

Breve appunto sulla L. 13 giugno 2025, n. 89 recante «Disposizioni in materia di economia dello spazio» con riguardo agli appalti pubblici

di Roberto Damonte, Marco Bersi

Data di pubblicazione: 26-6-2025

Sommario: 1. Premessa. - 1.1. Cos'è lo spazio extra-atmosferico e le principali convenzioni internazionali in materia. - 1.2. Ancora sull'ambito di applicazione della legge. - 2. L'autorizzazione. - 3. Appalti pubblici spaziali.

1. Premessa

1.1 Cos'è lo spazio extra-atmosferico e le principali convenzioni internazionali in materia

La **L. n. 89/2025**, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 24.6.2024, n. 144, ha dichiaratamente la **finalità di regolamentare l'accesso allo spazio extra-atmosferico per qualsiasi scopo**.

Definisce in particolare «**attività spaziale**» come *“il lancio, il rilascio, la gestione in orbita e il rientro di oggetti spaziali, compresi lo smaltimento dalle orbite terrestri e la rimozione di oggetti, i servizi in orbita, l'assemblaggio e l'utilizzo di stazioni spaziali orbitanti nonché la produzione di oggetti nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti; l'esplorazione, l'estrazione e l'uso delle risorse naturali dello spazio extra-atmosferico e dei corpi celesti, in conformità agli strumenti giuridici adottati a livello internazionale; il lancio, il volo e la permanenza, di breve o di lungo periodo, di esseri viventi nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti; le attività condotte attraverso le piattaforme stratosferiche e i razzi sonda; ogni altra attività realizzata nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti da operatori cui si applica la presente legge”*.

Il **primo problema** che l'interprete deve affrontare è di **natura definitoria** ovvero cosa s'intende per «**spazio extra-atmosferico**» in ragione del fatto che **la legge non definisce questo aspetto cruciale**.

Si legge, tuttavia, nel dossier del Parlamento del 28.2.2025 (all'atto A.C. 2026-A) che: *“La linea di confine tra l'atmosfera terrestre e lo spazio esterno (cd. Linea di Karman) è fissata a un'altezza di 100 km sopra il livello del mare e la relativa definizione convenzionale è accettata dalla Fédération Aéronautique Internationale (FAI). In proposito si rileva che,*

nell'ambito della definizione di attività spaziali non sono espressamente menzionati i cd. voli suborbitali, quei voli cioè che superano la soglia dello spazio (i 100 km di cui sopra) ma che non raggiungono la velocità orbitale per rimanere in orbita e seguono una traiettoria che li riporta sulla terra senza compiere un giro completo. Sono soprattutto questi voli, peraltro, a rappresentare la nuova frontiera di sfruttamento commerciale dello spazio".

La nuova normativa parrebbe applicarsi a **tutti i manufatti** (dunque **non a flussi di particelle**) **che superano la linea di Karman** (vedi anche in proposito la lett. / dell'art. 2).

È appena il caso di ricordare che in questo contesto esistono alcuni **Trattati internazionali**, elaborati nel seno delle Nazioni Unite, che già da tempo si occupano dello svolgimento di attività umane nello spazio (senza pretesa di esaustività)[\[1\]](#):

- **«Dichiarazione dei principi giuridici regolanti le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico»** aventi originariamente valore di raccomandazione e poi confluiti nel **«Trattato sui principi che regolano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico, inclusa la Luna e altri corpi celesti»** o detto più brevemente *Outer Space Treaty* (OST) del 1967, il cui articolo 1 sancisce che: *“L'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, devono essere condotte per il bene e nell'interesse di tutti i Paesi, senza riguardo alcuno al livello del loro sviluppo economico o scientifico. Esse sono una prerogativa dell'intero genere umano”*. Detto Trattato, più in generale, garantisce la **libertà di accesso, di esplorazione e di utilizzo dello spazio extra-atmosferico per fini pacifici**, stabilendo tuttavia che **gli Stati autorizzino e supervisionino le attività degli attori spaziali commerciali nazionali al fine di assicurare la loro conformità alle disposizioni del Trattato**;
- **«Accordo sul salvataggio e il recupero degli astronauti, nonché sulla restituzione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico del 22 aprile 1968»** (ARRA);
- **«Convenzione sulla responsabilità internazionale per i danni causati da oggetti spaziali del 28 marzo 1972»** (LIAB);
- **«Convenzione sulla registrazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico, del 14 gennaio 1975»** (REG);
- **«Accordo che disciplina le attività degli Stati sulla Luna e altri corpi celesti del 18 dicembre 1979»** (MOON).

1. 2. Ancora sull'ambito di applicazione della legge

L'art. 3 prescrive che: *“Le disposizioni del presente titolo si applicano alle attività spaziali condotte da operatori di qualsiasi nazionalità nel territorio italiano nonché alle attività spaziali condotte da operatori nazionali al di fuori del territorio italiano”*.

Per **«territorio italiano»** - recita l'art. 2, lett. q) - s'intende *“le aree terrestri e marittime sottoposte alla sovranità dello Stato, comprese le acque interne e territoriali, lo spazio aereo*

nazionale, le navi e gli aeromobili di nazionalità italiana, le stazioni spaziali italiane nonché le installazioni sottoposte alla giurisdizione o al controllo dello Stato, anche in forza di trattati internazionali”.

Ne consegue che **sono soggette alle norme della legge in commento tutte le attività spaziali che, in qualche modo, entrano in contatto con il territorio italiano secondo quanto sopra definito**. A tale proposito si segnala che per spazio aereo nazionale s'intende quello atmosferico (ossia quello al di sotto della linea di Karman) a prescindere dalla nazionalità dell'operatore (persona fisica o giuridica che conduce, o intende condurre, sotto la propria responsabilità, attività spaziali, così art. 2, lett. m) che pone in essere detta attività.

Invece, qualsiasi operatore spaziale italiano sarà tenuto a rispettare le disposizioni della legge in commento a prescindere dal luogo in cui ponga in essere attività spaziali.

2. L'autorizzazione

L'art. 4 stabilisce che **tutte le attività spaziali di cui all'art. 3 sono soggette ad autorizzazione** da richiedersi – per il tramite dell'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) – al Presidente del Consiglio dei ministri o l'Autorità politica delegata alle politiche spaziali e aerospaziali ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del decreto legislativo 4 giugno 2003, n. 128.

L'autorizzazione è soggetta al rimborso dei costi di istruttoria e al versamento di un contributo, quantificato con futuro dPCM, il quale dovrà avere riguardo alla tipologia dei soggetti richiedenti, alle finalità della missione, al dimensionamento della stessa e al livello di rischio.

Nel caso di attività autorizzata da Stato estero quest'ultima richiede che sia comunque riconosciuta dallo Stato italiano e ciò dietro pagamento di un contributo d'importo non inferiore al 50% di quello che sarebbe stato previsto per il rilascio della corrispondente autorizzazione.

I requisiti per il rilascio dell'autorizzazione si dividono in:

a. oggettivi (art. 5):

- sicurezza delle attività spaziali che deve contemplare anche *“una valutazione relativa all'inquinamento luminoso e radioelettrico prodotto dagli oggetti spaziali e alla mitigazione degli effetti dei detriti spaziali”*;
- resilienza dell'infrastruttura satellitare rispetto ai rischi informatici, fisici e di interferenza;
- sostenibilità ambientale;

b. soggettivi (art. 6):

- requisiti generali di condotta previsti dall'art. 94 del Codice dei contratti pubblici e ciò significa che non potranno ottenere l'autorizzazione gli operatori economici che sono

affetti da una causa di esclusione automatica dalle procedure pubbliche di appalto e di concessione;

- capacità professionali e tecniche idonee a condurre le attività per le quali si richiede l'autorizzazione secondo i parametri che saranno definiti da dPCM ai sensi dell'art. 13;
- adeguata solidità finanziaria, commisurata ai rischi associati all'attività spaziale da espletarsi e alla dimensione aziendale. Per le start-up, le microimprese e le piccole e medie imprese la solidità finanziaria è valutata considerando anche la presenza di investitori istituzionali, il supporto di programmi di finanziamento pubblico o privato e la partecipazione a incubatori o acceleratori di impresa riconosciuti. Anche in questo caso la quantificazione dei parametri sarà effettuata con dPCM ai sensi dell'art. 13;
- stipulazione di un contratto assicurativo a copertura dei rischi di sinistro, secondo le disposizioni dell'art. 21 (100 milioni salvo che rientri in una delle tre fasce inferiori di rischio, ma comunque l'importo non sarà minore a 50 milioni o a 20 milioni per gli istituti di ricerca e le *start up*) e nei tempi di cui all'articolo 7, comma 9;
- disponibilità di un servizio di prevenzione delle collisioni, in proprio o provvisto da un fornitore abilitato sulla base dei requisiti definiti con i decreti di cui all'art. 13 (il Dossier del Parlamento richiama la lett. e di quest'ultimo).

Il procedimento di autorizzazione stabilisce che l'ASI provveda **entro sessanta giorni** (termine sospendibile per massimo trenta giorni in caso di approfondimenti istruttori) **dal ricevimento dell'istanza agli accertamenti necessari riguardo al possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi sopra descritti**, comunicando all'Autorità l'esito degli approfondimenti stessi unitamente ai relativi atti.

Se l'esito dell'attività istruttoria dell'ASI è positivo gli atti sono trasmessi anche al Ministero della difesa e alla segreteria del COMINT (Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale).

L'Autorizzazione è **comunque negata** in questa seconda fase (ossia nonostante l'esito dell'istruttoria dell'ASI era stato positivo) se (**art. 7, comma 8**):

a) se l'esercizio dell'attività spaziale è suscettibile di costituire o agevolare un pregiudizio attuale o potenziale per gli interessi essenziali della difesa, della sicurezza nazionale e della continuità delle relazioni internazionali o per la protezione delle infrastrutture critiche materiali e immateriali o per la protezione cibernetica o la sicurezza informatica nazionali;

b) se sussistono legami tra l'operatore spaziale da autorizzare e altri Stati o territori terzi che, tenuto conto anche delle posizioni ufficiali dell'Unione europea, non si conformano ai principi di democrazia o dello Stato di diritto o minacciano la pace e la sicurezza internazionali o sostengono organizzazioni criminali o terroristiche o soggetti ad esse comunque collegati. A questo proposito si evidenzia come la disposizione risulta di natura eccezionale atteso che, in linea generale, non ci sono controlli o limitazioni di attività di questa natura nell'ambito dell'economia nazionale al di fuori ovviamente del rispetto delle norme penali;

c) se lo scopo dell'attività spaziale è in contrasto con un interesse fondamentale della

Repubblica. A questo riguardo forse sarebbe stato opportuno esplicitare che l'attività non deve porsi in contrasto con la legge e con il diritto alla riservatezza.

Il termine di durata massima del procedimento è di 120 giorni.

L'Autorità, inoltre, può **revocare o annullare in tutto o in parte l'autorizzazione** al fine di tutelare la sicurezza nazionale, la difesa o evitare un pericolo imminente *“anche in deroga alle disposizioni di cui agli articoli 7, 9, 10, 11 e 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241”* (art. 8, comma 2).

L'art. 9 regola i **casi di sospensione e di decadenza dell'autorizzazione**.

Anche il trasferimento della proprietà di oggetti speciali o di attività spaziali sono sottoposti a regime autorizzativo (art. 10).

Non trova applicazione neppure l'istituto del **silenzio assenso** ex art. 20 L. n. 241/90 (art. 28, comma 3).

L'art. 12 commina le sanzioni in caso di violazioni:

- dell'obbligo le informazioni richieste o di collaborare in caso di ispezioni (sanzione amministrativa da 150.000€ a 500.000€);
- di esercitare attività spaziale non autorizzata (reclusione da tre a sei anni e con la multa da euro 20.000 a euro 50.000).

3. Appalti pubblici spaziali

L'art. 27 prevede alcune **disposizioni speciali in materia di appalti pubblici di attività spaziali**:

a) in caso di **appalti non suddivisi in lotti**, il bando di gara riserva, mediante subappalto obbligatorio, almeno il 10% del valore del contratto alle *start-up* innovative e alle piccole e medie imprese. La stazione appaltante può derogare alla clausola di riserva solo quando non esistano nel settore di riferimento operatori economici, aventi la qualifica di *start-up* innovative o di piccole e medie imprese, idonei a soddisfare la predetta quota percentuale;

b) tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa può essere considerata la **quota percentuale di esecuzione che l'aggiudicatario intende affidare a *start-up* innovative o a piccole e medie imprese in caso di ricorso al subappalto**;

c) quando il subappalto è svolto da *start-up* innovative e da piccole e medie imprese, la stazione appaltante **corrisponde direttamente al subappaltatore l'importo dovuto per le prestazioni dallo stesso eseguite**;

d) sul **valore dei contratti di appalto è calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 40%** (in luogo di quello massimo del 30% di cui all'art. 125, comma 1 d.lgs. n. 36/2023), da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione.

Le norme sono già ora vigenti in quanto la *vacatio legis* è stata soltanto di un giorno.

[1] Si richiama il documento 74^a sessione di Studio – 3^o Gruppo di lavoro dell'Istituto Alti Studi per la Difesa «*L'uso pacifico dello Spazio extra-atmosferico. Dalla Risoluzione 1962 (XVIII) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite al Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer space, including the Moon and other Celestial Bodies, del 1967, agli altri Accordi Governativi sullo Spazio*» e G. Redigonda, *Il diritto dello spazio extra-atmosferico e le sue fonti*, La Nuova Giuridica - Florence Law Review, Firenze University Press, 2024.