

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Programma Galileo: portare a buon fine l'insediamento dell'Autorità di vigilanza europea

(2006/C 318/34)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 19 gennaio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Programma Galileo: portare a buon fine l'insediamento dell'Autorità di vigilanza europea*.

La sezione specializzata Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 18 luglio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore BUFFETAUT.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 settembre 2006, nel corso della 429^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 200 voti favorevoli, 4 voti contrari e 2 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

Il Comitato economico e sociale europeo attribuisce la massima importanza al buon esito del programma Galileo. A questo proposito ritiene essenziale che la transizione dall'impresa comune Galileo (*Galileo Joint Undertaking* — GJU) all'Autorità di vigilanza Galileo (*Galileo Supervisory Authority* — GSA) avvenga senza intoppi, e a tal fine raccomanda di:

- mettere in atto un piano per il trasferimento delle attività dell'impresa comune all'Autorità di vigilanza al fine di garantire la sicurezza giuridica di tale trasferimento,
- risolvere, sul piano giuridico e pratico, la questione del trasferimento all'Autorità di vigilanza delle attività svolte dalle entità dei paesi terzi (Cina e Israele) associate all'impresa comune,
- garantire il trasferimento effettivo degli stanziamenti residui dell'impresa comune all'Autorità di vigilanza,
- adoperarsi per evitare sovrapposizioni di competenze tra l'impresa comune e l'Autorità di vigilanza fino alla data di chiusura dell'impresa comune,
- evitare ogni interruzione nello svolgimento dei negoziati relativi al contratto di concessione,
- garantire il sistema di responsabilità internazionale degli Stati di lancio per i satelliti della costellazione Galileo.

2. Introduzione

2.1 Il trasferimento delle attività dall'impresa comune Galileo (GJU) all'Autorità di vigilanza Galileo (GSA) deve essere portato a termine entro la fine del 2006. Per garantire il successo futuro del programma Galileo è indispensabile che questo trasferimento avvenga nelle migliori condizioni possibili sia sul piano giuridico che sul piano finanziario, del personale e di bilancio.

2.2 A tal fine occorre assicurare la continuità nei negoziati relativi al contratto di concessione che sono stati avviati dall'impresa comune e che verranno proseguiti dall'Autorità di vigilanza.

2.3 Infine, occorre affrontare la questione specifica della responsabilità internazionale degli Stati nel quadro del programma Galileo, questione che dovrà essere risolta in tempo utile per la fine delle discussioni relative al contratto di concessione e i prossimi lanci di satelliti della costellazione Galileo.

3. Osservazioni generali

3.1 Caratteristiche del programma Galileo

3.1.1 Galileo è un grande progetto scientifico e tecnico che riveste un valore emblematico per l'Unione europea. I sistemi di radionavigazione satellitare costituiscono una sfida strategica che l'Unione non poteva ignorare: essa ha dunque deciso di finanziare e mettere a punto una propria infrastruttura globale di satelliti di navigazione (GNSS), sul modello degli Stati Uniti e della Russia.

3.1.2 Galileo offrirà un servizio planetario di posizionamento estremamente preciso, solido e garantito, che sarà in grado di trasmettere un messaggio di integrità. Esso fornirà servizi autonomi di navigazione e di posizionamento posti sotto il controllo civile, ma al tempo stesso sarà compatibile ed interoperabile con i due sistemi militari esistenti: il sistema americano GPS (*Global Positioning System*) e il sistema russo Glonass. Galileo disporrà, inoltre, di un servizio governativo sicuro ed accessibile agli utenti autorizzati in ogni circostanza.

3.1.3 Il sistema europeo sarà basato su una costellazione di trenta satelliti e stazioni terrestri, necessari al funzionamento ottimale del sistema, i quali dovranno essere operativi entro la fine del 2010.

3.1.4 Il programma è portato avanti e sostenuto da due soggetti principali: l'Unione europea, rappresentata dalla Commissione europea, e l'Agenzia spaziale europea (ESA). La Commissione europea e l'ESA hanno creato l'impresa comune Galileo (GJU), incaricata di sovrintendere al programma e di gestire i finanziamenti dell'Unione europea ad esso destinati.

3.1.5 Al termine della fase di convalida in orbita (fase IOV — *In Orbit Validation*), il sistema completo verrà trasferito dalla GJU all'Autorità di vigilanza Galileo (GSA), agenzia comunitaria di regolazione che dovrà firmare un contratto di concessione con un gruppo di imprese private.

3.1.6 Il costo totale del programma Galileo per la fase di definizione, di sviluppo e di convalida in orbita è stimato a 1 500 milioni di euro.

3.1.7 I negoziati per la conclusione del contratto di concessione sono attualmente in corso e vedono coinvolte la GJU e un consorzio di imprese europee (AENA, Alcatel, EADS, Finmeccanica, Hispasat, Immarsat, Teleop e Thales).

3.1.8 Le modalità del trasferimento delle attività dalla GJU alla GSA sono in via di definizione, ed occorre evitare che esse comportino ritardi, complicazioni o duplicazioni dei costi.

3.2 *L'impresa comune Galileo (Galileo Joint Undertaking — GJU)*

3.2.1 L'impresa comune è stata istituita con decisione del Consiglio dell'Unione europea, adottata tramite il regolamento (CE) n. 876/2002 del 21 maggio 2002, in base all'articolo 171 del Trattato che istituisce la Comunità europea: «La Comunità può creare imprese comuni o qualsiasi altra struttura necessaria alla migliore esecuzione dei programmi di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione comunitari». Il regolamento contiene, in allegato, lo statuto della GJU.

