

# **L'autorizzazione amministrativa all'esercizio delle attività spaziali e il ruolo dell'Agenzia Spaziale Italiana**

Fabrizio Cassella: Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Torino - Avvocato abilitato all'esercizio avanti le giurisdizioni superiori, Ordine degli Avvocati di Torino

## **Sommario**

Il disegno di legge C-2026, che aggiorna e prosegue la legge 7/2018 sulle attività spaziali, evidenzia l'importanza crescente del settore per l'Italia, integrando le attività istituzionali e imprenditoriali.

Il Titolo II del d.d.l. si concentra sull'autorizzazione delle attività spaziali, sottolineando la responsabilità dello Stato per le operazioni nazionali e internazionali in conformità con il Trattato *Outer Space Treaty* del 1970. Questo è essenziale per garantire la sicurezza, la sostenibilità ambientale e la competitività del paese.

Il sistema autorizzatorio serve a proteggere gli interessi pubblici, evitando sia la sovra-regolazione che potrebbe allontanare gli operatori, sia la sotto-regolazione che comprometterebbe la vigilanza. La legge richiede che le procedure di autorizzazione siano efficienti e rapide per bilanciare innovazione e sicurezza.

Una prima analisi critica del d.d.l. fa emergere la sua possibile eccessiva discrezionalità; in particolare, la definizione di motivi di diniego per le autorizzazioni potrebbe risultare troppo generica, influenzando negativamente la prevedibilità delle decisioni. Inoltre, i criteri per i requisiti delle attività spaziali e le modalità di verifica appaiono in linea con approcci già esistenti, ma devono essere attuati con sofisticata perizia tecnica.

Il procedimento di autorizzazione coinvolge l'Agenzia Spaziale Italiana, che si occupa della verifica iniziale, e vari enti governativi in una fase successiva, creando un complesso sistema che può rallentare il processo decisionale. Si segnala la necessità di un sistema di revisione periodica delle autorizzazioni per mantenere il quadro normativo aggiornato con le evoluzioni del settore.

Complessivamente, il disegno di legge si propone di promuovere uno sviluppo equilibrato del mercato spaziale, ma presenta alcune aree critiche che necessitano di attenzione per garantire efficacia e competitività.

## **Abstract: The Administrative Authorisation for Space Activities and the Role of the Italian Space Agency**

Bill C-2026, which updates and continues Act 7/2018 on space activities, highlights the growing importance of the sector for Italy, integrating institutional and business activities. Title II of the Bill focuses on the authorization of space activities, emphasizing the responsibility of the State for national and international operations in accordance with the Outer Space Treaty of 1970. This is essential to ensure the country's safety, environmental sustainability and competitiveness.

The permit system serves to protect public interests, avoiding both over-regulation which could drive away operators and under-regulation which would undermine supervision. The law requires efficient and rapid authorisation procedures to balance innovation and safety.

A first critical analysis of the Bill reveals its possible excessive discretion; in particular, the definition of grounds for refusal for authorisations could be too general, negatively affecting the predictability of decisions. In addition, the criteria for space requirements and

verification procedures appear to be in line with existing approaches but need to be implemented with sophisticated expertise.

The authorisation process involves the Italian Space Agency, which is responsible for the initial verification, and various government bodies at a later stage, creating a complex system that can slow down decision-making. Note the need for a system of periodic review of authorisations to keep the regulatory framework up to date with developments in the sector.

Overall, the Bill aims to promote balanced development of the space market, but has some critical areas that need attention to ensure effectiveness and competitiveness.

**Parole chiave:** autorizzazione, delegificazione, vigilanza

**Keywords:** authorization, deregulation, supervision

## 1. L'autorizzazione amministrativa come strumento di regolazione del mercato delle attività spaziali

Il disegno di legge C-2026, che aggiorna e prosegue la disciplina contenuta nella legge 7/2018 (sul coordinamento della politica spaziale e aerospaziale), sembra che stia seguendo un iter serrato, a significare l'importanza riconosciuta al settore sia con riferimento alle attività istituzionali che a quelle economiche e imprenditoriali.

Il d.d.l., presentato il 10 settembre 2024 alla Camera dei Deputati, è stato assegnato il 15 ottobre successivo alla X Commissione, Attività produttive, in sede referente, che da metà novembre ha avviato le audizioni informali di accademici, rappresentanti istituzionali (Consiglio nazionale delle ricerche e Agenzia spaziale italiana), rappresentanti delle principali imprese operanti nel settore, che in taluni casi hanno prodotto interessanti memorie (il procedimento di esame del disegno di legge, ora in Commissione e poi in Assemblea, può essere seguito, anche attraverso i verbali e la documentazione messa a disposizione al seguente indirizzo URL: <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=2026&sede=&tipo=>).

Il presente commento ha specificamente a oggetto il Titolo II del d.d.l., gli articoli dal 3 al 14 che disciplinano l'esercizio delle attività spaziali da parte di operatori spaziali attraverso lo strumento regolatorio dell'autorizzazione.

