



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 6 febbraio 2014
(OR. it)**

5978/14

**ESPACE 17
COMPET 71
IND 41
TRANS 41
RECH 44**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	6 febbraio 2014
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 56 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE Relazione sui progressi compiuti nella definizione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea (ESA)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 56 final.

All.: COM(2014) 56 final



Bruxelles, 6.2.2014
COM(2014) 56 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sui progressi compiuti nella definizione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea (ESA)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione sui progressi compiuti nella definizione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea (ESA)

1. CONTESTO POLITICO

Le relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea (ESA) sono da molto tempo oggetto di discussioni politiche, che hanno portato al risultato pratico, fra gli altri, dell'accordo quadro UE/ESA in vigore dal maggio 2004.¹ Il trattato di Lisbona² ha dato un nuovo impulso a tali discussioni potenziando la dimensione politica delle questioni spaziali nell'UE e disponendo che l'UE "instauri tutti i collegamenti utili con l'Agenzia spaziale europea".

La Commissione europea ha affrontato la questione in due successive comunicazioni. Nella sua comunicazione dell'aprile 2011 "***Verso una strategia spaziale dell'Unione europea al servizio dei cittadini***"³ la Commissione esprime l'opinione che l'ESA "*dovrebbe continuare ad evolversi verso un modello organizzativo che consenta la coesistenza in un'unica struttura, da un lato, dei programmi militari e civili e, dall'altro, di una dimensione intergovernativa e di una dimensione 'Unione'*", e dovrebbe "*continuare il suo percorso di avvicinamento all'Unione*" e continuare "*a dotarsi, all'occorrenza, di strutture gestionali destinate esclusivamente ai programmi dell'Unione*". E nella comunicazione "***Istituzione di adeguate relazioni tra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea***"⁴ adottata dalla Commissione nel novembre 2012 si afferma che "*la necessità di una maggiore efficienza operativa, di una simmetria in materia di difesa e di sicurezza così come di coordinamento e responsabilità politici può essere soddisfatta solo nel lungo termine, mediante un ravvicinamento dell'ESA all'Unione europea. La Commissione ritiene che occorra fissare un termine chiaro tra il 2020 e il 2025 per tale obiettivo a lungo termine*".

Nelle sue conclusioni del 18 febbraio 2013⁵, il Consiglio dell'UE ha riconosciuto che "*potrebbe essere necessario riesaminare e potenziare il funzionamento delle relazioni tra l'UE e l'ESA considerati i cambiamenti del contesto politico, il ruolo crescente dell'UE nel settore spaziale, le sfide in termini di competitività affrontate da tale settore e la sempre maggiore importanza delle attività spaziali per la società*". Il Consiglio ha inoltre riconosciuto che "*l'accordo quadro*" e gli aspetti relativi alla governance in esso contenuti "*potrebbero non costituire più, nella loro forma attuale, il quadro più adeguato con cui assicurare una politica spaziale europea efficiente ed efficace, che si avvalga pienamente e con coerenza delle rispettive competenze dell'UE e dell'ESA*", e ha invitato "*la Commissione europea a lavorare assieme al direttore generale dell'ESA e in stretta cooperazione con i rispettivi Stati membri dell'UE e dell'ESA... per assicurare coerenza, convergenza e complementarità al fine di elaborare proposte comuni concernenti l'ulteriore evoluzione delle*

¹ GU L 261 del 6.8.2004, pag. 64.

² Art. 189 TFUE

³ COM(2011)152 del 4 aprile 2011

⁴ COM(2012)671 del mercoledì 14 novembre 2012

⁵ ST6571/13

relazioni tra l'UE e l'ESA sulla base di un'analisi comune, ai fini delle decisioni che dovranno essere adottate dagli organi rispettivi entro il 2014".⁶

La crescente partecipazione finanziaria dell'UE alle attività spaziali rende ancor più necessario seguire con attenzione l'evoluzione delle relazioni UE/ESA. Nel nuovo quadro finanziario pluriennale 2014-2020, l'UE assegna quasi 12 miliardi di euro ai programmi spaziali europei su larga scala come Galileo, EGNOS e Copernicus, e alle attività di ricerca spaziale nell'ambito del programma Orizzonte 2020. Si tratta di un investimento più che raddoppiato rispetto al precedente periodo di programmazione finanziaria, il che riflette la crescente importanza che l'UE attribuisce alle attività spaziali nell'affrontare le sfide economiche e sociali dell'Unione e dei suoi Stati membri.