3.2.2 I membri fondatori della GJU sono:

- la Comunità europea rappresentata dalla Commissione, e
- l'Agenzia spaziale europea (ESA).

3.2.3 L'articolo 1, paragrafo 3), lettera b), dello statuto della GJU prevede che qualsiasi impresa, anche di paesi terzi, possa diventare membro dell'impresa comune. Attualmente fanno parte dell'impresa un organismo cinese (il *National Remote Sensing Centre of China* — NRSCC) e una società commerciale israeliana (il centro Matimop). Queste due entità siedono nel consiglio di amministrazione e dispongono di un numero di voti proporzionale ai loro contributi.

3.2.4 La GJU possiede una personalità giuridica complessa dovuta proprio alla composizione del suo consiglio di amministrazione. Il regolamento indica che la GJU va considerata come un organismo internazionale ai fini della legislazione relativa alle imposte sul fatturato e alle accise. Esso precisa inoltre che la GJU è priva di finalità economiche. Secondo la Commissione, la natura giuridica della GJU la avvicina di più ad un'associazione che ad un'impresa commerciale, poiché essa riceve soltanto dei contributi da parte dei suoi membri e non genera profitti. Le autorità fiscali belghe dal canto loro (la GJU è soggetta al diritto belga per gli aspetti che esulano dalle disposizioni del suddetto

regolamento) hanno stabilito che non si tratta di una società commerciale, bensì di una persona giuridica senza scopo di lucro (assimilabile, nel diritto belga, a un'associazione).

3.2.5 Il suo capitale è così ripartito:

— Commissione europea	520 mio €
— ESA	50 mio €
— NRSCC	5 mio €
— Matimop	5 mio €

3.2.6 Data la particolare natura giuridica dell'impresa, e tenuto conto del fatto che essa riceve solo contributi, la Commissione ha proposto che il termine «capitale» venga sostituito da «contributi». Ciò ha richiesto una modifica dello statuto, che è stata approvata dal consiglio di amministrazione della GJU il 2 giugno 2006. La Corte dei conti europea ha d'altronde osservato che l'impiego del termine «capitale» non è adeguato, poiché la linea di bilancio in cui rientra la GJU non prevede apporti di capitale.

3.2.7 Il compito principale della GJU è di portare a buon fine il programma Galileo nella fase di sviluppo, combinando fondi pubblici e privati, e di gestire progetti dimostrativi di rilievo. La GJU ha pure il compito di varare le iniziative di ricerca e sviluppo necessarie per completare la fase di sviluppo e il coordinamento delle attività nazionali in questo campo e di gestire quindi i contratti di ricerca stipulati nel contesto del programma quadro di ricerca e sviluppo della Commissione europea (6° PQRS).

3.2.8 La GJU è diretta da:

- un consiglio di amministrazione,
- un comitato esecutivo,
- un direttore.

3.2.9 Inoltre, il Consiglio dell'Unione europea ha creato un consiglio di vigilanza e un consiglio di sicurezza con il compito di controllare le attività dell'impresa.

3.2.10 L'impresa comune è stata costituita per un periodo di quattro anni a decorrere dal 28 maggio 2002 (data della pubblicazione nella GU): tale periodo corrispondeva alla durata inizialmente prevista per la fase di sviluppo del programma Galileo. Il regolamento dispone che detto periodo possa essere prolungato fino al termine effettivo della fase di sviluppo, senza tuttavia definire le modalità di questa proroga. Tenuto conto della costituzione della GSA, la Commissione ha proposto di por fine alla GJU il 31 dicembre 2006. Ciò ha richiesto una modifica dello statuto allegato al regolamento del Consiglio (CE) n. 876/2002 del 21 maggio 2002 e del parere del Parlamento europeo e del CESE. Al termine della procedura di consultazione del

consiglio di vigilanza della GJU e del consiglio direttore per la navigazione dell'ESA, avviata il 10 marzo 2006, il 2 giugno scorso il consiglio di amministrazione della GJU ha approvato la modifica dello statuto, consentendo così alla Commissione di adottare, il 29 giugno 2006, la proposta di regolamento che modifica lo statuto della GJU. Tale proposta è ora in via di approvazione presso il Consiglio dell'UE.

3.2.11 Al fine di promuovere un ampio utilizzo dei sistemi di navigazione satellitare e consentire ad entità di paesi terzi di partecipare alla GJU, sono stati firmati diversi accordi internazionali tra l'Unione europea e alcuni di tali paesi (fra gli altri Cina, Israele, India, Ucraina), mentre con altri (Marocco, Corea, Russia e Argentina) sono in corso dei negoziati. Tali accordi escludono espressamente ogni tipo di cooperazione per quanto riguarda il servizio riservato a fini governativi. Due accordi tecnici di cooperazione sono stati conclusi dalla GJU con entità in rappresentanza di due paesi (si tratta di due centri: il *National Remote Sensing Centre* per la Cina e il *Matimop* per Israele). In conformità dello statuto della GJU, tali accordi consentono ai rappresentanti delle suddette entità di partecipare al consiglio di amministrazione della GJU.