L'iniziativa legislativa si pone in continuità rispetto alle disposizioni che hanno istituito e, più recentemente, riordinato l'Agenzia spaziale italiana e che hanno previsto misure di coordinamento della politica spaziale e aerospaziale, adempiendo agli impegni assunti dall'Italia con l'adesione al Trattato *Outer Space Treaty*, ratificato dalla legge n. 87/1970, il cui articolo VI espressamente sancisce la responsabilità degli Stati sul piano internazionale per le attività nazionali nello spazio extra-atmosferico indifferentemente svolte da agenzie governative oppure da soggetti non governativi. In quest'ultimo caso, le attività private sono sottoposte alla preventiva autorizzazione e alla continua vigilanza da parte dello Stato (che, in ultima analisi, è comunque responsabile a livello internazionale delle attività spaziali condotte anche da soggetti privati).

Il disegno di legge, inoltre, si inserisce, con finalità strumentali, nella prospettiva tracciata dal Piano strategico per la *Space Economy* del 2016 con cui sono state stabilite le linee di intervento per rendere il settore spaziale uno dei fattori di propulsione per la crescita del Paese.

Considerato che nelle pagine successive analizzeremo lo strumento amministrativo dell'autorizzazione utilizzato per le attività spaziali, indifferentemente condotte a livello

istituzionale o imprenditoriale, può essere utile integrare la definizione contenuta all'Art. 2 comma 1 lett. a) del disegno di legge con la definizione di *Space Economy* dettata dal Piano strategico: «la catena del valore che, partendo dalla ricerca, sviluppo e realizzazione delle infrastrutture spaziali abilitanti, cosiddetto *Upstream*, arriva fino alla produzione di prodotti e servizi innovativi abilitati, cosiddetto *Downstream* (servizi di monitoraggio ambientale, previsione meteo, telemedicina, ecc.)».

Sulla base di tali documenti, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato nel 2019 gli indirizzi che individuano i settori strategici nazionali nelle telecomunicazioni, nell'osservazione della terra e nella navigazione, e i seguenti obiettivi strategici: tutela della sicurezza delle infrastrutture spaziali, tutela della sicurezza nazionale anche attraverso lo spazio, rafforzamento del comparto istituzionale, industriale e scientifico.

In tale contesto, al legislatore è richiesto di svolgere il ruolo di regolatore del settore economico, mediante l'utilizzo delle autorizzazioni per le attività spaziali, riflettendo un equilibrio tra lo stimolo all'innovazione (che coinvolge l'ambito imprenditoriale come quello istituzionale) e la tutela degli interessi pubblici, in particolare la sicurezza nelle sue differenti declinazioni, e la sostenibilità ambientale, minimizzando l'impatto delle attività spaziali e promuovendo pratiche sostenibili (per esempio, e non solo, in relazione alla gestione dei detriti spaziali).

Tale sfidante risultato regolatorio può essere raggiunto se le procedure di autorizzazione sono disciplinate in funzione dell'efficienza, intesa come certezza delle regole su cui gli operatori possono fare affidamento - contenendo il rischio normativo e politico a carico degli stessi - e rapidità di svolgimento dell'iter, e ciò in modo da contemperare le esigenze dell'innovazione e dello sviluppo dell'industria spaziale in un mercato ormai fortemente competitivo, con gli interessi essenziali dei cittadini e delle istituzioni. In questa prospettiva il sistema dei controlli e quello sanzionatorio devono essere adeguati e proporzionali in modo che l'indispensabile garanzia del rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute nei provvedimenti autorizzativi non sovrasti, disincentivando, le ragioni e i tempi dell'intrapresa.

Con riferimento alla qualità della legislazione è in gioco la competitività del Paese nell'attrazione delle iniziative di attività spaziali, nei relativi investimenti, nelle ampie ricadute indotte, nella residenzialità di ricercatori, scienziati e professionisti di elevata qualificazione ed esperienza e nell'affermazione dei nostri centri di ricerca, *testing*, monitoraggio e certificazione.

## **2. Descrizione critica delle disposizioni del Titolo II del disegno di legge**

### ***Ambito di applicazione***

La premessa del d.d.l. consiste nel ribadire la sovranità dello Stato italiano territoriale («attività spaziali condotte da operatori di qualsiasi nazionalità nel territorio italiano») ed extra-territoriale *rationae materiae* («attività spaziali condotte da operatori nazionali fuori del territorio italiano»), in considerazione della responsabilità internazionale che grava sullo stesso per le attività spaziali nazionali in forza del Trattato OST.

La *ratio* del sistema autorizzatorio è la tutela degli interessi nazionali in materia ambientale e diplomatico-militare; l'esercizio della prerogativa statale, come accennato nell'introduzione, deve avvenire in modo equilibrato da contemperare, rispetto agli interessi pubblici essenziali, le ragioni degli operatori del mercato concorrenziale.