L'UE attualmente destina all'ESA una larga parte (circa il 75%) del suo bilancio per lo spazio, il che ne fa il maggiore finanziatore dell'ESA e un'importante fonte di finanziamento istituzionale delle attività spaziali in Europa. L'importo del bilancio dell'UE destinato all'ESA nel prossimo periodo di sette anni supererà i singoli contributi di tutti gli Stati membri dell'ESA.

I fondi gestiti dall'ESA forniti dall'UE sono soggetti al regolamento finanziario dell'UE. Dal punto di vista della Commissione, che detiene la piena responsabilità politica per l'attuazione dei programmi spaziali dell'UE, sono necessari meccanismi che garantiranno che le attività affidate all'ESA producano i risultati attesi e siano condotte e gestite nel modo più efficiente, efficace e responsabile, seguendo rigorosamente le norme e le procedure dell'UE, in un contesto analogo a quello dell'Unione. Questa opinione è stata avallata dal colegislatore nel nuovo regolamento Galileo⁷. Come sottolineato nella comunicazione del novembre 2012, la Commissione europea mira a stabilire con l'ESA rapporti in grado di garantire *"una maggiore efficienza operativa, una simmetria in materia di difesa e di sicurezza così come coordinamento e responsabilità politici"*⁸.

Dal canto suo, l'ESA ha iniziato riflessioni sull'ulteriore evoluzione dell'Agenzia. Come affermato nella dichiarazione politica⁹ approvata dal Consiglio dell'ESA a livello ministeriale il 20 novembre 2012, questa evoluzione dovrebbe approfittare pienamente di, e comprendere, tra l'altro, la "competenza dell'UE nel settore dello spazio, nell'affrontare le conseguenze per il funzionamento dell'ESA e assicurare così una gestione efficace dei programmi finanziati dall'UE in base alle norme dell'UE". Gli Stati membri dell'ESA hanno incaricato il direttore generale dell'Agenzia di "collaborare con la Commissione europea al fine di fornire un'analisi

⁶ In una dichiarazione scritta alle conclusioni del Consiglio, la Commissione europea ha voluto chiarire di ritenere che "il termine 'comuni' dopo 'proposte' esprima un concetto che non è corretto da un punto di vista giuridico e istituzionale. Nell'esercitare il proprio diritto d'iniziativa, la Commissione determinerà il modo più adeguato per garantire una stretta cooperazione con il direttore generale dell'Agenzia spaziale europea (ESA) e con gli Stati membri dell'UE durante l'elaborazione delle sue proposte concernenti adeguate relazioni future tra l'UE e l'ESA".

⁷ Ad esempio, in riferimento all'accordo di delega che dovrà essere concluso dall'Unione con l'ESA per la fase di dispiegamento del programma Galileo, il considerando 30 del regolamento recita che *"affinché la Commissione possa esercitare appieno il proprio potere di controllo, l'accordo di delega dovrebbe comprendere le condizioni generali per la gestione dei finanziamenti affidati all'ESA. Relativamente alle attività finanziate esclusivamente dall'Unione, tali condizioni dovrebbero garantire un grado di controllo comparabile a quello che sarebbe necessario se l'ESA fosse un'agenzia dell'Unione."* (Regolamento n. 1285/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione e all'esercizio dei sistemi europei di radionavigazione via satellite; GU L 247 del 20.12.2013)

⁸ Per il Parlamento europeo

⁹ Dichiarazione politica "Verso l'Agenzia Spaziale Europea che è la più funzionale per l'Europa", ESA/C-M/ccxxxiv/RIS. 4 (Final) del 20 novembre 2012

comune della situazione del settore spaziale europeo e una visione comune sul suo andamento diretta a rafforzare la coerenza, la convergenza e la complementarità tra le diverse parti interessate".