3.2.12 Infine, l'articolo 21 dello statuto prevede la procedura di scioglimento della GJU.

3.3 L'Autorità di vigilanza Galileo (GSA)

3.3.1 Il Consiglio dell'Unione europea ha deciso d'istituire l'Autorità di vigilanza Galileo tramite il regolamento (CE) n. 1321/2004 del 12 luglio 2004. Si tratta di un'agenzia comunitaria dotata di personalità giuridica.

3.3.2 Essa ha il compito di gestire gli interessi pubblici relativi ai programmi europei GNSS e di fungerne da autorità di regolazione.

3.3.3 All'articolo 2 del regolamento sono descritti i compiti dell'autorità, ossia:

- gestire e controllare l'uso dei fondi specificamente assegnati ai programmi europei GNSS (infrastruttura globale del sistema di navigazione satellitare),
- concludere il contratto di concessione con il consorzio selezionato per le fasi costitutiva ed operativa di Galileo,
- subentrare all'impresa comune Galileo nella gestione dell'accordo con l'operatore economico incaricato del funzionamento di EGNOS (Sistema geostazionario europeo di navigazione di sovrapposizione),

- gestire le frequenze necessarie al funzionamento del sistema (coordinamento, diritto di utilizzazione, relazioni con il concessionario),
- curare l'aggiornamento e lo sviluppo di nuove generazioni del sistema,
- garantire che le componenti del sistema siano debitamente certificate,
- gestire gli aspetti inerenti alla sicurezza del sistema stesso.

3.3.4 Occorre sottolineare che la GSA sarà proprietaria del sistema e in particolare di tutti i beni sviluppati dal concessionario e dovrà tutelare e valorizzare gli investimenti già effettuati dalla Comunità.

3.3.5 La GSA è diretta da un consiglio di amministrazione (un rappresentante per ogni Stato membro e uno per la Commissione), un comitato per la sicurezza e la protezione del sistema, nonché un comitato scientifico e tecnico. L'autorità è rappresentata da un direttore esecutivo responsabile della gestione.

3.4 Questioni giuridiche, tecniche e finanziarie e rischi relativi al trasferimento delle attività dalla GJU alla GSA

3.4.1 Attuazione del passaggio dalla GJU alla GSA

La Commissione non ha ancora definito con chiarezza le modalità per la transizione e il trasferimento delle attività della GJU alla GSA. Tuttavia, secondo quanto indicato in un documento informale della DG Energia e trasporti della Commissione ⁽¹⁾, fra le due entità potrebbe intervenire uno scambio di lettere o un memorandum d'intesa per fissare le modalità della loro cooperazione, in modo da garantire la complementarità delle rispettive attività ed evitare ogni sovrapposizione.

3.4.2 Se all'avvio del programma Galileo le funzioni attribuite alle due entità erano diverse per natura e per calendario di attuazione, attualmente, visto il ritardo accumulato nella fase di sviluppo (circa due anni) e nell'effettivo insediamento della GSA (il direttore è stato nominato nel maggio 2005), risulta invece necessario, per ragioni economiche, giuridiche e tecniche, autorizzare la GSA ad intervenire fin da subito e procedere al più presto allo scioglimento della GJU ⁽²⁾, assai prima della conclusione della fase di sviluppo e convalida. A tal fine è importante garantire un passaggio graduale delle attività della GJU alla GSA, comprese quelle riguardanti la gestione dei contratti di ricerca stipulati dalla GJU, e in particolare coinvolgere molto da vicino, sin d'ora, i rappresentanti della GSA nei negoziati relativi al contratto di concessione che deve essere firmato e gestito dall'autorità di regolazione.

⁽¹⁾ *Setting-up of the Galileo Supervisory Authority, Document for Discussion at the Executive Committee of 24 June 2004*, TREN E/4/OO/bp D 11090 (2004) del 24.6.2004, pag. 1.

⁽²⁾ Si rammenta che la data inizialmente prevista per lo scioglimento della GJU era il 28 maggio 2006 (cfr. sopra — durata della GJU).

3.4.3 La data di cessazione delle attività della GJU è ora fissata al 31 dicembre 2006, sempre che i suoi membri accettino la modifica dello statuto. I direttori della GJU della GSA hanno concordato un primo piano di transizione e di trasferimento delle attività e del know-how della GJU. Nel febbraio 2006 tale piano è stato presentato al consiglio di vigilanza e al consiglio di amministrazione della GJU. Esso dovrà essere definito nei dettagli e adattato al fine di garantire che il passaggio avvenga il più rapidamente possibile e nelle migliori condizioni.

3.4.4 In questa fase di transizione le due entità devono lavorare in stretta collaborazione reciproca per consentire un trasferimento armonioso e graduale delle attività e delle competenze. Questa fase deve anche permettere alla GSA di diventare pienamente operativa, per evitare qualsiasi rischio di carenze di personale proprio nel periodo in cui verranno realizzate le attività decisive per il buon esito del programma.

3.4.5 Le azioni devono essere programmate in modo da garantire la cessazione delle attività per la fine di dicembre 2006 e consentire così di avviare la fase di liquidazione all'inizio del 2007. La transizione dovrebbe essere portata a termine quanto prima, anche per consentire all'Autorità di regolazione di definire e attuare le norme di sicurezza e di protezione applicabili a Galileo, di fissare le norme relative ai diritti di proprietà intellettuale, nonché di coordinare le azioni e le posizioni degli Stati membri riguardo alle frequenze necessarie all'utilizzo del sistema Galileo.