Il rischio che l'attuazione delle disposizioni di legge deve escludere è la sovra-regolazione che scoraggia il mercato non solo a scegliere di svolgere le attività spaziali in Italia ma, addirittura, di penalizzare gli operatori nazionali che, a loro volta, per non essere esclusi

dalla concorrenza, opterebbero per trasferire all'estero la sede principale delle loro attività. Non deve peraltro essere ignorato il rischio opposto, quello della sotto-regolazione, che si correrebbe se le procedure non fossero realistiche, dal punto di vista dell'acquisizione delle informazioni da vagliare in rapporto ai tempi del procedimento, vanificando così il ruolo di vigilanza effettiva da parte degli organi istituzionali deputati.

I rischi sopra evidenziati, trovano conferma nell'esonero dall'obbligo di autorizzazione (e dai costi di istruttoria e dal versamento, totale o parziale, del contributo variabile) consentito alle attività spaziali già in possesso di autorizzazione rilasciata da uno Stato estero che l'Italia riconosce in forza di trattato internazionale (Art. 4 comma 4) oppure che riconosce volta per volta se rilasciata secondo criteri equivalenti a quelli previsti nel nostro ordinamento (comma 5); in quest'ultimo caso è definito in 60 giorni il termine del procedimento.

Si può ritenere che la mancata conclusione del procedimento di riconoscimento di un'autorizzazione estera entro il termine normativamente indicato equivalga, nel silenzio del d.d.l., ad assenso autorizzatorio. La presunzione dell'applicazione dell'istituto del silenzio-accoglimento è comunque problematica perché, sebbene previsto dall'Art. 20 della L. 241/1990 (come modificato dalla L. 80/2005), proprio gran parte degli aspetti - quelli ambientali, di difesa nazionale, di sicurezza pubblica, di salute e di incolumità pubblica - cui è finalizzata la protezione da parte dell'ordinamento mediante il procedimento autorizzatorio, derogano al regime di semplificazione amministrativa del silenzio assenso: l'Art. 28 comma 3 del d.d.l., infatti, esclude espressamente l'applicazione dell'istituto del silenzio-accoglimento solo con riferimento agli Artt. 7, 8 e 10 (rilascio, modifica e trasferimento dell'autorizzazione).

L'applicazione di tale istituto, inoltre, esclude il rilascio da parte dell'autorità competente di un documento scritto e motivato (che è proprio l'ostacolo che la disciplina intende superare per il caso di inerzia/ritardo della pubblica amministrazione), rendendo assai difficoltoso gestire un'attività spaziale senza poter contare su un'autorizzazione scritta e motivata da cui ricavare l'ampiezza dell'attività autorizzata e le sue limitazioni, da inserire nel flusso documentale tra operatori (assai probabilmente di diverse nazionalità) e tra gli stessi e le autorità pubbliche (indifferentemente committenti, partner o di controllo).

Il termine di 60 giorni, che è uno dei due standard dei procedimenti amministrativi (l'altro è 30 giorni) potrebbe non risultare adeguato - e, quindi, comportare l'adozione del silenzio accoglimento - in difetto, rispetto alla quantità e alla complessità della documentazione e dei dati che l'Autorità responsabile deve elaborare e, in eccesso, rispetto alla rapidità dei passaggi che gli operatori devono compiere in considerazione degli investimenti in corso e della generale velocità del settore specifico per l'estremo dinamismo, anche concorrenziale, degli operatori.

Analoga attenzione merita la quantificazione del contributo, da stabilire con decreto del Presidente del Consiglio, sentiti i Ministeri e le Agenzie competenti, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità (Art. 13 comma 1 lett. b) al fine di non costituire una barriera di ingresso al mercato delle attività spaziali.

Il contributo può essere escluso o ridotto in ragione delle finalità scientifiche dell'attività o della dimensione economica dell'operatore: queste due ipotesi derogatorie sono di dubbia utilità in quanto, nella presente fase di sviluppo delle attività spaziali, le finalità scientifiche sono sempre individuabili, in misura più o meno lata, e la dimensione economica dell'operatore non sembra facilmente conciliabile con il requisito soggettivo della solidità finanziaria, commisurata ai rischi specifici dell'attività spaziale che l'operatore si propone di condurre (Art. 6 comma 1 lett. c); tale forma di incentivazione potrebbe non essere essenziale per la strutturazione del progetto da parte degli operatori che già sono attivi e

che hanno elaborato piani industriali di almeno medio periodo, tenuto conto che, per le caratteristiche delle attività spaziali evincibili dai requisiti oggettivi individuati all'Art. 5, non sembra possibile immaginare imprese occasionali o start-up che si avventurino da sole in un mercato altamente competitivo anziché come componenti di una struttura aggregata di imprese tra cui, quelle più strutturate, solide e adeguatamente dimensionate, che assumeranno il ruolo di capofila e difficilmente beneficeranno dell'incentivo sul contributo.

### ***Requisiti per l'esercizio delle attività spaziali***

Quanto ai requisiti oggettivi, l'Art. 5 contiene i principi e i criteri che, con le modalità della delegificazione, dovranno essere rispettati dai decreti che specificheranno i requisiti di idoneità tecnica, oggetto di verifica ai fini del rilascio dell'autorizzazione.