È in questo contesto che la Commissione ha condotto una valutazione preliminare di quattro opzioni per l'evoluzione delle relazioni UE-ESA e il loro probabile impatto in termini di costi, benefici e implicazioni istituzionali e giuridiche. La presente relazione presenta lo stato attuale delle riflessioni in seno alla Commissione e i prossimi passi possibili e rappresenta la prima fase di processi aperti e trasparenti di analisi e di riflessione continuativi, nonché del dibattito con gli Stati membri e con il direttore generale dell'ESA, che dovrebbero condurre verso conclusioni comuni e coerenti tra l'UE, l'ESA e gli Stati membri verso la fine del 2014 e l'inizio del 2015. Gran parte della valutazione preliminare presentata nella presente relazione si basa sui risultati di uno studio tecnico esterno¹⁰, che ha fornito alcuni utili elementi d'analisi.

I servizi della Commissione hanno mantenuto i contatti con il direttore generale dell'ESA al fine di assicurare il coordinamento e la coerenza delle analisi e delle opzioni considerate da entrambe le parti, anche se i punti di partenza e criteri di valutazione potrebbero essere diversi per ciascuna organizzazione. In questa fase preparatoria la Commissione ha inoltre mantenuto un dialogo con i rappresentanti degli Stati membri a livello di esperti attraverso il proprio gruppo di esperti per la politica spaziale.

2. LE QUESTIONI STRUTTURALI DA AFFRONTARE

La comunicazione della Commissione del novembre 2012 ha individuato cinque questioni strutturali nelle relazioni UE/ESA, che hanno fornito il punto di partenza per l'analisi. Fra tali questioni vi sono le differenze nelle norme finanziarie, la composizione asimmetrica, l'asimmetria in materia di sicurezza e di difesa, la mancanza di meccanismi di coordinamento delle politiche e la mancanza di un livello di responsabilità politica nell'ambito dell'ESA nei confronti del Parlamento europeo. L'analisi effettuata dal consulente esterno ha dimostrato che tali questioni sono fonte di inefficienze, diverse per intensità e incidenza. Per esempio:

- Le differenze nelle norme finanziarie e nelle procedure allungano i tempi del processo decisionale, il che potrebbe aumentare il costo dei programmi e incidere sui risultati complessivi del sistema, in particolare quando le attività sono in una fase critica.¹¹ Ad esempio, l'attuale metodo utilizzato per gli appalti rende necessarie molteplici fasi di convalida (per correggere carenze o integrare e migliorare i dossier secondo necessità) che potrebbero causare l'allungamento dei tempi decisionali.
- Secondo la relazione del consulente esterno, nell'esperienza finora acquisita l'asimmetria della composizione è valutata come meno problematica ma potrebbe tuttavia porre problemi in futuro. Per esempio, possono esserci rischi derivanti dalla possibilità limitata di imporre agli Stati non membri doveri di lealtà verso i programmi dell'UE ai quali essi partecipano. Potenzialmente, una conseguenza potrebbe essere la vendita di tecnologie sensibili a paesi terzi. Inoltre, gli Stati non membri dell'UE potrebbero bloccare decisioni importanti sul futuro dei programmi dell'UE (quali lanci di satelliti o trasferimento della

¹⁰ Evoluzione delle relazioni UE-ESA: Valutazione costi/benefici delle opzioni, Roland Berger Strategy Consultants, novembre 2013.

¹¹ Precedenti analisi condotte per i programmi GNSS dimostrano che un giorno di ritardo nella fase critica equivale a un costo di circa 1 milione di euro.

proprietà dei beni) a causa delle diverse regole di voto nel sistema intergovernativo dell'ESA.

