adeguamento, la seconda opzione sembrerebbe essere relativamente di semplice applicazione, visto che richiederebbe dei meri emendamenti all'attuale accordo quadro UE/ESA del 2004 o la conclusione di un nuovo accordo quadro. La terza opzione, secondo quanto affermato dalla stessa Commissione europea²⁸, necessiterebbe dell'adozione di un atto legislativo UE che contenga, da una parte, la disciplina delle funzioni assegnate al "pilastro UE", la sua struttura, i requisiti finanziari soggetti ad una dettagliata analisi quantitativa costi-benefici ed una valutazione delle complesse implicazioni istituzionali e giuridiche dell'opzione in questione e, dall'altra, possibilmente le modifiche necessarie al quadro giuridico dell'ESA. La quarta opzione sembrerebbe presentare maggiori difficoltà sotto il profilo degli adeguamenti giuridici. In tale ipotesi, infatti, l'ESA cesserebbe di esistere come organizzazione intergovernativa e si renderebbe necessaria la creazione di un'agenzia UE, con la conseguente adozione delle rilevanti normative in materia di personale ed in materia finanziaria, ivi comprese possibili normative transitorie. Proprio in funzione delle non semplici procedure di esecuzione e di un altrettanto difficile consenso politico da raggiungere nel prossimo futuro, l'opzione in questione è da considerarsi la meno percorribile dal punto di vista della sua fattibilità.

Le stesse posizioni appena descritte erano peraltro già state espresse nel *report* dell'ESA sullo *status* delle relazioni ESA/UE presentato al Consiglio ESA del dicembre 2013, in cui venivano descritti quali scenari evolutivi più promettenti quelli concernenti un "Improved Status quo" e quello riguardante una "EU Chamber", non molto dissimili, quindi, dalle opzioni 2 e 3 già accennate e presenti nel più volte citato *report* della Commissione del febbraio 2014, con cui la stessa Commissione dava seguito alla Comunicazione del novembre 2012 sull'istituzione di adeguate relazioni tra l'UE e l'ESA.

Nonostante tali buone intenzioni, però, lo stesso Consiglio ESA riunitosi a livello ministeriale a Lussemburgo il 2 dicembre 2014, ha adottato, *inter alia*, una risoluzione sull'evoluzione dell'agenzia, il cui capitolo V, sull'evoluzione delle relazioni tra ESA e Unione europea, ha riconosciuto ed ha preso atto della volontà degli Stati membri dell'ESA di mantenere lo *status* dell'ESA quale organizzazione spaziale indipendente ed intergovernativa, che eserciti il proprio ruolo nel quadro dell'applicazione dei programmi decisi e finanziati dagli Stati membri e condotti per loro conto. Allo stesso tempo, il Consiglio ESA ha riconosciuto i benefici di una *partnership* duratura e proficua tra la stessa agenzia e l'UE nella definizione ed applicazione congiunta della politica spaziale europea, insieme ai rispettivi Stati membri, attraverso un approccio dinamico e graduale fedele all'accordo quadro del

²⁸ Si veda, *Report from the Commission, Progress report on establishing appropriate relations between the European Union and the European Space Agency (ESA)*, del 6 febbraio 2014, COM(2014) 56 final, p. 7.

2004. Nella stessa risoluzione del 2014, il Consiglio ESA ha anche espresso la necessità di rinnovare la *partnership* affidabile e sostenibile tra l'ESA e l'UE affinché possa facilitarsi l'applicazione e l'evoluzione della politica spaziale congiuntamente elaborata.

La risoluzione del Consiglio ESA riunitosi a livello ministeriale a Lucerna l'1 ed il 2 dicembre 2016 non è stata di tono diverso. Infatti, ancora una volta, il Consiglio ESA ha auspicato un rafforzamento della cooperazione tra ESA e UE, ma pur sempre ai sensi dell'accordo quadro del 2004, al fine di raggiungere obiettivi comuni e programmi a beneficio dei cittadini europei, sottolineando l'importanza di stabilire accordi per una cooperazione sostenibile e reciprocamente benefica che tenga conto, però, delle differenze tra l'ESA e l'Unione europea.

5. *Considerazioni conclusive*

In considerazione delle diverse ipotesi avanzate dal *report* della Commissione europea del 2014 e delle persistenti resistenze dell'ESA e dei suoi Stati membri nei confronti di una convergenza totale della politica spaziale europea all'interno dell'UE, la soluzione compromissoria maggiormente percorribile in termini di efficacia e facilità di applicazione, per lo sviluppo delle relazioni tra UE ed ESA, è costituita dalla creazione di un'entità dedicata all'interno dell'ESA. Il vantaggio di tale opzione è quello di preservare la struttura intergovernativa dell'ESA, fortemente sostenuta dal Consiglio dell'agenzia, creando allo stesso tempo un quadro adeguato che gestisca le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione.

La soluzione compromissoria presente nel *report* della Commissione europea del 2014, ragionevolmente caldeggiata anche nel presente scritto, tuttavia, non è molto distante dalla proposta avanzata dal Ministro della politica scientifica del Regno del Belgio, Paul Magnette, in occasione del Consiglio ESA riunitosi a livello ministeriale a Napoli il 20 e 21 novembre 2012. Secondo il governo belga, infatti, il futuro rafforzamento delle sinergie tra UE ed ESA dovrebbe fondarsi sulla coerenza e la complementarità delle operazioni tra le due entità. Un tale disegno consterebbe di due fasi temporali, una prima, di breve periodo, dovrebbe far sì che l'ESA costituisca l'Agenzia spaziale per l'Unione europea, in cui l'ESA sarebbe la sola agenzia europea per la ricerca e lo sviluppo, per la tecnologia e lo sviluppo dei sistemi spaziali, mettendo le sue competenze e le sue infrastrutture al servizio dell'UE e delle sue politiche. Una seconda fase, di medio periodo (secondo il governo belga a partire dal primo gennaio 2021), dovrebbe prevedere che l'ESA divenisse l'Agenzia spaziale dell'Unione europea, attraverso un modello di agenzia UE *sui generis*, che le permettesse di continuare a lavorare con tutti gli attuali Stati membri dell'ESA, preservandone la cultura e le caratteristiche che ne hanno sancito il successo in questi anni, a partire da quelle disposizioni che promuovono investimenti, da parte dei suoi Stati membri, nella ricerca e nello sviluppo, nella tecnologia e lo sviluppo di infrastrutture spaziali. In buona sostanza, quindi, la proposta del governo belga del 2012 non prevedeva la trasformazione dell'ESA né in una direzione generale della Commissione né in un'agenzia decentrata dell'UE. L'applicazione di tale proposta, dal punto di vista dell'UE, implicherebbe l'adozione di misure necessarie affinché l'ESA costituisca in via sistematica l'agenzia per lo sviluppo e l'applicazione dei programmi spaziali operativi dell'Unione. A livello ESA, invece, bisognerebbe individuare dei modi di gestione e di controllo appropriati per i programmi delegati dall'UE, creando concretamente, all'interno

dell'ESA, accanto alle attività obbligatorie e ai programmi opzionali, una terza categoria di programmi attraverso un insieme di disposizioni armonizzate che permettano di condurre tali programmi conformemente alle regole attualmente vigenti nell'UE.

Nonostante i continui auspici nei confronti di una convergenza strutturale delle relazioni tra UE ed ESA, in verità recentemente neanche così tanto frequenti come nel passato, il percorso verso una tale realizzazione sembra piuttosto tortuoso. L'ESA, e soprattutto i suoi Stati membri, difficilmente saranno disposti a rinunciare, come hanno già espresso più volte, alla loro sovranità a vantaggio dell'Unione europea. Peraltro, come si è avuto modo di evidenziare, anche gli Stati membri UE non hanno riconosciuto una competenza piena all'Unione in materia di politiche spaziali, assegnandole una competenza concorrente *sui generis*, parallela e simmetrica a quella degli Stati membri.

L'unica soluzione realistica per le future relazioni istituzionali tra UE ed ESA, a fronte comunque delle continue iniziative e strategie comuni per lo sviluppo operativo di una politica spaziale europea integrata sembra così essere quella compromissoria indicata come terza opzione nel report della Commissione europea del 2014, che prevede la creazione di un "pilastro UE" all'interno dell'ESA; non molto dissimile, peraltro dalla proposta avanzata dal ministro belga Magnette qualche anno prima.

ABSTRACT: *Which Future relationship between the European Union and the European Space Agency (ESA)?*

In the last ten years or so, the European Union has taken an increasing role in space matters. Such role has been characterised by a closer relation with the European Space Agency (ESA) and its member states, the other two main actors of European space policy. The consolidation of an increasingly close relationship with ESA will ensure further developments in burden-sharing between the latter and the EU. EU Space programmes, and its dependence from ESA's technical skills, have nevertheless not turned into a definitive evolution of European space governance. Following the entry into force of the Lisbon Treaty, Art. 189 TFEU expressly provides that the Union establishes all the important connections with the ESA in order to carry out their efficient cooperation. Notwithstanding the introduction of such legal basis, the present contribution shows how there is nevertheless a substantial lack of political will, most importantly from ESA's member states and ESA itself, towards the creation of a single European entity, responsible for space policy in the continent, under the umbrella of the EU.