Tali criteri non si discostano dagli indirizzi governativi in materia spaziale già individuati con il D.P.C.M. 25 marzo 2019 come obiettivi strategici nell'ambito della Strategia nazionale di sicurezza per lo spazio approvata dal COMINT nel mese di luglio successivo.

I criteri indicati dal d.d.l. attengono alle attività spaziali - sicurezza e sostenibilità ambientale - e, specificamente, alle strutture satellitari, resilienti rispetto ai rischi.

La sicurezza sarà verificata già a partire dalla progettazione e si concentrerà, tra l'altro, sui livelli di contenimento dell'inquinamento luminoso e radioelettrico nonché sulla mitigazione dell'impatto dei detriti spaziali, sia in caso di attrito con l'atmosfera che di rientro sicuro e controllato. Parimenti, la sostenibilità ambientale sarà oggetto di valutazione con riferimento a tutte le fasi del ciclo di vita dell'oggetto e di svolgimento dell'attività.

Si ritiene che la disciplina regolatoria potrà rispettare e rendere efficaci i criteri legislativi adottando dei protocolli tecnici e operativi di elevata affidabilità scientifica e applicazione pratica, condivisi a livello internazionale in modo che possano recepire aggiornamenti e adeguamenti in tempo reale senza lasciare scoperti margini temporali di inefficienza o deficienza normativa dovuti agli iter di approvazione e redazione delle relative modifiche e integrazioni delle disposizioni regolamentari.

Quanto ai requisiti soggettivi, l'Art. 6 li individua specificamente utilizzando l'impianto della normativa sui Contratti pubblici: è una scelta condivisibile in quanto gli appalti pubblici sono ormai da alcuni decenni oggetto di normazione attraverso direttive UE e, quindi, a livello nazionale, di ragguardevoli risultati di avvicinamento delle legislazioni. Ciò comporta la riconoscibilità dei requisiti soggettivi richiesti dall'ordinamento italiano almeno da parte degli operatori UE e, comunque, non disincentiva operatori extra UE a svolgere verifiche di fattibilità nel nostro Paese. Da questo punto di vista il posizionamento concorrenziale del nostro Paese, in termini di prescrizione normative a carico degli operatori stranieri, sembra salvaguardato.

Oltre ai requisiti di condotta, capacità professionale e tecnica e solidità finanziaria, vengono in considerazione i requisiti relativi alla gestione del rischio delle attività spaziali, per ciò che riguarda la copertura assicurativa e la prevenzione delle collisioni. Mentre per il primo, le imprese, già operanti e, magari, qualcuna che entrerà nel mercato assicurativo con un profilo specialistico ritenendo questa disposizione un'opportunità imprenditoriale, saranno impegnate a elaborare prodotti finanziari e assicurativi specifici, la cui adeguatezza sarà oggetto di verifica in sede autorizzativa e di selezione concorrenziale da parte degli operatori in punto servizi e premi, il servizio di prevenzione delle collisioni potrebbe costituire attività spaziale, magari ausiliaria, che richiede di essere autorizzata a sua volta, sebbene la disposizione la rinvii ad apposita regolazione, mediante i decreti di cui all'Art. 13, per l'individuazione delle modalità di abilitazione, alla pari della puntualizzazione della capacità professionale e tecnica e dei parametri di solidità finanziaria.

### ***Procedimento di rilascio dell'autorizzazione***

Si tratta della disposizione più impegnativa di tutto il Titolo II del d.d.l., per quanto riguarda la sua redazione, e più rilevante, con riferimento all'esercizio dell'attività discrezionale propria della pubblica amministrazione.

I protagonisti e le fasi del procedimento autorizzativo possono essere così sintetizzati (Art. 7).

L'Agenzia Spaziale Italiana è l'interlocutrice dell'operatore, deputata a ricevere la domanda di autorizzazione e a svolgere la prima fase dell'istruttoria, entro il canonico termine procedimentale di 60 giorni, consistente nella verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi di cui agli Artt. 5 e 6, con la facoltà di svolgere accessi e ispezioni, disponendo, in tal caso, di un'unica proroga del termine di 30 giorni al massimo.

In caso di esito negativo dell'istruttoria da parte dell'Agenzia, l'Autorità responsabile - che è un organo politico che coincide con il Presidente del Consiglio dei Ministri o l'Autorità da esso delegata alle attività spaziali e aerospaziali - formalizza il diniego all'autorizzazione, non disponendo di strumenti tecnici per poter contraddire l'attività istruttoria svolta dall'Agenzia.

