



OSSERVATORIO NUOVE TECNOLOGIE E DIRITTI FONDAMENTALI N. 3/2026

1. LE RELAZIONI TRA L'UNIONE EUROPEA E L'AGENZIA SPAZIALE EUROPEA ALLA LUCE DELLA PROPOSTA DI EU SPACE ACT

1. Premessa: la governance della politica spaziale europea

Il settore spaziale sta conoscendo, negli ultimi anni, una profonda evoluzione, che ha mosso l'interesse della dottrina. Due motivi sono al centro dell'interesse: in primo luogo, è in atto una massiccia privatizzazione delle attività spaziali, con l'ingresso di attori privati capaci di lanciare mega-costellazioni di satelliti in orbita bassa, il che rende necessaria la regolamentazione della sostenibilità ambientale delle orbite e della gestione dei detriti spaziali. Dall'altro lato, lo spazio ha confermato di essere un dominio di forte competizione politica e strategica tra le grandi potenze, in cui la sicurezza delle infrastrutture critiche terrestri dipende intrinsecamente dalla resilienza degli *asset* spaziali.

In questo mutato e convulso scenario globale, l'Europa si trova ad affrontare un paradosso giuridico e istituzionale. Il continente europeo vanta un'eccellenza tecnologica e scientifica di primo livello, che tuttavia si scontra con una complessa frammentazione delle competenze e della *governance*. Sullo stesso scenario operativo coesistono infatti due organizzazioni internazionali distinte, nate in epoche diverse e guidate da filosofie istituzionali differenti, ma entrambe titolari di competenze cruciali nella pianificazione e nella realizzazione delle attività spaziali europee: l'Unione europea (UE) e l'Agenzia spaziale europea (ESA). Come noto, la coesistenza di queste due entità non è semplice, in quanto presentano *membership* diverse (si pensi alla presenza nell'ESA di Stati fondamentali per l'industria aerospaziale ma non facenti parte dell'Unione, come il Regno Unito o la Norvegia).

In tale contesto, l'architettura della politica spaziale europea è il risultato di un percorso storico peculiare, sviluppatosi lungo due binari paralleli che solo in tempi recenti hanno trovato convergenza. Le origini di questo cammino risalgono al periodo della Guerra Fredda, tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso. Di fronte ai successi tecnologici degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, gli Stati dell'Europa occidentale compresero che lo spazio sarebbe diventato il nuovo baricentro del potere globale e che nessuno Stato, da solo, avrebbe avuto le risorse finanziarie e industriali per competere. Nel 1962 vennero istituite l'Organizzazione europea per la ricerca spaziale (ESRO), dedicata alla ricerca scientifica, e l'Organizzazione europea per lo sviluppo dei lanciatori (ELDO), focalizzata sulla creazione e sulla gestione di un vettore di lancio autonomo. I limiti operativi di questo sdoppiamento spinsero tuttavia i governi a una profonda razionalizzazione, culminata nel 1975 con la firma della Convenzione di Parigi e la nascita dell'ESA (Sulle origini dell'ESA, si rinvia a R. CAFARI PANICO, *La*

cooperazione europea in campo spaziale, Padova, 1983). Sotto il profilo del diritto internazionale, l'ESA si è configurata come un'organizzazione intergovernativa classica, con una struttura operativa articolata su una duplice base: le attività obbligatorie, di carattere scientifico, finanziate dai Membri in proporzione al PIL, e le attività opzionali, relative agli aspetti industriali, a cui gli Stati partecipano liberamente. A questa flessibilità si affianca il principio del *juste retour* (giusto ritorno), che impone di distribuire le commesse industriali in modo proporzionale ai contributi versati da ciascuno Stato, promuovendo lo sviluppo delle industrie nazionali ma creando al contempo una situazione di mercato contraria alla libera concorrenza (Su questi aspetti, si vedano M. PEDRAZZI, *European Space Agency*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2009; V. IAVICOLI, *Il sistema di finanziamento dell'Agenzia spaziale europea (Esa)*, in *La Comunità internazionale*, 1996, p. 97 ss.; C. ZANGHÌ, *Cooperazione spaziale europea e normativa comunitaria*, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, pp. 527-541).

Parallelamente, l'Unione europea è rimasta a lungo estranea al settore spaziale. Nel Trattato di Roma del 1957 lo spazio non era menzionato, poiché la Comunità economica europea aveva scopi prettamente commerciali. Un primo aggancio indiretto si è verificato con l'Atto unico europeo del 1986 nell'ambito della ricerca e sviluppo, ma la vera svolta è arrivata alla fine degli anni '90 con il progetto del sistema di navigazione satellitare Galileo. Trattandosi di un'infrastruttura civile di proprietà dell'Unione e non di un programma scientifico dell'ESA, l'UE ha ritenuto necessario definire una base giuridica esplicita. Questa esigenza è stata soddisfatta nel 2009 con il Trattato di Lisbona e l'introduzione dell'art. 189 del TFUE, che ha sancito una competenza concorrente di tipo *sui generis*. L'azione dell'Unione si affianca così a quella degli Stati membri, senza potersi sostituire a essa e senza alcuna possibilità di armonizzazione legislativa (Si veda S. MARCHISIO, *Le clausole relative allo spazio nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, vol. II, Napoli, 2008, pp. 1157-1174; M.E. DE MAESTRI, *Commento all'art. 189 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 1101 ss.; F. SINISCALCHI, *Art. 189 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Roma, 2012, pp. 1450-1451).