3.4.6 Il piano di transizione dovrà prevedere delle misure atte a garantire la coerenza delle azioni condotte da ciascuna delle due entità e le condizioni per comporre eventuali controversie fra di esse. Ad oggi, è stato convenuto che in caso di difficoltà nell'attuazione della transizione il direttore della DG Energia e trasporti funga da mediatore tra la GJU e la GSA.

3.5 *Garantire la sicurezza giuridica del trasferimento dei beni della GJU alla GSA mediante un piano concreto di trasferimento delle attività*

3.5.1 Nella formulazione attuale, il regolamento che istituisce l'Autorità di vigilanza non prevede che questa intervenga durante la fase di sviluppo, che incombe all'ESA. Esso andrà quindi modificato per assegnare questa competenza all'Autorità di vigilanza, e a tal fine sarà necessario il parere del Parlamento europeo (e non necessariamente del CESE). Un accordo tra la GJU e la GSA consentirebbe di garantire la sicurezza giuridica delle operazioni di trasferimento dei beni della GJU alla GSA, definendo un piano concreto di trasferimento delle attività che preveda l'individuazione del ruolo dei diversi organi ed entità interessate, un inventario preciso delle attività e delle passività, le modalità concrete del trasferimento, la programmazione della fase di transizione, gli atti indispensabili da compiere, le conseguenze finanziarie e fiscali del trasferimento, ecc. Le decisioni da prendere per quanto concerne le modalità di trasferimento degli attivi della GJU alla GSA dovrebbero richiedere l'intervento di diverse entità, quali il consiglio di vigilanza e il consiglio di amministrazione della GJU, il consiglio dell'ESA, il consiglio di

amministrazione della GSA, la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo.

3.5.2 Va segnalato che, nonostante l'articolo 6 dello statuto della GJU disponga che «l'impresa comune è proprietaria di tutti i beni materiali ed immateriali creati o che le saranno ceduti nell'ambito della realizzazione della fase di sviluppo del programma Galileo», sembra che la maggior parte degli elementi messi a punto nel quadro del programma Galileo, compresi i satelliti, non siano di proprietà della GJU, bensì dell'ESA a titolo del programma GalileoSat. Infatti, in base all'articolo IV dell'allegato III della Convenzione dell'ESA, «l'Agenzia, che agisce per conto degli Stati partecipanti, è proprietaria dei satelliti, dei sistemi spaziali e degli altri beni prodotti nell'ambito del programma, come pure delle installazioni e dei beni strumentali acquisiti per la sua esecuzione. Qualsiasi alienazione di beni è decisa dal consiglio dell'ESA». Sembrerebbe quindi che, fintantoché il consiglio dell'ESA non avrà deciso di trasferire la proprietà o di concedere una licenza di utilizzo a favore della GJU, quest'ultima non avrà alcun diritto su tali elementi. Per parte sua la Commissione ritiene che sia applicabile il diritto comunitario e che dopo la modifica degli statuti della GJU e della GSA e lo scioglimento della prima, tutti i beni saranno automaticamente trasferiti alla seconda. Potrebbero quindi esservi delle divergenze di interpretazione tra l'ESA e la Commissione.

3.5.3 Questo stato di cose appare quindi suscettibile di provocare delle discussioni circa l'interpretazione dell'articolo 7 del contratto tra la GJU e l'ESA, secondo cui la proprietà dei satelliti e degli altri beni materiali e immateriali prodotti nell'ambito del programma verrà acquisita dall'ESA per conto della GJU.

3.5.4 Infatti, il concetto «per conto di» è interpretato dall'ESA in base al testo dell'articolo IV dell'allegato III della Convenzione della stessa ESA. Questo implica che l'ESA acquisisce i risultati del lavoro di sviluppo condotto per conto degli Stati partecipanti al programma dell'ESA in questione e che questi ultimi possono chiedere all'Agenzia una licenza di utilizzazione dei risultati, che può essere più o meno restrittiva a seconda delle loro esigenze (utilizzo a fini commerciali, scientifici, ecc.).

3.5.5 Tale posizione sembra confermata dal testo della dichiarazione di programma GalileoSat (articolo 12), il quale stabilisce che l'ESA è proprietaria di tutti i beni materiali e immateriali del programma in questione.

3.5.6 Invece, per quanto concerne EGNOS, l'ESA è proprietaria soltanto dei beni materiali a nome degli Stati partecipanti al programma, mentre i diritti di proprietà intellettuale restano di proprietà degli enti appaltatori dell'ESA, conformemente alle regole dell'Agenzia.

3.5.7 Quindi, l'espressione «acquisiti dall'ESA per conto della GJU» viene interpretata dall'ESA come «acquisiti dall'ESA nell'interesse della GJU».

3.5.8 Tuttavia, dalle discussioni con l'ESA non emerge in alcun modo che essa escluda di effettuare dei trasferimenti di attività alla GJU o alla GSA. L'ESA ha però fatto sapere che tale trasferimento richiede l'autorizzazione del suo consiglio (a maggioranza semplice) e che le modalità del trasferimento sono ancora da definire. Per motivi fiscali e di opportunità essa preferirebbe effettuare un trasferimento diretto alla GSA: in questo caso infatti le entità dei paesi terzi che partecipano al capitale della GJU non potrebbero reclamare diritti sui beni di cui l'ESA trasferisce la proprietà. Tali beni non entrerebbero a far parte del patrimonio della GJU e non sarebbero quindi soggetti alle procedure di scioglimento di quest'ultima.