In caso di esito positivo, è previsto lo svolgimento della seconda fase dell'istruttoria, anch'essa contenuta nel termine di 60 giorni, che coinvolge diversi soggetti istituzionali, a partire dall'Autorità responsabile, dal Ministero della Difesa e da eventuali ulteriori Dicasteri e Amministrazioni interessate, fino al Comitato Interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca spaziale (COMINT) istituito con il D.Lgs. 128/2003 cui è assegnato il ruolo centrale di coordinamento, agli organismi di informazione per la sicurezza e all'Agenzia per la cybersicurezza nazionale. L'esito delle verifiche svolte dal COMINT, con particolare riferimento alle tre cause di esclusione previste dal comma 7 - pregiudizio attuale o potenziale per gli interessi essenziali della difesa e della sicurezza nazionale, collegamenti dell'operatore con Stati non democratici o che minacciano la pace e la sicurezza internazionale o che sostengono organizzazioni criminali o terroristiche - sono comunicate all'Autorità responsabile che, in caso positivo, rilascia l'autorizzazione eventualmente condizionata all'adeguamento di prescrizioni tecniche indicate dal COMINT, soprattutto in funzione della mitigazione dei rischi, con l'indicazione, come per tutte le autorizzazioni, della durata e della data di inizio attività, oppure, in caso negativo, attende, al fine di adeguarvisi, la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Il procedimento autorizzatorio, come disegnato dall'Art. 7, presenta due profili di sensibile attenzione riferiti alle due fasi istruttorie.

Prima di descrivere tali profili, sembra opportuno svolgere un'osservazione generale sul procedimento.

Esso si sviluppa attraverso la prima fase, tipicamente amministrativa, in qualche misura analoga a quella della commissione giudicatrice nelle procedure per la selezione del contraente per la stipulazione dei contratti pubblici, come tale verificabile anche da parte degli organi della giustizia amministrativa, e la seconda fase, a forte (o esclusiva) connotazione politica, con la conseguenza, tra l'altro, che l'esercizio della discrezionalità da parte del COMINT, del Consiglio dei Ministri e dell'Autorità responsabile, soprattutto con riferimento alla sussistenza delle ipotesi di diniego dell'autorizzazione previste dal comma 7, potrebbe essere sottratto a verifiche amministrative in sede giudiziaria.

Il primo profilo di attenzione riguarda l'Ente cui è assegnato lo svolgimento della prima fase dell'istruttoria, cioè la verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi esplicitati nella domanda di autorizzazione.

L'Agenzia Spaziale Italiana, infatti, «è l'ente pubblico nazionale, ricompreso tra gli enti di ricerca di cui al decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218 e ss.mm.ii., avente il compito di promuovere, sviluppare e diffondere, con il ruolo di Agenzia, la ricerca scientifica e tecnologica applicata al settore spaziale e aerospaziale e lo sviluppo di servizi innovativi, perseguendo obiettivi di eccellenza, coordinando e gestendo i progetti nazionali e la partecipazione italiana a progetti europei e internazionali, nonché di favorire lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo italiano, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese.

L'Agenzia esplica funzioni di rilevante interesse sociale ed economico e, conseguentemente, nell'attuazione dei suoi compiti favorisce forme di sinergia tra gli enti di ricerca, le amministrazioni pubbliche, le strutture universitarie e il mondo dell'impresa, promuovendo la valorizzazione e la partecipazione dell'intera comunità scientifica nazionale di riferimento» (Art. 1 dello Statuto dell'Agenzia, nella versione vigente approvata dal Consiglio di amministrazione il 29 gennaio 2024).

L'Art. 2 ribadisce che l'Agenzia «a) promuove, sviluppa e diffonde la ricerca scientifica e tecnologica e le sue applicazioni, perseguendo obiettivi di eccellenza; b) promuove l'eccellenza nazionale nel settore della ricerca e sviluppo e un alto livello di competitività del comparto industriale italiano, con particolare riferimento alle Piccole e Medie Imprese (PMI), al fine di poter valorizzare al meglio la loro competitività e capacità di innovazione; ... i) promuove e realizza, con il coinvolgimento della comunità scientifica, la ricerca scientifica nazionale, predisponendo, coordinando e sviluppando appositi programmi, curando, in particolare, il raccordo con gli altri enti di ricerca e le università, previa stipula di appositi accordi nelle forme previste dalla legge, nel quadro del coordinamento della ricerca nazionale, assicurato dal Ministero dell'Università e della Ricerca; ... j) svolge attività propria di agenzia, finanziando e coordinando attività di ricerca svolte da terzi; k) svolge attività di comunicazione e promozione della ricerca spaziale e aerospaziale; ... m) promuove, realizza e finanzia, sulla base di appositi progetti, iniziative che integrino la ricerca pubblica con quella privata, nazionale e internazionale, nel settore spaziale e aerospaziale e dei correlati servizi applicativi, anche al fine di disporre di risorse ulteriori per il finanziamento di progetti congiunti; n) promuove la diffusione della cultura e delle conoscenze acquisite attraverso l'attività di ricerca, nonché la valorizzazione, a fini produttivi e sociali, e il trasferimento tecnologico dei risultati della ricerca».

In via residuale, almeno così appare dall'elencazione dei compiti dell'Agenzia, «r) fornisce il supporto tecnico-scientifico e svolge le ulteriori attività di supporto, anche coordinando gruppi di lavoro e comitati di studio, ai fini dell'espletamento dei compiti del Comitato interministeriale per le politiche relative allo spazio e alla ricerca aerospaziale», nonché «nel rispetto delle priorità stabilite nei propri programmi scientifici e tecnologici e per lo sviluppo di servizi innovativi, provvede altresì a: a) predisporre e attuare la regolamentazione tecnica, curare l'attività ispettiva, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e controllo delle attività spaziali nazionali, nonché definire e controllare i parametri di qualità sui prodotti e servizi, nel quadro della legislazione applicabile e in conformità agli obblighi internazionali ed europei dello Stato; ... f) fornire, su richiesta, a soggetti pubblici e privati, tecnologie, servizi di consulenza, di ricerca e di formazione, nonché supporto e assistenza tecnica ...».

La distinzione tra l'attività core dell'Agenzia, che è evidentemente quella di ricerca in senso ampio, e l'attività "eventuale", è assai rilevante per formarsi un'idea sui tempi di effettiva attivazione del ruolo istruttorio affidato all'Agenzia nell'ambito del procedimento per il

rilascio delle autorizzazioni: il d.d.l. sembra portare a compimento il ruolo dell'Agenzia come "architetto di sistema" (già impostato con il d.lgs. 128/2003), addirittura individuata dall'Art. 14 come «unica autorità di settore per la regolazione tecnica» in quanto chiamata a provvedere alla regolamentazione delle specifiche tecniche con le modalità che saranno definite dai decreti di attuazione previsti dall'Art. 13, nel rispetto dei principi di partecipazione e trasparenza.

Trattandosi, come accennato, di attività caratterizzata dall'esercizio della discrezionalità amministrativa, sindacabile in sede giudiziaria, l'Agenzia deve poter disporre delle figure professionali, tecniche specialistiche e amministrative, della strumentazione, dei protocolli, acquisiti e adattati oppure redatti in maniera originale, e delle risorse economiche per aggiornarsi di quanto non già nella sua disponibilità, di aggiornare strumenti, procedure ed eventualmente formare professionalità dedicate, nella misura adeguata al numero (che si deve auspicare elevato) delle istanze da vagliare e al termine procedurale di 60 o, al più, 90 giorni.

Se la vocazione squisitamente di ricerca e scientifica dell'Agenzia non le consentisse di essere già a regime alla data di entrata in vigore della legge, non vanno sottovalutati i tempi, anche di reperimento delle professionalità e delle risorse economiche, per l'espletamento di un compito rispetto al quale le competenze dell'Agenzia non sono immediatamente utilizzabili. Si ritiene che questo sia un aspetto che può incidere sul piano della competitività del Paese rispetto ad altri ordinamenti che sono o saranno in grado di mettere a disposizione degli operatori da autorizzare un contesto amministrativo già pronto ad accoglierli.

Le esposte considerazioni critiche valgono a maggior ragione considerato il rilevante, ulteriore, ruolo assegnato all'Agenzia: quello di Autorità di vigilanza (Art. 11), per cui è necessario un intervento di integrazione statutaria e, conseguentemente, di strutturazione e adeguamento, in un'ultima analisi economica e finanziaria, per essere posta nelle condizioni di svolgere efficacemente le funzioni assegnatele in modo da imporsi come protagonista autorevole e terzo dei procedimenti soggetti al suo presidio.

Il secondo profilo di attenzione riguarda l'elencazione delle circostanze assolutamente impeditive al rilascio dell'autorizzazione (comma 7).

Si tratta di tre fattispecie non sufficientemente specificate per escludere l'eccesso di discrezionalità nella loro applicazione. Come detto, ciò potrebbe non attenere alla legittimità delle deliberazioni e dei provvedimenti conseguenti da parte degli organi e degli enti coinvolti nel procedimento, per la loro natura eminentemente politica e, assai meno, giuridica.

Allo stato della formulazione del comma 7, non è rilevante la tassatività o meno delle tre fattispecie poiché la genericità dell'individuazione del loro contenuto, pur senza esorbitare l'ambito dell'ampio perimetro dettato dalla disposizione, consente interpretazioni analogiche ed estensive che possono dilatarne sensibilmente la portata.

Il principale rischio cui può esporre tale formulazione è la sua imprevedibilità applicativa, nel senso che gli operatori non possono far valere il principio dell'affidamento per stimare, almeno in via predittiva, l'esito dell'iter di valutazione di ciascuna specifica richiesta di autorizzazione, proprio a causa dell'eccessivo margine di apprezzamento da parte dei decisori pubblici politici: tale situazione rappresenta, in generale, una delle principali debolezze dei sistemi di regolazione del mercato, che, anche in questo caso, non contribuisce alla sua trasparenza e affidabilità rendendolo, di fatto, un contesto chiuso, caratterizzato da fallimenti causati dall'esternalità negativa costituita proprio dall'intervento pubblico che, anziché correggere, si pone come barriera discriminatoria all'entrata a beneficio degli operatori che riescono, tramite il più o meno mediato rapporto con i decisori pubblici, a

elaborare le loro richieste conformemente a informazioni asimmetriche rispetto al resto dei concorrenti. Ai fini di questa rappresentazione del rischio, non è rilevante che gli operatori siano pubblici o privati, nazionali o esteri.

La conferma di quanto appena esposto risiede proprio nella coerente previsione dell'Art. 8 sulla modifica dell'autorizzazione già concessa per ragioni sopravvenute.

Analogamente a come è disciplinato il rilascio dell'autorizzazione, la modifica dei requisiti che rivestono rilevanza giuridica - o, meglio, che devono essere verificati secondo parametri apprezzabili giuridicamente, ovvero specifici nel contenuto, generali nella loro portata applicativa e tassativi - saranno oggetto di verifica, si suppone, da parte dell'Agenzia su coinvolgimento dell'Autorità responsabile, che dovrà essere informata del mutamento sostanziale delle condizioni sulla base delle quali è stata rilasciata l'autorizzazione e che, a sua volta, avvierà il procedimento al contrario per l'eventuale modifica dei termini e delle condizioni autorizzative, fino alla revoca o all'annullamento del provvedimento iniziale.

Si possono individuare i seguenti tre aspetti che, come accennato, confermano l'approccio normativo contenuto nell'Art. 7 comma 7:

- il dimezzamento dei termini di svolgimento del procedimento di modifica dell'autorizzazione che, se da una parte è giustificato dall'esigenza di rapidità di intervento su un'attività in corso di svolgimento, dall'altra parte consente una verifica meno approfondita del progetto "di risulta", cioè quello inizialmente autorizzato ma inciso dal mutamento, sostanziale o potenziale, delle circostanze (attività non meno onerosa di quella svolta durante l'istruttoria e resa complicata da un quadro di fattori magari non compiutamente definiti);
- le cause assai generiche indicate nella tutela della difesa e della sicurezza nazionale o nell'impedimento di un pericolo imminente: la fattispecie astratta così ampia non potrà nemmeno essere ristretta e specificata dall'intervento giurisprudenziale se, come ipotizzato, i pubblici decisori coinvolti operano nel contesto della discrezionalità politica, senza margini di applicazione di parametri di legittimità apprezzabili oggettivamente secondo i canoni ermeneutici e i principi generali del diritto;
- la deroga a uno dei diritti al procedimento amministrativo consistente nella comunicazione all'operatore dell'avvio del procedimento che potrebbe condurre, come visto, alla sensibile modifica delle condizioni autorizzative, fino alla revoca o annullamento: la previsione del mancato, o marginale, coinvolgimento dell'operatore rappresenta un elemento di valutazione assai rilevante ai fini della predisposizione del piano economico-finanziario del progetto dell'attività spaziale da sottoporre ad autorizzazione. Il rischio normativo, che ricade completamente e insindacabilmente a carico dell'operatore, rappresenterà una voce assai pesante del progetto, anche a causa della sua imprevedibilità: proprio per tale ragione, il rischio normativo-regolamentare e politico è previsto che gravi sull'amministrazione pubblica nelle ipotesi di partenariato pubblico-privato ove, sebbene l'istituto giuspubblicistico sia la concessione, la *ratio* è analoga poiché l'operatore ha necessità di stimare e gestire i ritardi e/o i maggiori costi cui è esposta la sua iniziativa, a scapito della sua realizzabilità in quello specifico contesto ordinamentale ritenuto non accogliente.

Anche a proposito di questa disposizione si possono applicare le considerazioni già svolte con riferimento al ruolo dell'Agenzia in ordine al livello di competitività del Paese percepito dagli operatori che, in ambito aerospaziale come ormai in molti altri ambiti di impresa, non attribuiscono particolare rilievo alla nazionalità del progettato insediamento quanto al contesto complessivo nel quale operare, avendo come riferimento l'equilibrio economico-

finanziario dell'iniziativa su cui possono incidere, fino a renderla irrealizzabile, proprio i rischi non prevedibili né attenuabili con i mezzi a disposizione dell'operatore.

Parimenti, la disciplina della sospensione o della decadenza dall'autorizzazione per mancata osservanza delle prescrizioni normative (Art. 9) è certamente assai onerosa per l'operatore che se ne farà interamente carico (comma 4) ma riprende alcuni principi già utilizzati nell'ordinamento, in particolare con riferimento all'attività edilizia e alle concessioni nell'ambito del partenariato pubblico-privato.

La natura dei provvedimenti dell'Autorità responsabile, in questo caso, è sanzionatoria amministrativa (che può degenerare nell'ambito penale nel caso di informazioni o dati falsi forniti scientemente dall'operatore) e si giustifica proprio perché conseguente a "inadempimenti" da parte dell'operatore consistenti in violazioni della legge o delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione concessa, nel venir meno dei requisiti o nel mancato ottenimento di abilitazioni di sicurezza.

L'oggetto principale della tutela predisposta con la sospensione o la revoca dell'autorizzazione è la sicurezza delle persone e dei beni, dell'ambiente, della salute pubblica, della sicurezza nazionale e della continuità delle relazioni internazionali.

A tal proposito vengono in considerazione due profili.

Il primo è procedimentale e attiene alla differente intensità delle regole e ampiezza delle autorità pubbliche coinvolte in sede di rilascio dell'autorizzazione: nel caso della sospensione o revoca della stessa, le regole sono meno puntuali (in particolare non vengono definiti i termini di durata delle fasi del procedimento e nemmeno i soggetti deputati a verificare le violazioni da sanzionare, salvo che si debba ritenere che l'Art. 9 contenga un richiamo implicito all'Art. 11 sull'Autorità di vigilanza) e l'unico soggetto pubblico titolare del procedimento è l'Autorità responsabile.

La mancanza di parallelismo tra i due procedimenti si giustifica per la maggiore immediatezza che le circostanze possono imporre per l'adozione del provvedimento sanzionatorio al fine di rendere il più efficace possibile l'intervento a tutela preventiva dagli importanti rischi indicati. Contrariamente a quanto rilevato a proposito dell'Art. 8 comma 2, i diritti dell'operatore al procedimento, in questo caso, sono salvaguardati con la previsione, al comma 2, dell'informazione preventiva e della facoltà di fornire spiegazioni e produrre documentazione. Il differente trattamento dei diritti dell'operatore tra la modifica o revoca dell'autorizzazione, Art. 8, e la sospensione o decadenza della stessa, Art. 9, si giustifica con la natura maggiormente afflittiva, derivata dalla maggiore gravità della causa scatenante, della revoca dell'autorizzazione per fatti sostanziali, quindi oggettivi, rispetto alla sospensione o decadenza per fatto dell'operatore. Così considerata la diversità delle fattispecie, rimangono dei dubbi sulla mera modifica dell'autorizzazione disciplinata dall'Art. 8 da quella che è certamente assai più grave della revoca. Ciò, a maggior ragione, considerato che la modifica dei termini autorizzativi, ancorché motivati da cause oggettive, incide quasi certamente sul progetto dell'operatore che, quindi, dovrebbe essere messo nelle condizioni, come previsto all'Art. 9 per la sospensione, di produrre memorie e documenti e, in ogni caso, di poter seguire il procedimento sin dall'inizio per poter valutare in tempo reale come difendere e/o adeguare gli obiettivi e gli investimenti alla base della sua richiesta di autorizzazione.

Il secondo profilo è sostanziale. A proposito del provvedimento sanzionatorio amministrativo della sospensione, sarà opportuno valutare se sia effettivamente applicabile alle attività spaziali, le cui caratteristiche di complessità dal punto di vista tecnico e dell'impiego di risorse, dell'ampiezza degli ambiti oggettivi e soggettivi coinvolti direttamente o indirettamente (nel senso che sempre più le attività spaziali non possono essere considerate iniziative *stand-alone*) e delle tempistiche rispetto agli obiettivi, spesso

condivisi o sovrapposti ad altri progetti, non paiono tollerare una sospensione senza significativi impatti sulla realizzabilità stessa del progetto stesso e magari sulla prosecuzione alle identiche condizioni di altri progetti correlati al progetto autorizzato. Anche per tale motivo, viene in considerazione la regolamentazione all'Art. 10 del trasferimento dell'attività spaziale o della proprietà dell'oggetto spaziale che rinvia al procedimento per il rilascio previsto dall'Art. 7 e richiama le disposizioni sul riconoscimento dell'autorizzazione in forza di trattato internazionale ovvero di procedura specifica (Art. 4 comma 4 e 5).

### **3. Conclusioni provvisorie**

Il breve commento al Titolo II del d.d.l. è stato redatto con l'intenzione di fornire un apporto critico, segnalando i dubbi sulla corrispondenza tra la portata della normativa e le finalità che si è prefissato il legislatore, e sulla sua utilità rispetto all'equilibrato ruolo regolatorio che contempera gli interessi fondamentali della parte pubblica con quelli inesorabili della dinamica del mercato.

A quanto detto si deve aggiungere la mancanza nel d.d.l. della previsione di un sistema di revisione periodica delle autorizzazioni rilasciate, per tenere il passo con l'evoluzione delle tecnologie e delle pratiche del settore, e conservare l'impianto regolatorio aggiornato e adeguato a rispondere tempestivamente alle nuove sfide.

I profili di attenzione segnalati nel commento potranno essere opportunamente gestiti, anche nel caso di limitate modifiche al d.d.l. in sede di approvazione, attraverso l'elaborazione delle disposizioni attuative previste dall'Art. 13 secondo la tecnica della delegificazione, che potrà consentire interventi regolamentari con sofisticato contenuto tecnico e con possibilità di adeguamento e integrazione in tempi ragionevolmente limitati.