- Anche l'asimmetria in materia di sicurezza e di difesa potrebbe generare problemi. L'eventuale vendita di tecnologie sensibili a paesi terzi potrebbe porre questioni di sicurezza strategica per l'UE. La gestione di dati riservati dell'UE può aumentare il livello di complessità della gestione dei programmi per l'ESA. Per talune funzioni sensibili in materia di sicurezza, all'ESA può essere richiesto di assumere soltanto cittadini dell'UE con il livello necessario di accreditamento di sicurezza.
- La mancanza di meccanismi di coordinamento delle politiche comporta che i programmi non sono necessariamente adeguati a sostenere i più ampi obiettivi politici dell'Unione. Gli obiettivi di politica industriale dell'ESA possono divergere da quelli di prestazione di servizi dell'UE. I meccanismi previsti nell'attuale quadro UE/ESA non vengono percepiti come uno strumento efficace per tale coordinamento. Il quadro attuale non prevede meccanismi espliciti per la concertazione del processo decisionale: le politiche sono quindi coordinate solo a livello di programma, attraverso meccanismi che devono essere concordati programma per programma, con tempi lunghi. Tale assenza di meccanismi specifici di coordinamento delle politiche potrebbe provocare ritardi nel lancio di programmi.
- La questione della responsabilità politica e finanziaria nei confronti del Parlamento europeo è essenziale, data l'entità dei fondi dell'UE gestiti dall'ESA e il suo ruolo di primo piano nell'attuazione dei programmi. In quanto istituzione responsabile dell'esecuzione del bilancio a norma dell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione europea è pienamente responsabile dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea degli eventuali ritardi o sovraccosti dei programmi fatti dall'UE mentre l'ESA gestisce operativamente questi programmi per suo conto attraverso accordi di delega. Poiché è la Commissione a sostenere il rischio di progetto finale, l'incentivo per l'ESA a realizzare i programmi entro i tempi e i costi previsti e dando la giusta priorità agli obiettivi politici e degli utenti è ridotto. Nei programmi cofinanziati l'UE ha potuto incidere solo limitatamente sulle decisioni tecniche prese dall'ESA. Se le prime fasi di un programma spaziale sono finanziate solo dall'ESA, nelle fasi successive può risultare difficile per la Commissione garantire che i fondi dell'UE vengano utilizzati per attuare le sue politiche.

L'analisi di queste limitazioni fornisce le necessarie basi per la configurazione delle opzioni presentate di seguito.

3. SINTESI DELLE ALTERNATIVE

Nella comunicazione del novembre 2012, la Commissione europea ha delineato quattro opzioni per l'ulteriore evoluzione delle relazioni UE-ESA verso un obiettivo finale di riavvicinamento. Queste opzioni, sebbene non rappresentino un elenco esauriente, sono quelle che la Commissione ha individuato come più pragmatiche e realizzabili per affrontare le limitazioni strutturali nelle attuali relazioni UE-ESA. Il direttore generale dell'ESA sta valutando le medesime opzioni, il che garantisce il necessario livello di coerenza tra i due processi paralleli. Le quattro opzioni sono incrementalmente: da un'opzione che prevedrebbe miglioramenti senza modifiche del quadro giuridico attuale delle relazioni UE/ESA a una in cui l'ESA cesserebbe di esistere in quanto organizzazione intergovernativa per diventare un'agenzia dell'UE.

3.1. Opzione 1: nessun cambiamento (scenario di riferimento)

La situazione rimane invariata nell'ambito dei termini dell'attuale accordo quadro UE/ESA. L'UE e l'ESA rimangono due entità distinte senza meccanismi efficaci per garantire maggiore coerenza e coordinamento. L'UE cofinanzia alcuni programmi spaziali con l'ESA e/o ne finanzia interamente altri la cui esecuzione verrà delegata all'ESA. I programmi saranno elaborati sulla base di accordi specifici che saranno negoziati fase per fase, ricorrendo agli strumenti generali disponibili nei regolamenti finanziari dell'UE. Gli obiettivi politici e di missione saranno fissati dall'UE e dall'ESA secondo le rispettive strutture istituzionali.

3.2. Opzione 2: miglioramento della cooperazione nell'ambito dello status quo

L'UE e l'ESA rimangono due entità distinte ma l'interfaccia viene adattato sulla base di modifiche all'accordo quadro UE/ESA esistente e del miglioramento degli accordi di delega. Gli obiettivi politici e di missione sarebbero fissati congiuntamente dall'UE e dall'ESA e il coordinamento sarebbe garantito mediante l'elaborazione di un nuovo accordo quadro. Tale accordo verrebbe adottato dal Consiglio dell'ESA e dal Consiglio dell'UE, con il consenso del Parlamento europeo. Nell'esecuzione dei programmi, l'ESA continuerebbe a sviluppare internamente la capacità di gestire le piccole differenze tra i due regimi finanziari (UE ed ESA) e a lavorare su un progressivo allineamento delle proprie procedure contabili, di controllo interno e di audit alle corrispondenti norme dell'UE. Il nuovo accordo conterrebbe meccanismi di coordinamento specifici.