3.5.9 Per quanto riguarda il caso specifico dei beni e dei diritti di proprietà intellettuale sviluppati dalle entità dei paesi terzi, la questione è regolamentata dagli accordi internazionali conclusi, da un lato, tra l'Unione e i paesi terzi e, dall'altro, tra le entità dei paesi terzi e la GJU ⁽³⁾.

3.5.10 Dal regolamento della GSA risulta tuttavia senza ombra di dubbio che l'Autorità di vigilanza «è proprietaria di tutti i beni materiali e immateriali che le sono ceduti dall'impresa comune Galileo al termine della fase costitutiva e che saranno creati o sviluppati dal concessionario durante la fase costitutiva e la fase operativa del sistema». Risulta anche che «le modalità dei (...) trasferimenti di proprietà sono fissate, con riguardo all'impresa comune Galileo, nel procedimento di scioglimento di cui all'articolo 21 dello statuto dell'impresa comune Galileo ...». Per quanto concerne EGNOS, «l'Autorità è proprietaria di tutti i beni materiali e immateriali EGNOS, fatto salvo l'accordo con gli investitori EGNOS sui termini e sulle condizioni del trasferimento di proprietà da ESA della totalità o parte delle apparecchiature e degli impianti EGNOS.» Questa indicazione lascia intendere che, dal punto di vista della Commissione, non sarebbe necessaria alcuna procedura di trasferimento tra la GSA e l'ESA, poiché i beni materiali e immateriali appartengono alla GJU (contrariamente all'interpretazione attuale dell'ESA basata sulla Convenzione e sulla dichiarazione di programma).

3.5.11 Tra gli atti giuridici da compiere, vanno segnalati principalmente:

- la modifica dello statuto della GJU al fine di fissare al 31 dicembre 2006 la data di chiusura della GJU e il completamento delle operazioni di trasferimento delle attività della GJU alla GSA, prevedendo un periodo di liquidazione la cui durata sarà da definire,

⁽³⁾ La partecipazione dei paesi terzi (non membri dell'UE) al programma Galileo è disciplinata da accordi internazionali negoziati e conclusi dall'UE a nome degli Stati membri, al termine di una trattativa riguardante le disposizioni dell'accordo condotta dalla Commissione su mandato del Consiglio. Il primo accordo è stato firmato con la Cina nell'ottobre 2003 ed è attualmente in corso di ratifica da parte degli Stati membri. Tali accordi invitano i paesi terzi a designare un'entità che partecipi al capitale della GJU (cfr. sopra — cooperazione internazionale).

- la modifica del regolamento della GSA per introdurre le funzioni trasferite dalla GJU alla GSA, come la conduzione della fase di sviluppo e di convalida in volo, la gestione delle attività derivanti dai programmi quadro europei di ricerca e sviluppo, o ancora il seguito e la gestione degli sviluppi tecnici del sistema operativo ⁽⁴⁾.

3.6 Piano di trasferimento delle attività dei paesi terzi dalla GJU alla GSA

Occorre avviare rapidamente negoziati per trasferire le attività condotte dalle entità dei paesi terzi dalla GJU alla GSA tramite clausole aggiuntive di trasferimento che coinvolgano le tre parti. Bisogna stabilire dei contatti con le entità dei paesi terzi al fine di sondare la loro posizione rispetto alla chiusura della GJU e alla loro collocazione e ruolo futuri all'interno della GSA. Le disposizioni del regolamento che istituisce la GSA prevedono che i paesi terzi, in particolare quelli che hanno partecipato alle fasi precedenti del programma, debbano poter partecipare alla GSA, previa conclusione di un accordo in tal senso con la Comunità. Nell'accordo andrebbero specificate, in particolare, la natura, l'entità e le modalità di partecipazione di questi paesi ai lavori dell'autorità, comprese le disposizioni sulla partecipazione alle iniziative intraprese dall'autorità, sui contributi finanziari e sul personale. Sembra che la reazione delle entità dei paesi terzi alla decisione di sciogliere la GJU prima della fine della fase di convalida in orbita (IOV — *In Orbit Validation*) possa dipendere dal ruolo che sarà loro proposto in seno alla GSA. Ad esempio, a seguito dello scioglimento della GJU, il NRSCC e il Matimop potrebbero chiedere il rimborso di una parte dei contributi versati. Nel corso dei negoziati, inoltre, verrà senz'altro sollevata la questione della partecipazione dei paesi terzi al consiglio di amministrazione. Dai primi scambi di vedute su questo tema avvenuti dinnanzi alle istituzioni comunitarie le posizioni degli Stati membri risultano divergenti: alcuni non vorrebbero concedere il diritto di voto ai paesi terzi, mentre altri segnalano il rischio di compromettere la sicurezza del sistema nel caso di un'apertura troppo ampia a questi paesi. Tutti sembrano però convenire sul fatto che la partecipazione dei paesi terzi al consiglio di amministrazione della GSA non deve in alcun caso rimettere in discussione il controllo dell'UE sul sistema. Inoltre, a certe condizioni, si potrebbe accordare una posizione privilegiata ai paesi europei non membri dell'UE (Norvegia e Svizzera). Una soluzione potrebbe consistere nel raggruppare i paesi terzi in un'apposita struttura che consenta loro di far valere le loro posizioni rispetto alle decisioni prese dalla GSA.