Nonostante l'art. 189 inviti a instaurare relazioni stabili con l'ESA, la diversità dei membri ha impedito l'avvio di un processo di fusione tra le organizzazioni, alimentando una dicotomia istituzionale: l'UE ha assunto il ruolo di attore politico ed ente finanziatore, mentre l'ESA si è consolidata come entità operativa, detentrica del *know-how* necessario per realizzare operazioni spaziali. Questa sinergia ha permesso la nascita e il consolidamento dei grandi programmi strategici europei, oggi riuniti sotto il regolamento del 2021. Tra questi spiccano Galileo ed EGNOS per il posizionamento satellitare e Copernicus, il più avanzato sistema di monitoraggio ambientale al mondo, basato sulla flotta di satelliti Sentinel. Negli ultimi anni la collaborazione si è estesa anche a nuovi ambiti, come la *space situational awareness* per il monitoraggio dei detriti spaziali (G.G. NUCERA, *Exploring the Legal Framework of Space Situational Awareness Activities*, in M. MARCHETTI (ed.), *Proceedings of the XXV International Congress of Aeronautics and Astronautics*, Roma, 2019, pp. 1168-1177) e il programma GOVSATCOM, propedeutico alla mega-costellazione IRIS² per le comunicazioni governative sicure (F. BATTAGLIA, *Some Considerations on the Process to Establish a Secure Connectivity in the European Union*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, pp. 267-273).

Il primo pilastro nell'evoluzione dei rapporti tra le due organizzazioni internazionali è l'Accordo quadro concluso tra l'allora Comunità europea (CE) e l'ESA, firmato a Bruxelles il 25 novembre 2003, preceduto dall'adozione di un White Paper tematico, ed entrato formalmente in vigore nel maggio 2004. Tale Accordo ha introdotto il principio della

complementarità dei compiti e istituito il Consiglio Spazio quale *forum* ministeriale congiunto. Successivamente, tra il 2008 e il 2014, l'avvio operativo delle grandi infrastrutture ha richiesto il passaggio ai cosiddetti Accordi di delega. Questi accordi introdussero per la prima volta elementi di asimmetria nei rapporti tra le organizzazioni. Le clausole rilevanti non regolamentavano solo la cooperazione scientifica, ma introducevano nuovi concetti, quali: le clausole di proprietà dei beni, esclusiva dell'UE e non dell'ESA o degli Stati membri che partecipavano alla costruzione; le clausole di controllo finanziario e di *audit* (sia dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode che della Corte dei conti europea), con cui l'ESA accettava l'obbligo di conformarsi alle regole finanziarie dell'UE ogni qualvolta utilizzava i suoi fondi. Tuttavia, la gestione e l'attuazione di decine di accordi di delega comportavano una farraginosa burocrazia che rischiava di rallentare l'efficienza dei programmi civili.

In tale contesto, l'obiettivo del presente contributo è esaminare l'attuale modello di governance "tripartita" introdotto nel 2021. Ci concentreremo infine sulla novità che si profila all'orizzonte: la proposta di EU Space Act (EUSA). Vedremo come tale relazione stia transitando da un modello incentrato sulla cooperazione interistituzionale orizzontale a favore di un'integrazione normativa basata su un approccio "top-down". Un sistema in cui l'Unione europea, attraverso la leva del mercato unico, tenta di imporsi come l'autorità regolatrice capace di ridefinire e subordinare l'azione tecnica dell'ESA al proprio quadro di certificazione e sicurezza.

2. La svolta del 2021: Il regolamento (UE) 2021/696 e il Financial Framework Partnership Agreement

Il modello di cooperazione orizzontale e la dipendenza asimmetrica dell'Unione dall'ESA hanno mostrato i loro limiti sistemici con la crescita esponenziale della rilevanza commerciale e strategica dello spazio. Di fronte alla necessità di garantire la continuità operativa delle infrastrutture critiche e di proteggere gli ingenti investimenti finanziari europei, l'Unione ha compreso che non era più possibile affidarsi ad accordi bilaterali *ad hoc*. La prima vera architettura di governance integrata, centralizzata e gerarchicamente definita si è cristallizzata con l'adozione del regolamento (UE) 2021/696, che istituisce il Programma spaziale dell'Unione.

Sotto il profilo normativo, questo regolamento compie un salto qualitativo e quantitativo, in quanto l'Unione non si limita più a finanziare i singoli progetti o ad agire come mero committente esterno, ma assume la veste di autorità politica che definisce *ex ante* i ruoli, le competenze e i confini d'azione di tutti gli attori coinvolti nella politica spaziale continentale. Il regolamento supera la vecchia frammentazione istituzionale, istituendo una vera e propria "triade dello spazio", ridefinendo radicalmente le competenze dell'Agenzia del GSA (European Global Navigation Satellite Systems Agency), trasformata nell'EUSPA (Agenzia dell'UE per il programma spaziale), e inserendo l'ESA in un nuovo quadro di cooperazione.

Tale triade ha trovato il suo riconoscimento giuridico formale nel Financial Framework Partnership Agreement (FFPA), concluso il 22 giugno 2021. Dal punto di vista contenutistico, il FFPA non può essere qualificato come un mero accordo finanziario, in quanto rappresenta uno strumento di *governance* interistituzionale, volto a disciplinare le rispettive funzioni (*tasks*) all'interno delle grandi componenti del programma spaziale.

Il FFPA cristallizza una precisa gerarchia di funzioni all'interno della triade. Al vertice, vi è la Commissione europea, che ha la responsabilità generale, l'indirizzo politico e la supervisione strategica sull'intero Programma spaziale dell'Unione, agendo come custode

degli interessi dell'UE. In secondo piano, troviamo, da un lato, l'EUSPA, che ha assunto il ruolo strategico di gestore operativo. Ad essa è affidata la gestione operativa di Galileo ed EGNOS, lo sviluppo delle applicazioni downstream (il mercato commerciale dei dati satellitari) e, soprattutto, la responsabilità dell'accreditamento di sicurezza di tutte le componenti del Programma. Dall'altro lato, l'ESA è stata confermata nel suo ruolo naturale di *partner* tecnico principale, deputata allo sviluppo, alla progettazione e alla realizzazione materiale delle nuove infrastrutture e dei relativi segmenti spaziali.

Tuttavia, l'aspetto più rilevante del FFPA dal punto di vista giuridico consiste nell'introduzione di meccanismi di controllo e di rendicontazione estremamente rigorosi. Attraverso questo accordo, l'UE ha imposto all'ESA l'obbligo di tutelare in via prioritaria gli interessi finanziari, industriali e, soprattutto, strategici dell'Unione stessa nell'esecuzione dei compiti delegati. L'ESA, pur preservando la sua natura di organizzazione intergovernativa autonoma ed estranea all'ordinamento dell'Unione, ha accettato, per via pattizia, importanti poteri di controllo sul rispetto dei requisiti di sicurezza stabiliti dal Security Accreditation Board (SAB) interno all'EUSPA, nonché di conformarsi alle decisioni strategiche della Commissione. I sistemi progettati dall'ESA non possono essere lanciati se non ottengono il visto di accreditamento di sicurezza rilasciato dall'organo dell'Unione.

I principi cardine alla base del FFPA sono la trasparenza e l'efficienza, al fine di evitare duplicazioni tra EUSPA ed ESA, valorizzando le competenze tecniche di quest'ultima ma riaffermando la supervisione politica dell'UE sugli *asset* finanziati tramite il bilancio dell'Unione. Il trattato vincola le due agenzie (termine comune, ma in questo caso con significati giuridici diversi) a non creare strutture tecniche duplicate, imponendo il reciproco riconoscimento delle rispettive competenze. L'EUSPA non può creare laboratori ingegneristici che copino quelli dell'ESA, e l'ESA deve rispettare le competenze commerciali dell'EUSPA.

Il modello del 2021 ha rappresentato senza dubbio un passo avanti fondamentale verso l'integrazione, superando la fase di frammentazione e di dipendenza tecnica unilaterale. Eppure, come vedremo, analizzando la possibile evoluzione odierna, l'architettura del FFPA conservava un'anima prettamente cooperativa, che l'irrompere del nuovo ecosistema spaziale e le esigenze del mercato unico considerano ormai insufficiente, spingendo l'Unione verso una possibile transizione regolatoria ancora più pervasiva.

3. *Il paradigma del 2026: la proposta di EU Space Act e l'armonizzazione ex art. 114 TFUE*

Arriviamo dunque ai giorni nostri e al cuore della questione oggetto di analisi, vale a dire l'elemento che giustifica la necessità di ridisegnare i rapporti tra UE ed ESA. Se il regolamento del 2021 aveva riorganizzato la *governance* interna dei programmi dell'Unione, il vero mutamento di paradigma si compirà, probabilmente, nei prossimi mesi con la proposta di regolamento sulla sicurezza, resilienza e sostenibilità delle attività spaziali nell'Unione, ormai nota come EU Space Act (Sulla proposta, si vedano, *inter alia*, S. MARCHISIO, *Le novità del 25 giugno 2025: la Legge n. 89 sull'economia dello spazio e la proposta di Space Act dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 20/2025, pp. IV-XXX; P. BRECCIA, [La regolamentazione dell'Unione europea in materia di attività spaziali: aspetti giuridici relativi alla proposta di Space Act a margine del lancio dei satelliti Galileo dal territorio degli Stati Uniti d'America](#), in *Eurojus*, 2025, pp. 258-283; K. MUTI, A. GALLO, S. MARCHISIO, M. NONES, [La proposta di EU Space Act: una prospettiva italiana](#), IAI Documenti, ottobre 2025, pp. 1-13; A. MIGLIO, [The EU Space Act proposal: A GDPR for outer space?](#), in *European Law Blog*, 8 July 2025; M.E. DE MAESTRI, [Annuncio ritardo: la proposta di legge](#)

[*spaziale europea fra supposizioni e bisogni*](#), in *Quaderni AISDUE*, 2/2024, pp. 1-12).

Il testo della proposta ha vissuto un'intensa e complessa evoluzione negoziale in seno alle istituzioni europee, subendo diverse modifiche alla luce delle osservazioni degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione, in particolare del Comitato economico e sociale europeo, che il 4 dicembre 2025 ha adottato un importante [parere sulla proposta di regolamento](#). La [versione più recente](#) è quella introdotta dalla presidenza cipriota del Consiglio dell'Unione europea il 21 aprile scorso. È su questo progetto di regolamento che oggi dobbiamo valutare l'impatto di questa "rivoluzione top-down".

Il primo elemento di interesse risiede, come già notato dalla dottrina richiamata in precedenza, nella scelta della base giuridica adottata dalla Commissione. Lo Space Act non si fonda sull'articolo 189 TFUE, che vieta espressamente l'armonizzazione legislativa, bensì sull'articolo 114 TFUE, la clausola cardine del ravvicinamento delle legislazioni nazionali finalizzato al funzionamento del mercato unico. Si tratta di una scelta dirompente, che porta formalmente l'Unione a ricondurre l'attività spaziale nell'orbita del mercato interno. Lo spazio non è più inteso solo come una frontiera della ricerca scientifica o come una politica settoriale, ma come un mercato economico a tutti gli effetti, che necessita di regole uniformi per evitare frammentazioni tra gli Stati membri e per garantire condizioni di concorrenza e di sicurezza omogenee. L'EUSA introduce infatti norme armonizzate volte a presidiare tre macro-obiettivi interconnessi: la *safety* (la sicurezza operativa dei voli e delle orbite), la resilienza delle infrastrutture e la sostenibilità ambientale delle attività extra-atmosferiche.

L'impianto normativo della proposta, nella sua ultima versione, si articola attorno a quattro pilastri fondamentali che ridisegnano i doveri degli operatori e, di riflesso, lo spazio d'azione dell'ESA. In primo luogo, troviamo l'EUSA Certification, prevista nel Titolo II, cui fanno seguito le specifiche comuni (*common specifications*), il tema della cyber-resilienza e della Security by Design e, infine, il Compliance Board di EUSPA. È bene ricordare, in questa sede, che l'analisi che segue si basa, pertanto, sulla proposta che potrebbe essere adottata così com'è, ma che potrebbe ancora essere oggetto di ulteriori modifiche.

In tale contesto, l'EUSA Certification rappresenta la novità procedurale più rilevante. Il testo introduce un obbligo per tutti gli operatori spaziali dell'Unione, i quali, per poter fornire servizi o far operare sistemi nel mercato unico, dovranno possedere una specifica certificazione di sicurezza e di sostenibilità. Tale titolo abilitativo sarà rilasciato dalle autorità nazionali competenti dei singoli Stati membri, sulla base di requisiti standardizzati fissati a livello europeo. Viene così creato un meccanismo di *gatekeeping* normativo, un filtro in base al quale l'accesso al mercato spaziale europeo è subordinato al rispetto del regolamento.

Il secondo aspetto, relativo alle specifiche comuni, riguarda direttamente il ruolo dell'ESA. Sebbene questa rimanga formalmente un'organizzazione intergovernativa autonoma dotata di un proprio ordinamento interno, lo Space Act crea un quadro centralizzato di standardizzazione tecnica, denominato *common specifications*. La norma stabilisce un principio di condizionalità stringente, per cui, qualora le attività dell'ESA siano finanziate dall'Unione europea (come avviene, ad esempio, per Copernicus o Galileo), o qualora tali attività siano destinate alla fornitura di servizi spaziali commerciali o istituzionali nel mercato unico, l'ESA dovrà inevitabilmente allinearsi a tali specifiche comuni. È lo strumento principale attraverso cui l'Unione intende garantire la resilienza delle infrastrutture critiche e il rispetto dei requisiti di sicurezza ambientale.

Inoltre, il testo della proposta del 2026 riflette con drammatica chiarezza le tensioni politiche attuali, ponendo un'enfasi senza precedenti sulla gestione dei rischi *cyber* per le infrastrutture spaziali. Lo spazio orbitale è oramai riconosciuto come un dominio cibernetico

vulnerabile. Per questa ragione, lo Space Act impone che i requisiti di sicurezza non siano un elemento aggiuntivo, da inserire a valle dello sviluppo industriale, ma debbano essere integrati secondo il principio della *security by design*. L'ESA, in quanto entità storicamente delegata alla progettazione di queste complesse infrastrutture, sarà obbligata a integrare i rigidi requisiti di sicurezza informatica fin dalle fasi embrionali dello sviluppo tecnico, e nello specifico a partire dalle *critical design review* (CDR) dei sistemi.

A completamento di questa architettura di controllo, il testo del 2026 prevede la creazione di un nuovo organo interno all'EUSPA: il Compliance Board. Questo comitato tecnico-giuridico sarà investito di poteri istruttori e di vigilanza. Ad esso saranno affidate le valutazioni tecniche necessarie a supportare il rilascio della certificazione degli operatori e, ancor più rilevante, la supervisione diretta e continuativa di tutti gli asset spaziali e terrestri di proprietà dell'Unione europea.

Capiamo bene come l'insieme di queste disposizioni mostri un tentativo dell'Unione europea di compiere un passaggio storico nel settore spaziale: da mero investitore economico, che delega le scelte tecniche a un *partner* esterno, a entità regolatrice che fissa in modo unilaterale gli standard di riferimento per il settore spaziale europeo. Questo nuovo paradigma normativo "top-down" si traduce, sul piano del diritto internazionale, nella cooperazione prevista dagli articoli 107 e 108 della proposta di regolamento, che costituiscono la base per la rielaborazione degli accordi bilaterali tra UE ed ESA.