3.3. Opzione 3: istituzione di una struttura programmatica dedicata esclusivamente alla gestione dei programmi dell'UE (ossia un "pilastro UE")

Non vi è alcuna definizione preesistente di questo "pilastro UE"/ESA. Tuttavia, risulta dalle comunicazioni della Commissione che questo pilastro dovrebbe essere un passo avanti verso una *"maggiore efficienza operativa, una simmetria in materia di difesa e di sicurezza così come di coordinamento e di responsabilità politici"*¹² e creare un *"contesto analogo a quello dell'UE"*¹³.

Per definire questa opzione è stato assunto un approccio pragmatico, iniziando con i problemi che essa è volta a risolvere in modo da definire i suoi contorni ideali per poi esaminare lo strumento giuridico necessario per la sua attuazione. Si ritiene essenziale che il "pilastro UE" sia progettato per operare con le norme dell'UE, poiché ciò permetterebbe di affrontare la questione del mancato allineamento delle norme finanziarie. Nell'ambito del "pilastro UE", che funzionerebbe da contesto analogo a quello dell'UE, non si porrebbero problemi di composizione asimmetrica.

¹² Nei confronti del Parlamento Europeo

¹³ Il concetto di un "pilastro UE" nell'ambito dell'ESA ha fatto parte delle riflessioni della Commissione sulle sue relazioni con l'ESA come un passo avanti verso l'obiettivo a lungo termine di un ravvicinamento. Nella sua comunicazione dell'aprile 2011, la Commissione ha affermato che l'ESA *"continuerà a dotarsi di strutture gestionali destinate esclusivamente ai programmi dell'Unione"*. Nella comunicazione del novembre 2012 la Commissione dichiara inoltre che l'ESA, nel lavorare verso l'obiettivo a lungo termine del ravvicinamento, potrebbe *"effettuare i necessari adeguamenti strutturali (a livello finanziario e decisionale interno) per far sì che le attività delegate all'ESA dalla Commissione siano gestite in un contesto analogo a quello dell'Unione europea (ad es. tramite un'apposita direzione incaricata di gestire programmi UE nell'ambito dell'ESA)"*. Questa opzione è anche oggetto di esame da parte dell'ESA nel contesto della riflessione sulla sua possibile evoluzione futura (una riflessione avviata al consiglio ESA a livello ministeriale di novembre 2012).

Tale "pilastro UE" sarebbe "ospitato" all'interno dell'ESA, anche fisicamente nella sede dell'agenzia, e potrebbe condividere con essa alcuni servizi comuni fra esso e l'ESA intergovernativa.

La creazione di un "pilastro UE" nell'ambito dell'ESA non comprometterebbe il funzionamento degli altri dipartimenti dell'ESA intergovernativa nella sua forma attuale. Questa opzione richiederebbe un'analisi più approfondita degli aspetti giuridici ed istituzionali, in particolare per quanto riguarda la responsabilità politica e le procedure di discarico. Infine, l'approccio pragmatico di cui sopra dovrà essere attuato in piena conformità alle norme finanziarie applicabili e, in particolare, ai principi di bilancio enunciati nel regolamento finanziario¹⁴.

3.4. Opzione 4: l'ESA diventa un'agenzia dell'UE pur conservando alcune delle sue caratteristiche intergovernative

In questa opzione l'ESA diventa un'agenzia dell'UE. Questa agenzia spaziale dell'Unione europea manterrebbe alcune strutture in grado di agevolare la cooperazione intergovernativa (cioè programmi facoltativi, diversi dai programmi dell'UE, finanziati direttamente dagli Stati membri al di fuori del bilancio dell'UE). L'agenzia avrebbe un base giuridica dell'UE e sarebbe disciplinata secondo le norme dell'UE.

4. CONFRONTO FRA LE OPZIONI

Le quattro opzioni qui delineate affrontano le limitazioni nelle attuali relazioni UE-ESA in misura differente e presentano vantaggi e svantaggi diversi. Anche gli sforzi necessari per attuare ciascuna delle opzioni varierebbero sensibilmente.

Esse sono state valutate da due punti di vista principali: i) la loro "efficacia", cioè la capacità di affrontare le questioni strutturali e le inefficienze operative attualmente individuate, nonché i risparmi generati in termini di costi del personale e di incidenza sui tempi del processo decisionale; e ii) i rispettivi "costi", valutati dal punto di vista della facilità di implementazione degli adeguamenti giuridici necessari e della rapidità prevista per tale implementazione. Le opzioni sono state classificate su questa base.