⁽⁴⁾ La Commissione ha elaborato due note di informazione su questi argomenti indirizzate ai membri del consiglio di amministrazione della GJU: *Changes to the GJU Statutes and GJU/GSA Transfer* TREN B5 D (2006) del 18.1.2006; *eEnvisaged Changes to the GSA Regulation and GJU/GSA Transfer*, TREN B5 D(2006) del 19.1.2006.

3.7 Limitare la sovrapposizione delle competenze

3.7.1 Occorre mettere in atto un piano di riduzione del personale della GJU che preveda delle scadenze precise coerenti con la programmazione del trasferimento delle attività. Ciò consentirà di evitare la presenza di un gran numero di dipendenti alla fine di dicembre 2006, fare il punto sui contratti di lavoro ed eliminare ogni rischio di contenzioso a fine contratto che possa bloccare il trasferimento dei beni. Va osservato che, secondo i piani, dovrebbero restare in attività fino al termine ultimo previsto per i negoziati relativi al contratto di concessione, ovvero il 31 dicembre 2006, circa 24 persone. Dopo quella data rimarrebbero circa 6 persone, che dovrebbero provvedere alla fase di liquidazione della GJU.

3.7.2 Inoltre, è necessario avere una visione precisa dell'entrata a regime della GSA e quindi del suo piano assunzioni, in modo da verificarne la compatibilità con il piano di trasferimento delle attività della GJU. Va osservato che la GSA deve rispettare delle procedure comunitarie ed è soggetta ad una serie di vincoli in materia di assunzioni (livello delle retribuzioni, durata dei contratti limitata a tre anni, sede definitiva dell'Agenzia ancora da stabilire) che frenano il processo di formazione della sua struttura.

3.8 Aspetti finanziari e di bilancio

3.8.1 È importante che, alla chiusura della GJU, gli stanziamenti residui, stimati a circa 46 milioni di euro, vengano trasferiti alla GSA. La Commissione auspica che il trasferimento dei fondi della GJU alla GSA avvenga non appena l'Autorità di vigilanza sarà autorizzata a gestire la conclusione della fase di sviluppo. In questo modo, al termine delle attività l'impresa comune avrà a disposizione unicamente i fondi necessari alla propria liquidazione.

3.8.2 Il bilancio riveduto della GJU per il 2006, comportante un aumento di 7 milioni di euro rispetto al bilancio votato nel 2005, che prevedeva la chiusura nel maggio 2006 (invece dei 14 milioni di euro che la GJU aveva chiesto inizialmente, senza tenere conto del trasferimento di attività alla GSA), consente di coprire con la massima flessibilità il trasferimento delle attività alla GSA entro la fine del 2006. Questo bilancio riveduto è stato adottato dal consiglio di amministrazione e dal consiglio di vigilanza della GJU alla fine di febbraio.

3.8.3 Per quanto riguarda invece il bilancio 2006 della GSA, esso deve tenere conto dell'esigenza di procedere ad ulteriori assunzioni nel corso del 2006 e va quindi aumentato di conseguenza. Dopo l'adozione, il 23 gennaio 2006, del nuovo progetto di bilancio 2006 da parte del consiglio di amministrazione della GSA, per un importo di circa 8 milioni di euro (invece del bilancio di 5 milioni di euro inizialmente adottato nel 2005 per il 2006), il progetto di bilancio riveduto dovrà essere esaminato dal Consiglio Ecofin e successivamente dal Parlamento europeo nel corso del secondo semestre del 2006. Portare il bilancio della GSA all'importo proposto costituisce una condizione preliminare perché questa possa assumere il

personale necessario a svolgere le attività che passeranno sotto la sua competenza. Le economie complessive che verranno realizzate sul bilancio della GJU grazie al trasferimento graduale delle attività alla GSA dovrebbero, in teoria, coprire l'aumento del bilancio di quest'ultima: ciò dovrebbe assicurare i parlamentari sul corretto utilizzo dei finanziamenti europei nel quadro di tale operazione di trasferimento, anche se, nella pratica, i fondi e i bilanci in questione provengono da fonti diverse.

3.8.4 Occorre effettuare al più presto la stima dei costi di liquidazione della GJU (in particolare quelli relativi al mantenimento del personale per le operazioni di liquidazione) e dell'impatto finanziario in materia fiscale e di IVA (ad esempio imposte sui trasferimenti) derivante, appunto, dal trasferimento dei beni. La GJU, considerata dalle autorità belghe (che le hanno inviato una *comfort letter*) persona giuridica ai sensi del diritto belga (assimilata ad un'associazione), e non una società commerciale, non dovrebbe essere sottoposta ad alcuna imposta sul residuo attivo di liquidazione. Il prelievo fiscale dovrebbe essere quindi di entità piuttosto modesta, tanto più che la maggior parte dei fondi sono stati trasferiti prima della liquidazione. È chiaro che i problemi di questo tipo vanno affrontati in anticipo per evitare brutte sorprese.

3.9 Negoziati relativi al contratto di concessione e conclusione delle attività tecniche

3.9.1 Grazie al bilancio riveduto assegnatole per il 2006 la GJU potrà assicurare la prosecuzione dei negoziati relativi al contratto di concessione con l'obiettivo di concluderli al più tardi il 31 dicembre 2006, favorendo al contempo il trasferimento di competenze alla GSA e la partecipazione di quest'ultima ai negoziati, partecipazione che si accrescerà con l'entrata a regime delle sue attività.