4. *La futura evoluzione dei rapporti tra UE ed ESA, ai sensi degli artt. 107 e 108 della proposta di Space Act*

L'analisi fin qui condotta ci consente di risalire dal piano della normativa dell'Unione a quello dei rapporti tra le due organizzazioni, in cui la vera cartina di tornasole della transizione in atto è rappresentata dalle modalità con cui la proposta di EU Space Act intende rimodellare gli accordi. Una volta approvato il regolamento, l'ESA transiterà compiutamente da una fase in cui forniva un supporto tecnico-operativo alla Commissione in regime di sostanziale autonomia a un sistema regolatorio creato dall'Unione che impone requisiti minimi inderogabili di sicurezza, resilienza e sostenibilità.

Questa transizione richiederà un ripensamento degli accordi di cooperazione attualmente in vigore, a partire dal FFPA del 2021. All'interno del testo, questa trasformazione delle relazioni pattizie è disciplinata da due disposizioni cardine, vale a dire gli articoli 107 e 108.

4.1. *L'art. 107 della proposta di regolamento e il quadro generale di condizionalità per le organizzazioni internazionali*

L'articolo 107 si pone come norma di principio destinata a disciplinare i rapporti tra l'Unione e qualunque organizzazione internazionale cui vengano affidati compiti spaziali. La norma introduce una scomposizione geometrica degli obblighi in base alla titolarità degli *asset*.

Il primo aspetto riguarda i beni di proprietà dell'Unione. Il par. 1 stabilisce che, qualora la Commissione affidi a un'organizzazione internazionale l'attuazione di compiti relativi alla gestione di beni di proprietà dell'Unione, i relativi accordi finanziari non potranno più limitarsi a regolare i finanziamenti o gli obiettivi. Essi dovranno stabilire anche le condizioni e le modalità pratiche e operative affinché l'Unione possa supervisionare l'applicazione, da parte di tale organizzazione, dei requisiti di sicurezza e di sostenibilità previsti dall'EU Space

Act. Siamo di fronte a una vera clausola di subordinazione dell'organizzazione internazionale al potere di vigilanza dell'Unione.

La seconda ipotesi contempla i beni di proprietà dell'organizzazione internazionale. Secondo la proposta di regolamento, laddove l'organizzazione internazionale gestisca infrastrutture proprie, l'Unione si adopererà per concludere accordi volti ad allineare tali infrastrutture agli standard europei, pur tenendo debitamente conto del quadro normativo-istituzionale originario dell'ente.

In ultimo, l'aspetto più stringente dell'art. 107 risiede in un meccanismo di condizionalità interna nei confronti degli Stati membri, con riferimento alla gestione, da parte di un'organizzazione internazionale, di beni spaziali governativi o non governativi. In questo caso, il regolamento impone un obbligo di risultato in capo agli Stati membri interessati. Questi ultimi dovranno garantire, con mezzi da loro individuati, il rispetto, da parte dell'organizzazione, dei requisiti previsti nell'ambito dell'obbligo di certificazione europea. L'Unione, in sostanza, utilizza gli Stati membri come cinghia di trasmissione del proprio potere regolatorio all'interno di meccanismi intergovernativi di terze parti.

4.2. *L'art. 108 quale lex specialis applicabile all'ESA e la procedura di stipula del trattato ex art. 218 TFUE*

Se l'art. 107 detta la disciplina generale applicabile ai rapporti tra l'Unione e le organizzazioni internazionali, il successivo art. 108 si pone come norma speciale interamente dedicata all'Agenzia spaziale europea, riconoscendone lo *status* di partner imprescindibile. Tale proposta sancisce l'impegno formale dell'Unione a concludere un accordo internazionale specifico con l'ESA finalizzato a promuovere gli obiettivi perseguiti dal regolamento. Sotto il profilo procedurale, la norma richiama espressamente l'art. 218 TFUE. Questo significa che il futuro trattato non sarà un accordo siglato dalla Commissione, bensì un vero e proprio accordo internazionale dell'Unione, negoziato su direttive del Consiglio e sottoposto all'approvazione del Parlamento europeo.

Il testo dell'articolo 108 specifica che il futuro accordo dovrà stabilire, *inter alia*, tre condizioni giuridiche tassative che incidono sulla natura dell'ESA nel quadro del diritto dell'Unione. In primo luogo, vi è il riconoscimento dell'Agenzia come *qualified technical body* (QTB). In tale prospettiva, l'accordo dovrà specificare le condizioni affinché l'ESA sia formalmente riconosciuta come "organismo tecnico qualificato" ai sensi dell'art. 8 della proposta di regolamento. L'ESA perderebbe così la sua originaria "neutralità" istituzionale, poiché la sua capacità di agire per conto dell'Unione verrebbe subordinata a una qualificazione giuridica i cui parametri sono fissati dallo Space Act.

Un secondo aspetto riguarda la supervisione dell'UE sulle risorse proprie dell'ESA. Il trattato ipotizzato dall'art. 108 dovrà definire le condizioni per il rispetto dei requisiti tecnici e per la supervisione da parte delle autorità dell'Unione anche nel caso di risorse, satelliti o segmenti di terra di proprietà esclusiva dell'ESA. Infine, l'accordo sancirà la subordinazione dell'ESA al Compliance Board di EUSPA, nell'ipotesi di attività dell'Unione gestite operativamente dall'ESA. Sulla scia di quanto si era iniziato a fare con il FFPA, dunque, l'accordo dovrà definire le condizioni necessarie per consentire le attività di valutazione tecnica, certificazione e supervisione previste dal regolamento, qualora risorse di proprietà dell'Unione siano gestite operativamente dall'ESA. Quest'ultima dovrà dunque accettare, per via pattizia, di sottostare alle verifiche ispettive del Compliance Board.

Si tratta di un uso degli accordi funzionale a consentire all'Unione di estendere la

propria giurisdizione e i propri poteri di vigilanza interna su un'altra organizzazione intergovernativa, ridefinendone lo spazio di azione sul mercato. Certo, sotto questo profilo, la questione del giusto ritorno economico è uno dei nodi centrali. Tale modello di cooperazione, utilizzato nei programmi opzionali dell'ESA, tutela sostanzialmente le industrie spaziali nazionali (soprattutto in Francia, Germania e Italia, i maggiori contributori dell'ESA). Vi è una concreta preoccupazione da parte di tali Stati per una sottomissione di fatto dell'ESA alle regole del mercato unico e agli *standard* previsti dall'EU Space Act, anche nel caso di prodotti sviluppati dall'ESA con fondi propri, che porterebbe, nella pratica, all'inapplicabilità del principio del giusto ritorno economico. Infatti, secondo il *report [Space Benefits for Earth 2025](#)* pubblicato dall'ESA, i servizi e i prodotti sviluppati nell'ambito dei programmi opzionali vengono ampiamente commercializzati in Europa, e oltre il 70% dei progetti nati in tali contesti raggiunge con successo la commercializzazione sul mercato.

5. Riflessioni conclusive

L'esame dell'evoluzione delle relazioni tra l'UE e l'ESA, che sono passate da una dipendenza asimmetrica delle origini a una governance strutturata dei programmi attraverso il FPPA del 2021, sino a una probabile svolta normativa con l'eventuale adozione della proposta di EU Space Act del 2026, ci pone di fronte a un mutamento ontologico e strutturale della cooperazione spaziale nel nostro continente.

Anche in passato si erano sviluppati dibattiti istituzionali e dottrinali per tentare di prevedere come sarebbero evoluti i rapporti tra le due organizzazioni (Si veda M. MESSINA, *Quali futuri rapporti tra Unione europea e Agenzia spaziale europea (ESA)?*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Gli Speciali*, Suppl. n. 5, 2018, pp. 89-100; S. MARCHISIO, *La Politica Spaziale Europea: una competenza dell'Unione ancora da definire*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in Onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 377-391; J.M. DE FARAMIÑAN GILBERT, M.C. MUÑOZ RODRIGUEZ, *European Space Policy: A Common Future for ESA and EU*, in *Proceeding of the Colloquium on the Law of Outer Space*, 2004, pp. 166-170). In particolare, il dibattito era concentrato sulle possibili riforme strutturali, passando da uno scenario in cui l'assetto duale sarebbe stato mantenuto e migliorato attraverso il costante perfezionamento degli strumenti convenzionali, salvaguardando il più possibile le rispettive specificità operative, ad uno scenario che prevedeva la progressiva trasformazione dell'ESA in un'agenzia dell'Unione, assoggettandola direttamente al controllo del Parlamento europeo e della Commissione, fino a una terza ipotesi in cui, mantenendo entrambe le organizzazioni un'autonomia istituzionale, l'ESA avrebbe creato una sorta di "pilastro UE" all'interno della struttura istituzionale dell'Agenzia. In tale ipotesi, un primo pilastro avrebbe continuato a operare secondo le regole intergovernative relative ai programmi scientifici e facoltativi storici dell'ESA, mentre un secondo pilastro sarebbe stato governato direttamente dalle regole dell'Unione europea per la gestione dei propri programmi.

Tra le varie ipotesi analizzate in dottrina, ce n'è una che oggi sembrerebbe utile a spiegare l'approccio espresso negli artt. 107 e 108 della proposta di regolamento del 2026. Ci riferiamo allo scenario di integrazione asimmetrica o funzionale. Questa opzione si colloca in una posizione intermedia tra l'inglobamento dell'ESA nell'Unione, in qualità di agenzia interna, e il modello duale della mancata interazione.

Secondo i sostenitori di questa posizione, l'ESA avrebbe dovuto mantenere la propria autonomia politica e giuridica, ma accettare volontariamente di allineare strutturalmente le proprie regole di funzionamento interno a quelle dell'Unione europea, nell'ottica di favorire

un'integrazione funzionale. Non si tratta, dunque, di fondere le due istituzioni, ma di creare un quadro normativo unitario che consenta alle due organizzazioni di cooperare e operare secondo le stesse regole.

Tuttavia, per come è stata elaborata in dottrina, questa ipotesi avrebbe dovuto condurre all'adozione di un emendamento alla Convenzione ESA del 1975, volto a introdurre clausole di flessibilità e di conformità all'ordinamento dell'Unione. Sotto il profilo giuridico, infatti, occorrerebbe derogare al principio del giusto ritorno solo per i programmi finanziati dall'Unione, mantenendolo invece per quelli finanziati dagli Stati membri dell'ESA. Tuttavia, abbiamo visto che la proposta di regolamento del 2026 va ben oltre questi aspetti.

Il rapporto istituzionale tra le due organizzazioni sta abbandonando definitivamente il modello della *partnership* tecnica orizzontale, finalizzata alla gestione di singoli progetti finanziati dalla Commissione europea e gestiti dall'ESA. Esso sta transitando in modo irreversibile verso un sistema cooperativo integrato, all'interno del quale l'ESA è chiamata a operare, sul piano funzionale, come un'entità organica alla realizzazione di un vero e proprio mercato unico spaziale europeo. Un mercato che l'Unione presiede e governa attraverso la definizione unilaterale di requisiti minimi e inderogabili di sicurezza, resilienza e sostenibilità ambientale, e in cui ogni nuova missione e ogni singola infrastruttura dovranno inevitabilmente superare il vaglio preventivo della certificazione EUSA.

Questa evoluzione, per quanto necessaria a garantire l'autonomia strategica dell'Europa nel settore spaziale a livello globale, pone la questione di come conciliare la natura intrinsecamente intergovernativa dell'ESA, con le sue regole di voto, i suoi programmi e, soprattutto, la sua specifica *membership*, con la crescente e pervasiva pressione normativa esercitata dall'Unione tramite la leva del mercato interno.

La vera sfida per il futuro dell'Europa spaziale risiede nella capacità di gestire questa situazione, in cui i futuri accordi *ex art.* 218 TFUE dovranno cercare di preservare la flessibilità dell'ESA. Occorrerà inoltre capire come reagiranno gli Stati terzi, membri storici dell'ESA ma estranei all'ordinamento dell'Unione, dinanzi a un accordo che subordina i sistemi dell'Agenzia al controllo ispettivo di un organo dell'EUSPA. Inoltre, sarà interessante vedere come l'ESA cercherà di preservare la propria politica industriale e se ogni sua progettazione dovrà essere preventivamente valutata in base alle *common specifications* e alla certificazione stabilite dall'Unione.

La risposta a tali quesiti non può certo consistere né nella duplicazione istituzionale né in uno scontro politico tra le organizzazioni. Probabilmente si andrà verso un bilanciamento degli interessi in cui gli Stati parti all'ESA tenderanno a valorizzare la politica industriale, la flessibilità intergovernativa e il prezioso *know-how* dell'Agenzia.

In un certo senso, questo è già avvenuto nel corso dell'ultimo Consiglio ministeriale dell'ESA, a novembre 2025, tenutosi a Brema in occasione del cinquantesimo anniversario della Convenzione di Parigi, con l'adozione della risoluzione n. 1 ([*Elevating the Future of Europe through Space*](#)), accompagnata dalla successiva risoluzione che stabilisce un [finanziamento di 22,3 miliardi di €](#) per il bilancio triennale dell'Agenzia.

La risoluzione n. 1 sottolinea la necessità che gli attori spaziali pubblici europei cooperino strettamente e coordinino le proprie azioni al fine di ottimizzare il valore degli investimenti nello spazio, riconoscendo che il rispetto dei propri ruoli porterà a una maggiore complementarità e coerenza tra l'ESA e l'Unione europea. Il loro rapporto deve pertanto essere ulteriormente rafforzato, per accrescere le sinergie e sfruttare appieno le capacità dell'ESA, al fine di garantire l'efficacia e l'efficienza del settore spaziale europeo. In tale prospettiva, l'ESA dovrà agire da ponte tra l'UE e gli Stati membri non facenti parte

dell'Unione e tentare di costruire un meccanismo di cooperazione che consenta il coinvolgimento inclusivo di tutti i suoi Stati membri, in conformità con le rispettive normative (parr. 18-20 della risoluzione).

Tale apertura dell'ESA è accompagnata da una storica decisione di ampliare le competenze dell'Agenzia, includendo esplicitamente gli aspetti di sicurezza e difesa. Il Consiglio ministeriale ha riconosciuto che il quadro intergovernativo dell'ESA fornisce gli strumenti per sviluppare tecnologie e sistemi spaziali anche per la sicurezza e la difesa (*"including for security and defence"*). Viene riaffermato che lo spazio è fondamentale per l'autonomia dell'Europa e che le capacità strategiche, anche a uso duale, quali l'osservazione della Terra, le comunicazioni sicure e la gestione delle crisi, sono indispensabili per garantire l'indipendenza e la sicurezza europee (Su questi aspetti, si veda anche C. CELLERINO, [*EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space'*](#), in *European Papers*, 2023, pp. 487-501).

Tale decisione ha sollevato qualche critica, poiché le questioni di sicurezza non rientrerebbero tra gli obiettivi dell'Agenzia, in quanto l'art. II della Convenzione di Parigi specifica che le attività condotte debbano essere "a fini esclusivamente pacifici" (J. POSANER, *European Space Agency tilts to defence at Bremen funding bash*, in *Euractiv*, 26 novembre 2025; V. LITNAROVYCH, [*Europe Enters New Era of Space Militarization as ESA Approves First-Ever Defense Program*](#), in *United24 Media*, 28 novembre 2025). Si è discusso molto, soprattutto in passato, della distinzione tra i concetti di "fini pacifici" e "fini esclusivamente pacifici" nel settore spaziale. Entrambe le formulazioni sono infatti presenti nel *Trattato sui principi che regolano le attività degli Stati nell'esplorazione e uso dello spazio extra-atmosferico, inclusi la Luna e gli altri corpi celesti* (OST, 1967), con la prima formulazione che si applica alle attività condotte nello spazio extra-atmosferico *tout court*, mentre la seconda troverebbe applicazione ai sensi dell'art. IV del Trattato del 1967, nei confronti delle attività condotte sulla Luna e sugli altri corpi celesti. Secondo l'interpretazione prevalente, la nozione di "fini pacifici" consente di svolgere attività militari nello spazio, purché tali attività non abbiano finalità aggressive. Nel secondo caso, invece, l'aggiunta dell'avverbio "esclusivamente" condurrebbe a un divieto di svolgere attività di carattere militare, salvaguardando la possibilità di utilizzare personale militare per finalità di ricerca scientifica (S. MARCHISIO, *The Law of Outer Space Activities*, Roma, 2021, p. 351; K.U. SCHROGL, J. NEUMANN, *Article IV*, in S. HOBE, S. SCHMIDT-TEDD, K.U. SCHROGL (eds.), *Cologne Commentary on Space Law*, Vol. I, Cologne, 2009, pp. 81-85). Tale interpretazione è suffragata dal dettato del secondo paragrafo dell'art. IV dell'OST che, infatti, prevede il divieto di creare basi, installazioni e fortificazioni militari, di sperimentare qualsiasi tipo di arma e di condurre manovre militari sui corpi celesti. L'impiego di personale militare per la ricerca scientifica o per ogni altro scopo pacifico è invece consentito, così come l'impiego di qualsiasi attrezzatura o struttura necessaria all'esplorazione pacifica della Luna e degli altri corpi celesti.

Il riferimento agli usi "esclusivamente pacifici" è inoltre presente in altri strumenti giuridici relativi ad attività condotte in aree comuni, quali il *Trattato antartico* (preambolo e art. I), l'Area nel caso della *Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare* (artt. 141, 143 e 147), nonché nello stesso *Accordo che regola le attività degli Stati sulla Luna e sugli altri corpi celesti*, del 1979 (art. 3).

Nella prassi interpretativa e applicativa della Convenzione ESA, tale concetto è stato tradizionalmente interpretato nel senso più ampio di usi civili. Tuttavia, dobbiamo certamente considerare la prassi successiva nell'interpretazione e applicazione della Convenzione. L'art. 31, par. 3, lett. b), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati richiama l'importanza di

considerare «any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation». Secondo la dottrina, le parti al trattato «acting collectively through their concordant practice, are the masters of their treaty, they cannot only take interpretation further than could a body charged with the role of independent interpretation, but also bring about an implicit treaty amendment by practice» (O. DÖRR, *Article 31. General rule of interpretation*, in O. DÖRR, K. SCHMALENBACH (eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, Heidelberg-Dordrecht-London-New York, 2012, pp. 554. Si vedano anche G. NOLTE, *Treaties and their Practice - Symptoms of their Rise or Decline*, in *Recueil des Cours*, 392, 2018, pp. 205-397; L. CREMA, *La prassi successiva e l'interpretazione del diritto internazionale scritto*, Milano, 2017; M.E. VILLIGER, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden-Boston, 2009; U. LINDERFALK, *On the Interpretation of Treaties. The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Dordrecht, 2007; R. KOLB, *Interprétation et création du droit international: esquisses d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, 2006). Tale prassi deve essere relativamente uniforme e accettata dalle Parti al trattato. La menzionata risoluzione n. 1 rientra certamente nel concetto di prassi successiva, in quanto adottata all'unanimità degli Stati membri dell'ESA, peraltro in linea con una tendenza più generale in ambito ESA a promuovere e sviluppare ricerche su tecnologie aventi carattere e uso duali. Si tratta, evidentemente, di un'interpretazione che non può essere generalizzata alla luce della prassi esistente in relazione agli altri trattati menzionati, ma che certamente trova applicazione nel quadro degli Stati membri dell'ESA e dei programmi dell'Agenzia stessa. Ulteriore prova di questa prassi è il fatto che l'Agenzia sta valutando la creazione di un [nuovo centro dedicato allo sviluppo di tecnologie a uso duale](#), probabilmente situato in Polonia.

In quest'ottica, l'ESA si sta certamente ritagliando un nuovo ruolo che va oltre le questioni disciplinate dall'EU Space Act e che sembra essere, agli occhi dei suoi Stati membri, ancora più importante e delicato rispetto a quelle del mercato unico, considerato che gli operatori privati che svolgono attività spaziali in modo autonomo rispetto alle entità governative sono ancora relativamente pochi nel panorama europeo.

Da ultimo, non possiamo dimenticare il principio di buona fede e cooperazione tra le due organizzazioni, esistente sin dall'Accordo quadro del 2004, che non sempre hanno avuto rapporti distesi, per usare un eufemismo, né il fatto che l'UE, ad oggi, non ha ancora una piena e completa capacità tecnica per pianificare e sviluppare le proprie infrastrutture critiche nello spazio extra-atmosferico, per cui dovrà gioco-forza continuare a servirsi dell'ESA se vorrà garantire alle future generazioni un accesso sicuro, resiliente e sostenibile allo spazio extra-atmosferico.

GIANFRANCO GABRIELE NUCERA