Un'analisi qualitativa della capacità di ciascuna di esse di risolvere le limitazioni strutturali identificate mostra che l'opzione 1 non è in grado di affrontarne nessuna a livello strutturale; l'opzione 2 ne affronta alcune, ma solo in misura limitata; le opzioni 3 e 4 invece sono quelle che risolvono meglio queste limitazioni (la 4 del tutto, la 3 quasi del tutto). In particolare:

- Le differenze nelle norme finanziarie vengono affrontate quasi interamente nelle opzioni 4 e 3. L'opzione 2 mitiga in larga misura il disallineamento, ma dà un po' meno fiducia nell'applicazione delle procedure finanziarie che sono equivalenti a quelle adottate dall'UE.
- L'asimmetria della composizione viene affrontata in larga misura dall'ESA come agenzia dell'UE e dal "pilastro UE"/ESA. Il rafforzamento della cooperazione nell'ambito dello status quo elimina questo ostacolo in misura notevolmente inferiore.
- L'asimmetria in materia di sicurezza e di difesa è ridotta in ampia misura dalle opzioni 3 e 4, e risolta in misura limitata dall'opzione 2. Il rischio di vendita di tecnologie sensibili

¹⁴ Regolamento n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione; GU L 298 del 26.10.2012 (v. Parte I, Titolo II).

continua ad essere un problema in tutte le opzioni, sebbene l'effetto leva sugli Stati membri sia maggiore nelle opzioni 3 e 4.

- La mancanza di meccanismi di coordinamento delle politiche viene affrontata quasi interamente nell'opzione 4, e in una certa misura nelle opzioni 3 e 2. Il coordinamento delle politiche e l'allineamento degli obiettivi di politica industriale aumenteranno con un riavvicinamento tra l'ESA e l'UE. Si prevede che la concertazione del processo decisionale resterà invece un problema, a meno che l'ESA diventi un'agenzia dell'UE.

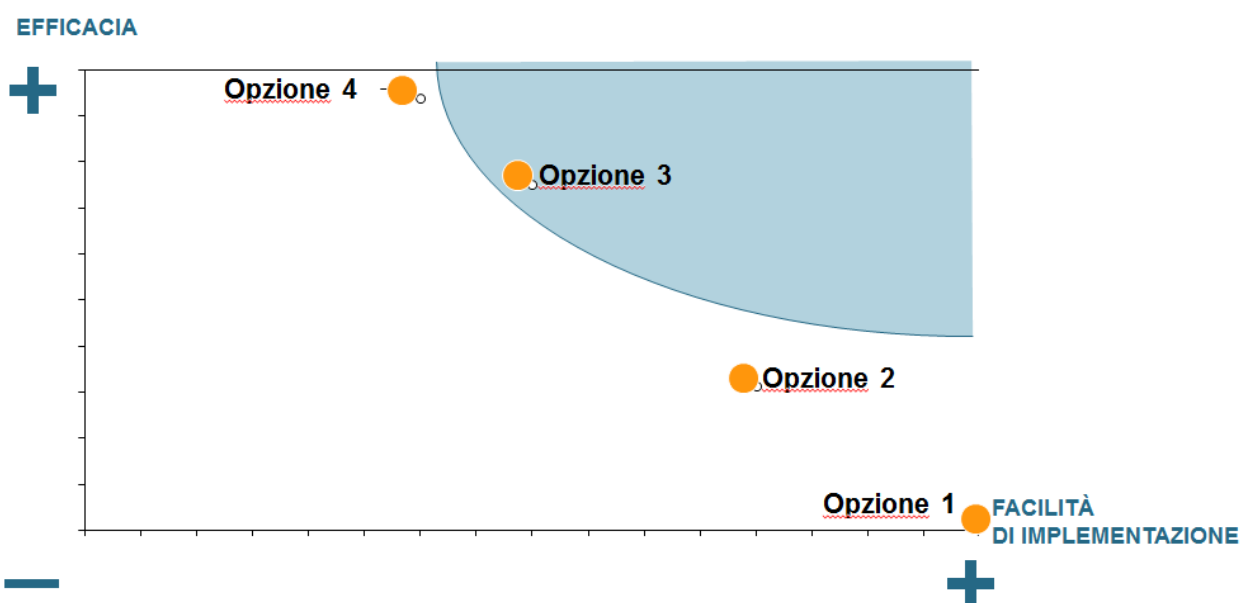
Le opzioni possono generare ulteriori effetti positivi (benefici) in termini di risparmi derivanti dalla potenziale riduzione dei tempi del processo decisionale per l'attuazione dei programmi e dall'ottimizzazione degli organici presso la Commissione e l'ESA.

Per quanto riguarda gli adeguamenti giuridici che sarebbero necessari per attuare le diverse opzioni, l'analisi porta alla conclusione che l'opzione 2 sarebbe relativamente facile da attuare. Essa richiederebbe modifiche dell'attuale quadro UE/ESA oppure un nuovo accordo. La Commissione ritiene che l'opzione 3 richiederebbe un atto legislativo dell'UE che dovrebbe contenere, tra l'altro, la definizione dei compiti, della struttura e delle esigenze finanziarie del "pilastro UE", sulla base di una dettagliata analisi quantitativa di costi e benefici e ad una valutazione delle complesse implicazioni istituzionali e giuridiche di questa opzione, comprensive di eventuali modifiche del quadro giuridico dell'ESA.

L'opzione 4 sembra essere più complessa. In questa opzione l'ESA cesserebbe di esistere come organizzazione intergovernativa e verrebbe creata un'agenzia dell'UE. Si dovrebbero adottare uno statuto del personale (comprese disposizioni transitorie) e un regolamento finanziario della nuova agenzia. Questa opzione è considerata la meno fattibile anche perché implica un processo di attuazione molto impegnativo e richiede un consenso politico che potrebbe essere difficile da ottenere nel prossimo futuro.

In base alla combinazione di vari criteri di valutazione, la figura qui sotto fornisce una mappa preliminare delle opzioni in termini di compromesso tra costo ed efficacia. Dal momento che le opzioni previste non si escludono a vicenda, potrebbero essere prese in considerazione opzioni multiple a seconda del calendario adottato.

Figura: Classifica preliminare delle opzioni in termini di rapporto costo/efficacia



È importante notare che la recente relazione dell'ESA "Status of ESA/EU relations – Scenarios assessment" ("Stato delle relazioni ESA/UE: valutazione degli scenari"), presentata al Consiglio dell'ESA del 19 dicembre 2013 come parte del follow-up in corso della dichiarazione politica approvata nella riunione dello stesso Consiglio a livello ministeriale il 20 novembre 2012, presenta come scenari evolutivi più promettenti un cosiddetto "Status quo migliorato" e una "Camera dell'UE", che sembrano vicini alle opzioni 2 e 3 descritte nella presente relazione. Secondo la relazione dell'ESA, lo "Status quo migliorato" "sarebbe realizzato a breve termine per mezzo di specifici accordi legati ai programmi basati sulle strutture giuridiche esistenti a livello di UE (regolamenti) e di ESA (la Convenzione)... A medio termine, questo scenario potrebbe comportare una revisione dell'accordo quadro oppure la conclusione di un nuovo accordo di cooperazione". Nella relazione si legge che la "Camera dell'UE" "sarebbe una struttura specifica a sé stante da aggiungere alla struttura giuridica esistente dell'ESA, che resterebbe invariata... Questo scenario comporterebbe la coesistenza di due 'Camere' parallele sotto l'ombrello dell'ESA, una intergovernativa e una dell'UE". La relazione presenta anche un terzo scenario – "Agenzia dell'UE" – come alternativa che dipenderebbe da una visione a lungo termine, oltre il 2020, sulla quale al momento non vi è consenso fra gli Stati membri dell'ESA.

5. CONCLUSIONE E PROSSIME TAPPE

Gli elementi di analisi presentati sopra cercano di offrire un quadro delle varie opzioni e della loro capacità di ridurre i problemi strutturali e introdurre miglioramenti nell'attuale assetto delle attuali relazioni UE-ESA. Questi elementi non sono tuttavia, in questa fase, sufficienti a giustificare una scelta definitiva tra le opzioni.

Secondo lo studio esterno, *"la creazione di un organismo specifico nell'ambito dell'ESA... offre, nel medio termine, il miglior compromesso tra l'efficacia prevista e la facilità di attuazione"*. La Commissione considera valida questa opzione, che deve essere ulteriormente analizzata e discussa con l'ESA per poterne valutare pienamente le conseguenze in termini giuridici, tecnici e di risorse umane. Il vantaggio di tale opzione è che permetterebbe di mantenere la struttura intergovernativa dell'ESA, creando al tempo stesso un quadro adeguato per gestire le risorse finanziarie erogate dall'UE.

L'opzione 3 potrebbe costituire una risposta migliore per affrontare i problemi strutturali nelle relazioni UE/ESA, ma l'opzione 2 (la revisione dell'accordo quadro vigente) dovrebbe essere considerata insieme alla 3.

Va anche sottolineato che, come evidenzia la comunicazione del novembre 2012, gli accordi di delega hanno contribuito al riavvicinamento tra l'UE e l'ESA e possono continuare a contribuire al miglioramento dell'efficienza operativa e ai rapporti di lavoro tra l'UE e l'ESA per quanto riguarda la partecipazione di quest'ultima all'attuazione di Galileo e Copernicus. Le opzioni 2 e 3 vanno quindi considerate alla luce dei miglioramenti delle disposizioni di lavoro UE/ESA che si possono ottenere attraverso tali accordi di delega.

La Commissione ritiene che la via che sarà scelta per il futuro debba apportare valore aggiunto a vantaggio di entrambe le organizzazioni, UE ed ESA, ed evitare una opacità per quanto concerne le responsabilità. La soluzione scelta deve essere pragmatica ed evitare un

approccio di tipo "big bang", ma al tempo stesso fornire una solida e sostenibile base (giuridica) sulla quale far evolvere le relazioni nel lungo termine, pensando al 2020 e oltre, nel pieno rispetto delle norme finanziarie applicabili e in particolare dei principi di bilancio sanciti nel regolamento finanziario. L'impatto sui programmi in corso va valutato con attenzione per ridurre gli eventuali rischi di perturbazione.

Il presente documento costituisce una prima risposta della Commissione all'invito del Consiglio (formulato nelle sue conclusioni del febbraio 2013) a elaborare proposte per l'ulteriore evoluzione delle relazioni UE/ESA. Sulla base della presente valutazione iniziale, la Commissione europea intende intensificare le discussioni con gli Stati membri e con il direttore generale dell'ESA per perfezionare le analisi normative e tecniche delle opzioni al fine di giungere a proposte coerenti da parte della Commissione da un lato e del direttore generale dell'ESA dall'altro, per un approccio convergente che definisca il futuro quadro delle relazioni tra le due organizzazioni.

L'ESA dovrebbe adottare una decisione circa l'evoluzione dell'Agenzia nella riunione del suo Consiglio a livello ministeriale nel dicembre 2014.

Per quanto riguarda l'UE, il presente documento mira ad alimentare il dibattito in sede di Consiglio al fine di ottenere un orientamento politico per le prossime iniziative da adottare in stretta collaborazione con il direttore generale dell'ESA. Sulla base dell'esito di tali discussioni, del dialogo in corso con l'ESA e in subordine a un'ulteriore analisi interna delle opzioni, la Commissione potrà presentare proposte concrete volte a ridefinire il quadro attuale delle relazioni UE-ESA fra la fine del 2014 e l'inizio del 2015.

Il documento non pregiudica eventuali proposte future da parte della Commissione, che saranno basate su una valutazione d'impatto dettagliata a esse allegata che analizzerà e quantificherà ulteriormente gli effetti almeno delle opzioni 2 e 3. In particolare è necessario un lavoro supplementare per valutare le opzioni in termini di efficacia del coordinamento e di attuazione delle politiche, nonché dell'incidenza dell'azione combinata dell'UE e dell'ESA sugli obiettivi politici generali dell'UE (ad esempio l'importanza strategica dello spazio per l'Europa, il contributo delle attività spaziali alle sfide per la società e la competitività dell'industria spaziale dell'UE). L'analisi dovrebbe comprendere anche elementi di previsione a lungo termine sugli sviluppi economici, tecnologici e industriali, nonché sui potenziali sviluppi a livello mondiale che potrebbero influenzare le relazioni fra l'UE e l'ESA.