3.9.2 Va sottolineato che dai rendiconti dei diversi organi di controllo della GJU e della GSA risulta che, se i negoziati non saranno conclusi entro il 31 dicembre 2006, a partire dal 1° gennaio 2007 la loro conduzione passerà sotto la responsabilità della GSA.

3.9.3 La GJU dovrà inoltre attuare una procedura o un piano d'azione che consenta di chiudere i dossier tecnici e di portare a termine la documentazione tecnica entro la data prevista per il suo scioglimento.

3.9.4 Il ruolo e le responsabilità dell'ESA nel corso della fase di collaudo e di convalida del sistema, e successivamente per gli sviluppi tecnici del sistema e il suo mantenimento in condizioni operative dopo la convalida, dovranno essere precisati in un contratto quadro da stipulare tra la GSA e l'ESA. Infatti, la partecipazione dell'ESA al consiglio di amministrazione della GSA in veste di osservatore, e non di membro come avviene invece all'interno della GJU, non le consentirà più di svolgere un ruolo altrettanto attivo nel processo decisionale. Il regolamento della GSA prevede che la cooperazione con l'ESA debba sfruttare appieno le possibilità offerte dall'accordo quadro concluso

tra la Comunità europea e l'ESA il 25 novembre 2003, qualora ciò presenti un interesse ⁽⁵⁾, e che l'ESA possa essere invitata a fornire all'autorità un supporto tecnico e scientifico ⁽⁶⁾. In ogni caso, l'Autorità di vigilanza e l'ESA dovranno stipulare un primo accordo entro la fine del 2006 per coprire le attività relative alla conclusione della fase di sviluppo, e un secondo accordo entro il 2008 per organizzare le relazioni tra l'Autorità di vigilanza e l'ESA dopo la fine della fase di sviluppo, durante la fase di collaudo e di convalida del sistema e, se necessario anche oltre, in vista della fase operativa.

4. Altri elementi complementari di riflessione: responsabilità internazionale degli Stati di lancio per i satelliti della costellazione Galileo

4.1 I satelliti lanciati nella fase IOV sono attualmente di proprietà dell'ESA (sviluppo dei satelliti nel quadro del programma ESA GalileoSat), ma dovrebbero passare alla GSA al termine di tale fase.

4.2 Conformemente all'accordo GJU/ESA, l'ESA ha la responsabilità di lanciare i primi satelliti della fase IOV e di immatricolarli presso l'Ufficio delle Nazioni Unite (*Office of Outer Space Affairs* a Vienna). Il primo satellite della costellazione (Giove A) è stato lanciato nel dicembre 2005 ad opera della compagnia Starsem tramite un lanciatore Soyuz-ST dalla base di Baikonur.

4.3 In pratica l'ESA dovrebbe procedere come per il trasferimento della proprietà dei satelliti che essa mette a punto per conto di terzi, come nel caso di Meteosat oppure di MetOp (Trasferimento ESA-Eumetsat). Il trasferimento della proprietà dei satelliti in orbita andrebbe poi notificato alle autorità competenti.

4.4 Per quanto concerne le disposizioni del Trattato sullo spazio del 1967 e della Convenzione sulla responsabilità internazionale del 1972, bisogna accertare quale sia la ripartizione delle responsabilità derivanti dal lancio e dall'utilizzo dei satelliti Galileo in orbita.

4.5 Sulla base dei diversi criteri adottati per definire uno Stato come «Stato di lancio» e attribuirgli quindi la responsabilità internazionale per eventuali danni arrecati (a terra o in orbita) da oggetti spaziali, l'ESA potrebbe essere considerata come uno «Stato di lancio» poiché essa risulta essere lo Stato che «fa procedere al lancio» dei satelliti nella fase IOV e che conclude il contratto di lancio con l'operatore.

4.6 Allo stesso modo, ci si potrebbe chiedere se il Belgio possa essere considerato come «Stato di lancio», dato che la GJU, la quale partecipa attivamente allo sviluppo e al lancio dei

satelliti per la fase IOV, è posta sotto la giurisdizione di tale paese (la sede della GJU si trova infatti a Bruxelles). Secondo il diritto nazionale belga, lo Stato federale belga risulta essere responsabile soltanto delle attività spaziali effettuate a partire dal suo territorio o da installazioni di sua proprietà o poste sotto la sua giurisdizione o controllo ⁽⁷⁾. Pur non essendo così nella fattispecie, la questione resta ancora da dirimere sul piano del diritto internazionale.

4.7 Inoltre, una volta conclusi lo scioglimento della GJU e il trasferimento delle sue attività alla GSA, i satelliti saranno lanciati per conto di quest'ultima entità e, a questo titolo, anche la persona giuridica internazionale cui essa è collegata potrebbe essere considerata come Stato di lancio. Andrebbe quindi esaminata la possibilità di considerare l'UE come Stato di lancio, rispetto non soltanto al lancio dei satelliti della fase IOV ma anche al lancio degli altri satelliti della costellazione Galileo durante la fase di avvio e quella operativa.

4.8 Per queste due fasi, la responsabilità potrebbe essere attribuita allo Stato dove ha sede l'operatore incaricato della costellazione (la società concessionaria) che farà procedere ai lanci. Dato che la sede del concessionario, ai sensi dell'accordo del 5 dicembre 2005 tra le principali parti della concessione, è stata fissata in Francia (a Tolosa), potrebbe essere quindi invocata la responsabilità della Francia.

4.9 Infine, sarà considerato Stato di lancio anche lo Stato sotto la cui giurisdizione si trova l'operatore del lancio, come pure, eventualmente, lo Stato di cui vengano utilizzati il territorio o le installazioni. Quindi, se l'operatore incaricato sarà la società francese Arianespace, la Francia potrà essere considerata come Stato di lancio.

4.10 Nell'ipotesi che al lancio partecipino diversi Stati, occorrerà chiarire le relazioni tra le diverse entità in termini di responsabilità e di condivisione dei rischi tra questi diversi Stati nell'eventualità di danni cagionati durante il lancio o la durata di vita del satellite.

4.11 Va osservato che esiste già un accordo tra l'ESA e la Francia (accordi sul Centro spaziale della Guyana — CSG): esso contiene delle clausole relative alla responsabilità internazionale, in particolare nel caso di lanci effettuati da Arianespace, e sembra essere quindi applicabile al programma Galileo. Resta però aperta la questione relativa alla responsabilità internazionale degli Stati di lancio per la durata di vita dei satelliti in orbita: a questo proposito si potrebbe esaminare l'opportunità di concludere un accordo ad hoc tra la Francia e gli altri Stati di lancio (ESA, Belgio, UE).

⁽⁵⁾ Dodicesimo considerando del regolamento della GSA.

⁽⁶⁾ Articolo 2, paragrafo 2, del regolamento della GSA.

⁽⁷⁾ Legge belga relativa alle operazioni di lancio, di volo o di controllo a distanza di oggetti spaziali del 17.9.2005, pubblicata sul *Moniteur* del 16.11.2005, n. 348. L'articolo 2, paragrafo 1, dispone che «La presente legge concerne le operazioni di lancio, di volo o di controllo a distanza di oggetti spaziali effettuate da persone fisiche o giuridiche nelle zone poste sotto la giurisdizione o sotto il controllo dello Stato belga o per mezzo di installazioni, mobili o fisse, che siano di proprietà dello Stato belga oppure che si trovino sotto la sua giurisdizione o sotto il suo controllo».

Riferimenti documentari

1. Risoluzione del Consiglio, del 19 luglio 1999, sulla partecipazione dell'Europa ad una nuova generazione di servizi di navigazione satellitare — Galileo — Fase di definizione (1999/C 221/01)
2. Decisione del Consiglio del 18 giugno 1998 relativa all'accordo tra la Comunità europea, l'Agenzia spaziale europea e l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea relativo al contributo europeo all'istituzione di un sistema globale di navigazione via satellite (GNSS) — 1998/434/CE — GU L 194 del 10.7.1998, pag. 15
3. Regolamento (CE) n. 876/2002 del Consiglio, del 21 maggio 2002, relativo alla costituzione dell'impresa comune Galileo (con in allegato lo statuto della GJU), GU L 138 del 28.5.2002, pag. 1
4. Decisione del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio — 2001/264/CE — GU L 101 dell'11.4.2001, pag. 1
5. Accordo tra l'impresa comune Galileo (GJU) e l'ESA — ESA/C(2002) 51, riv. 1, del 23 aprile 2002
6. *Galileo Joint Undertaking Organisation and Decision Process* — ESA/PB-NAV(2003) 20, del 5 settembre 2003
7. Regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio, del 12 luglio 2004, sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite
8. Comunicazione della Commissione — Inquadramento delle agenzie europee di regolazione, COM(2002) 718 def., dell'11 dicembre 2002
9. Accordo tra l'UE e la Cina del 30 ottobre 2003
10. Accordo tra l'UE e Israele del 13 luglio 2004
11. Accordo tra la GJU e il NRSCC del 9 ottobre 2004
12. Accordo tra la GJU e il Matimop del 6 settembre 2005
13. Accordo tra la GJU e l'ESA per il NRSCC del 9 ottobre 2004
14. Accordo tra la GJU e l'ESA per il Matimop del 18 ottobre 2005
15. Diritti e doveri dei nuovi membri dell'impresa comune Galileo — ESA/PB-NAV(2004) 18 riv. 2, del 23 giugno 2004
16. Galileo IPR: *Ownership and Protection* — ESA/PB-NAV(2004) 26, del 23 settembre 2004
17. *Intellectual Property Rights for the Galileo Programme* — GJU-EXC-2004-50, del 2 settembre 2004
18. *Agreement between the Partners of the Prospective Galileo Concession*, del 5 dicembre 2005
19. *Transition Plan of GJU Activities and Know-how to the GSA* — GJU-ADB-2005-13 riv., dell'11 febbraio 2006
20. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Integrazione del programma EGNOS nel programma Galileo, COM(2003) 123 def., del 19 marzo 2003
21. Accordo quadro tra la Comunità europea e l'ESA, firmato il 25 novembre 2003, ESA/C-M(2004) 4
22. Parere del CESE in merito al Programma europeo di navigazione via satellite (Galileo), del 12 settembre 2001, TEN/077
23. Parere del CESE in merito alla Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla costituzione dell'impresa comune Galileo, del 28 novembre 2001, COM(2001) 336 def. — 2001/0136 (CNS), TEN/089
24. Parere del CESE in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio — Progressi del programma di ricerca Galileo all'inizio del 2004, del 20 giugno 2004, COM(2004) 112 def., TEN/179
25. Parere del CESE in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione della fase di spiegamento e della fase operativa del Programma europeo di radionavigazione via satellite, del 9 febbraio 2005, COM(2004) 477 def. — 2004/0156 (COD), TEN/203.

Bruxelles, 13 settembre 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND