Spazio, verso una legge italiana

Giovedì 27 marzo 2025 Sala Stampa della Camera dei Deputati – Roma

Resoconto a cura di

Aniello Inverso & Beatrice Parisi



International Institute for Global Analyses

Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses
Piazza dei Navigatori 22, 00147 – Rome (Italy)

The views and opinions expressed in this publication are those of the authors and do not represent the views of the Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses unless explicitly stated otherwise.

© 2025 Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses
© 2025 Aniello Inverso & Beatrice Parisi

First Edition: March 2025

www.vision-gt.eu info@vision-gt.eu

Seminar Publications Series – N. 01/2025 – ISSN 2704-8969

Spazio, verso una legge italiana

Giovedì 27 marzo 2025 Sala Stampa della Camera dei Deputati – Roma

Resoconto a cura di

Aniello Inverso & Beatrice Parisi



Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses

Spazio: verso una legge italiana

Giovedì 27 marzo 2025 Sala Stampa della Camera dei Deputati – Roma

In data 27 marzo 2025 si è tenuto, presso la Sala della Stampa della Camera dei Deputati, in Via della Missione n. 4, Roma, il convegno di presentazione del volume "Spazio: verso una legge italiana", a cura di Sirio Zolea e Tiberio Graziani, pubblicato nel febbraio 2025. L'incontro, moderato da Guglielmo Pannullo, ha rappresentato un'importante occasione di approfondimento scientifico sul Disegno di legge n. 2026, recante "Disposizioni in materia di economia dello spazio", attualmente in discussione presso il Senato della Repubblica. Il disegno di legge si configura come il primo intervento normativo organico volto a disciplinare in modo sistematico e coordinato l'intero comparto delle attività spaziali in Italia. Il testo è stato oggetto di discussione da parte di autorevoli esponenti istituzionali e accademici, tra cui l'Onorevole Marco Cerreto (Commissione XIII Agricoltura, promotore dell'iniziativa), l'Onorevole Andrea Mascaretti (Presidente dell'Intergruppo parlamentare per la Space Economy e relatore del DDL), il professor Ignazio Castellucci (Università degli Studi di Teramo), il professor Fabrizio Cassella (Università degli Studi di Torino), l'avvocato Stefano Guerra (Università degli Studi di Macerata), oltre ai curatori del volume. L'incontro ha permesso di analizzare snodi giuridici, politici e amministrativi contenuti nel disegno di legge. Dalla sua struttura omnicomprensiva, all'istituzione di un Piano nazionale per l'economia dello spazio, fino al potenziamento del ruolo dell'Agenzia Spaziale. Evidenziando al contempo le criticità normative ancora aperte, tra cui la complessità del sistema di governance, le lacune in tema di responsabilità per danni e assicurazioni, l'assenza di clausole di salvaguardia contrattuale lungo la filiera industriale e il potenziale contenzioso derivante da margini eccessivi di discrezionalità nelle valutazioni autorizzative.

Ore 14:35 - 14:45

- Intervento Onorevole Marco Cerreto (Commissione XIII Agricoltura, Camera dei Deputati)
- Tema: L'importanza di una normativa nazionale per il settore spaziale e il ruolo del Parlamento nel promuovere la Space Economy

Nel suo intervento, l'onorevole Marco Cerreto ha evidenziato la necessità per l'Italia, in quanto Paese industrializzato e attore rilevante nel comparto aerospaziale, di dotarsi di una normativa nazionale aggiornata in grado di rispondere alle trasformazioni in atto nel settore spaziale. Tale esigenza, secondo Cerreto, si fonda sulla crescente complessità delle dinamiche economiche, tecnologiche e autorizzative che caratterizzano il nuovo ecosistema spaziale, sempre più permeato da soggetti privati e innovazioni ad alta intensità di capitale e rischio. Nel delineare le fasi di avvio del percorso legislativo, ha richiamato il ruolo dell'onorevole Andrea Mascaretti, promotore dell'Intergruppo parlamentare per la Space Economy e firmatario dell'Atto Camera 2026, che ha segnato l'inizio dell'iter normativo oggi all'esame del Senato. Cerreto ha definito il disegno di legge un passaggio strategico e non più rinviabile, volto a colmare un vuoto regolatorio che rischiava di frenare l'iniziativa pubblica e privata in un settore ad alta competitività internazionale. In chiave critica ma costruttiva, ha inoltre sottolineato come il

dibattito sul tema soffra frequentemente della mancanza di basi scientifiche solide, auspicando che il confronto su queste materie sia sempre più orientato da evidenze, dati e contributi specialistici. In tal senso, ha ribadito l'importanza di un approccio integrato tra politica, accademia e sistema della ricerca, quale condizione necessaria per una *governance* spaziale efficace e coerente con gli *standard* internazionali.

- Ore 14:45 15:05
- Intervento Onorevole Andrea Mascaretti (Presidente dell'Intergruppo parlamentare per la Space Economy)
- Tema: Una legge per l'economia dello spazio. Principi, obiettivi e prospettive per l'Italia e l'Europa

L'Onorevole Mascaretti ha evidenziato la centralità assunta dal tema nell'agenda parlamentare a partire dal 2022, con la costituzione dell'Intergruppo parlamentare per la Space Economy, strumento trasversale volto a promuovere la definizione di una cornice normativa capace di rispondere alle trasformazioni in atto nel settore spaziale. Mascaretti ha sottolineato il contributo determinante del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, che ha promosso il testo legislativo poi approvato dal Consiglio dei Ministri e oggi all'esame del Senato, con l'obiettivo di completarne l'iter entro il primo semestre 2025. Il disegno di legge, ha chiarito, non rappresenta un punto di arrivo, bensì un primo passo normativo per accompagnare l'evoluzione di un settore in rapida trasformazione, caratterizzato dall'ingresso crescente di nuovi attori statali e privati, da un abbattimento dei costi di accesso allo spazio e dalla ridefinizione degli equilibri globali. In questo contesto, la legge si propone di colmare un vuoto regolatorio, disciplinando l'accesso alle attività spaziali da parte di operatori privati, mediante l'introduzione di meccanismi autorizzativi, obblighi assicurativi e strumenti di promozione pubblica, come un Fondo per l'economia dello spazio e un Piano nazionale di sviluppo. Mascaretti ha inoltre richiamato la necessità di affiancare al quadro legislativo politiche di sostegno al capitale umano, attraverso investimenti in formazione avanzata, e al capitale di rischio, per favorire la crescita di imprese innovative in grado di competere a livello globale. In questa prospettiva, ha inserito il disegno di legge italiano all'interno di una cornice europea e internazionale, sottolineando l'importanza di promuovere una convergenza normativa a livello dell'Unione Europea, anche sulla scorta delle trasformazioni avviate negli Stati Uniti dal 2011, con la progressiva apertura del settore spaziale ai soggetti privati. In chiusura, l'onorevole ha richiamato l'esperienza storica italiana nello spazio, dal lancio del San Marco 1 nel 1964 alla cooperazione con gli Stati Uniti e la creazione della base di Malindi come elemento identitario da valorizzare anche in prospettiva futura. Citando la recente missione Ax-3 con la partecipazione dell'astronauta italiano Walter Villadei, Mascaretti ha ribadito la necessità di consolidare una strategia nazionale integrata, capace di sostenere le eccellenze italiane attraverso strumenti normativi, finanziari e industriali coerenti con le sfide e le opportunità della nuova economia dello spazio.

- Ore 15:05 15:15
- Intervento Sirio Zolea (Direttore del Centro Studi di Ricerca Politica e Spaziale Università Roma Tre)
- Tema: L'approccio nazionale italiano nella governance spaziale globale. Tra sovranità, cooperazione e sfide normative

Il professor Sirio Zolea ha aperto il suo intervento soffermandosi sulla natura ambivalente dello spazio extra-atmosferico, che si configura al contempo come dominio di cooperazione internazionale per il perseguimento dell'interesse comune dell'umanità e come spazio di crescente competizione economica e geopolitica, accentuata dal progressivo coinvolgimento di attori privati e dalle ricadute in termini di sicurezza nazionale. Questa duplicità, ha osservato, rende indispensabile l'elaborazione di strumenti normativi capaci di governare tensioni complesse, promuovendo un equilibrio tra sovranità nazionale, apertura cooperativa e interoperabilità normativa, in sintonia con gli sviluppi del contesto giuridico e strategico globale. Richiamando due aspetti qualificanti del Disegno di legge in esame. Il primo è costituito dalla sua portata omnicomprensiva, che mira a colmare un significativo vuoto normativo nell'ordinamento italiano, nonostante l'elevata rilevanza industriale e scientifica del Paese nel comparto spaziale. Il secondo riguarda l'introduzione di un Piano nazionale per l'economia dello spazio, espressione di una volontà politica orientata alla definizione di una strategia industriale strutturata, in netta discontinuità con modelli ispirati esclusivamente alla logica dell'autoregolamentazione di mercato. Accanto a questi elementi di valore, Zolea ha evidenziato alcune criticità emerse nel dibattito scientifico e nei contributi raccolti nel volume, che meritano un'attenta riflessione. Tra queste:

- la complessità del sistema di *governance* delineato dal DDL, ritenuta eccessiva e potenzialmente lesiva dell'efficacia amministrativa e della chiarezza operativa dell'intero impianto normativo;
- le lacune in materia di responsabilità civile e coperture assicurative per danni, che generano incertezza applicativa e problematiche interpretative, come osservato successivamente nel contributo del professor Ignazio Castellucci;
- l'assenza di una disciplina esplicita relativa alle clausole di rinuncia incrociata alla responsabilità contrattuale lungo la filiera produttiva, prassi consolidata negli ordinamenti di riferimento come quello francese e statunitense, e ritenuta essenziale per la riduzione del rischio sistemico;
- l'ampiezza della discrezionalità attribuita alla fase autorizzativa, in particolare con riferimento al potere di valutazione dei legami con Stati non conformi ai principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Su quest'ultimo punto, il relatore ha posto l'accento sulla potenziale incoerenza di tale previsione con la natura intrinsecamente internazionale e cooperativa delle attività spaziali, richiamando, a titolo esemplificativo, la partecipazione dell'Italia al programma Artemis. Introdurre criteri di esclusione basati su valutazioni politico-istituzionali, ha osservato, rischia di compromettere la certezza del diritto, la prevedibilità dell'azione amministrativa e la competitività del sistema-Paese in un contesto globale altamente interdipendente. In conclusione, Zolea ha auspicato che tali aspetti siano oggetto di un esame critico e approfondito, sia nel prosieguo dell'iter parlamentare, sia nella fase attuativa successiva. Il miglioramento continuo del quadro normativo, ha sottolineato, costituisce una condizione

Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses

essenziale per garantire all'Italia una struttura regolatoria stabile, efficace e competitiva, coerente con le dinamiche multilivello che oggi plasmano l'economia e la politica dello spazio.

Ore 15:15 – 15:25

- Intervento Ignazio Castellucci (Professore ordinario di Diritto privato comparato Università degli Studi di Teramo)
- Tema: Responsabilità e assicurazioni spaziali nel contesto del DDL sull'economia dello spazio.

Dopo aver brevemente richiamato l'importanza di un approccio costruttivo e dialogico tra accademia e legislatore, Castellucci ha sottolineato che l'elaborazione normativa in un ambito ad alta complessità tecnica come quello spaziale deve essere fondata su principi di chiarezza, stabilità e prevedibilità del diritto, elementi indispensabili per attrarre investimenti e rafforzare la competitività del sistema Paese. Una normativa che lasci margini di incertezza, ha osservato, rischia infatti di generare effetti distorsivi, contenzioso e costi indiretti a carico degli operatori. Entrando nel merito, Castellucci ha affrontato la questione della distribuzione del rischio nell'ambito delle attività spaziali, mettendo a confronto diversi modelli internazionali. Alcuni attribuiscono la responsabilità primaria allo Stato, altri direttamente alle imprese. Qualunque sia il modello adottato, ciò che conta è che il quadro giuridico sia coerente, completo e accessibile agli attori economici e assicurativi. Nel caso del DDL in discussione, è prevista una soglia massima di responsabilità di 100 milioni di euro a carico dell'operatore. Al di sopra di tale soglia, secondo quanto riportato nella relazione tecnica, l'onere dovrebbe ricadere sullo Stato. Tuttavia, ha evidenziato Castellucci, questa previsione non è più presente nel testo normativo, lasciando un vuoto interpretativo che rischia di compromettere la certezza del diritto. La mancata chiarezza sulla responsabilità ultramassimale potrebbe creare problemi significativi, specialmente in contesti operativi complessi come spazioporti nazionali, dove i rischi e i relativi costi assicurativi sono elevati. Il professore ha inoltre osservato che, mentre il diritto internazionale garantisce che lo Stato italiano risarcisca danni causati all'estero da operatori nazionali (e viceversa si attivi per ottenere risarcimenti per danni subiti da cittadini italiani), non è esplicitamente previsto chi debba risarcire un cittadino italiano danneggiato da un operatore nazionale sul territorio italiano, oltre la soglia stabilita. Si tratta di un vuoto normativo che potrebbe minare la fiducia degli operatori economici e la solidità del sistema. Castellucci ha poi richiamato l'esperienza comparata di altri ordinamenti come Francia e Stati Uniti, che prevedono esplicitamente clausole di rinuncia incrociata alla responsabilità tra i soggetti coinvolti nella catena contrattuale spaziale, strumento utile per ridurre il rischio di contenzioso e distribuire in modo efficiente gli oneri assicurativi. L'assenza di una disciplina simile nel testo italiano rappresenta, secondo il relatore, un ulteriore elemento di debolezza. In chiusura, Castellucci ha sollevato un interrogativo di ordine politico ed economico. È coerente dichiarare il settore spaziale strategico senza prevedere un adeguato coinvolgimento finanziario dello Stato, in particolare nella gestione del rischio? Se si vuole davvero sostenere la competitività del comparto spaziale nazionale, ha concluso, è necessario che lo Stato assuma un ruolo attivo anche nella copertura delle responsabilità oltre soglia.

- Ore 15:25 15:35
- Intervento Fabrizio Cassella (Professore ordinario di Diritto pubblico comparato Università degli Studi di Torino)
- Tema: Il ruolo dell'Agenzia Spaziale Italiana nel sistema di autorizzazione e vigilanza.

Il suo intervento si è articolato attorno a tre direttrici la funzione assegnata all'ASI, la sostenibilità istituzionale del suo nuovo assetto e la compatibilità con il quadro normativo, sia nazionale che europeo. In primo luogo, Cassella ha evidenziato che il disegno di legge conferisce all'ASI un ruolo centrale nei procedimenti autorizzativi, affidandole l'istruttoria tecnica per ciascuna attività spaziale proposta da operatori privati. Il modello adottato non prevede un accreditamento generalizzato degli operatori, ma una valutazione caso per caso, che comporterà la gestione di un elevato numero di pratiche complesse, ciascuna da esaminare nei termini ristretti previsti (60 giorni). Oltre alla fase iniziale, l'ASI sarà responsabile anche della vigilanza post-autorizzativa, funzione che richiederà l'elaborazione di procedure di monitoraggio e enforcement efficaci, al fine di assicurare la conformità delle attività svolte ai requisiti stabiliti. Nel secondo punto, Cassella ha posto l'attenzione sulla sostenibilità istituzionale delle funzioni attribuite all'ASI. Nata come ente di ricerca, l'Agenzia dovrà affrontare una trasformazione profonda per assolvere a compiti strategici, regolatori e ispettivi. Tale mutamento renderà necessario un rafforzamento dell'organico, sia in termini numerici che di specializzazione, con l'inserimento di competenze in diritto amministrativo, diritto spaziale, ingegneria e gestione del rischio. Sarà inoltre essenziale predisporre strumenti per affrontare eventuali contenziosi amministrativi, derivanti da provvedimenti di diniego o revoca delle autorizzazioni. Particolarmente rilevante è stato il terzo punto dell'intervento, dedicato alla compatibilità normativa e istituzionale, articolato in tre livelli:

- 1. Compatibilità con gli standard di competitività europei: Cassella ha richiamato il *Competitiveness Compass* dell'Unione Europea e, in particolare, il Rapporto Draghi, che individuano nella riduzione degli oneri regolatori e nella semplificazione amministrativa elementi chiave per migliorare l'attrattività dei sistemi-paese. Il disegno di legge dovrà, dunque, evitare un eccessivo appesantimento burocratico che possa disincentivare l'insediamento di operatori e investimenti nel territorio italiano.
- 2. Interazione con la normativa europea sullo spazio: Cassella ha sottolineato che il legislatore italiano ha fatto bene a occupare fin da ora lo spazio normativo disponibile, muovendosi in anticipo rispetto al regolamento quadro europeo attualmente in elaborazione. Tuttavia, ha anche avvertito che sarà imprescindibile armonizzare tempestivamente le disposizioni nazionali con quelle comunitarie, una volta che queste saranno definite, al fine di evitare sovrapposizioni, conflitti di competenza e ostacoli all'integrazione del mercato spaziale europeo.
- 3. Interoperabilità istituzionale interna: l'attuazione del disegno di legge richiederà una cooperazione efficace tra ASI e gli altri enti nazionali già competenti in materia aerospaziale, in particolare ENAC, che esercita poteri regolatori sulle basi di lancio e atterraggio suborbitali. Le rispettive funzioni dovranno essere integrate in un modello cooperativo, onde evitare duplicazioni normative e garantire coerenza e fluidità nell'applicazione della legge.

Tuttavia, ha chiarito che il successo della sua attuazione dipenderà dalla dotazione di risorse adeguate, dall'effettiva semplificazione procedurale e dalla capacità di cooperazione interistituzionale, non solo a livello nazionale ma anche europeo.

- Ore 15:35 15:45
- Intervento Stefano Guerra (Avvocato e dottore di ricerca in Scienze giuridiche Università degli Studi di Macerata)
- Tema: Sovranità nello spazio extra-atmosferico, cybersicurezza e governance dei dati: una prospettiva giuridica e filosofica

L'avvocato Stefano Guerra è intervenuto affrontando il tema della sovranità nello spazio extraatmosferico, con particolare attenzione al suo intreccio con le problematiche emergenti della cybersicurezza e della governance dei dati. Il suo contributo ha proposto un approccio interdisciplinare, combinando l'analisi giuridico-positiva con riflessioni di ordine teoricofilosofico, al fine di evidenziare la complessità concettuale e normativa della materia. Guerra ha collocato al centro della sua analisi il principio di sovranità, evidenziandone la natura dinamica e la necessità di una continua riformulazione interpretativa alla luce dei contesti tecnologici emergenti. In particolare, ha sottolineato come la proiezione della sovranità nello spazio extra-atmosferico si realizzi oggi attraverso forme ibride che coinvolgono non solo soggetti statuali ma anche operatori privati, generando nuove sfide in ambiti ad alta sensibilità strategica come la sicurezza cibernetica e la gestione dei flussi informativi e dei dati satellitari. Questa evoluzione, ha osservato, avviene in un contesto giuridico segnato dall'assenza di territorialità tradizionale, che mina l'applicabilità dei paradigmi classici del diritto pubblico e internazionale. L'assenza di sovranità territoriale nello spazio extra-atmosferico mette infatti in discussione le nozioni consolidate di giurisdizione e controllo, richiedendo un adeguamento degli strumenti normativi. Guerra ha sottolineato come il corpus iuris spatialis internazionale, benché storicamente rilevante, presenti oggi limiti di adeguatezza e obsolescenza rispetto ai nuovi fenomeni della *space economy*, in particolare sul versante della cybersicurezza e del trattamento dei dati in orbita. Dal punto di vista normativo interno, l'analisi si è concentrata su alcune disposizioni del disegno di legge italiano, in particolare sull'articolo 5, che menziona la resilienza delle infrastrutture satellitari rispetto a rischi informatici, fisici e di interferenza, e sull'articolo 13, che rimanda a decreti attuativi per la definizione di criteri più specifici. Guerra ha espresso una riserva tecnica sul frequente ricorso alla normativa secondaria, evidenziando il rischio che un eccessivo rinvio a regolamentazioni future possa rallentare la capacità strategica del legislatore e indebolire la prontezza normativa dell'Italia in un settore ad alta velocità evolutiva. Nel richiamare l'assenza, a livello europeo e internazionale, di disposizioni univoche e dettagliate relative alla cybersicurezza e alla gestione dei dati in ambito spaziale, Guerra ha ribadito la necessità per l'Italia di dotarsi di una strategia normativa integrata, in grado di coniugare i profili di sicurezza tecnologica, sovranità digitale e tutela degli interessi nazionali. In conclusione, ha sottolineato l'urgenza di un approccio sistemico e multilivello, capace di tenere insieme diritto positivo, principi costituzionali, prospettiva geopolitica e dimensione tecnologica.

Aniello Inverso – Laurea triennale in 'Scienze politiche e delle relazioni internazionali' presso l'Università degli Studi di Napoli 'Federico II'. Lauea magistrale in 'Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale', presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma. Analista presso Vision & Global Trends International Institute for Global Analyses, nell'ambito del progetto Società Italiana di Geopolitica.

Beatrice Parisi – Laurea triennale in 'Studi Diplomatici, Internazionali e sulla sicurezza globale' presso l'Università degli Studi di Salerno. Attualmente studente magistrale in 'Investigazione, Criminalità e Sicurezza Internazionale', presso l'Università degli Studi Internazionali di Roma. Collabora con Vision & Global Trends International Institute for Global Analyses, nell'ambito del progetto Società Italiana di Geopolitica.



presentazione del volume

SPAZIO

VERSO UNA LEGGE ITALIANA

giovedì 27 marzo 2025 ore 14:30 – 15:30 Sala stampa – Camera dei Deputati Palazzo Montecitorio – Via della Missione 4 – Roma RSVP entro martedì 25 marzo 2025

info@vision-gt.eu

Per accedere alla Sala è richiesto abbigliamento formale, per gli uomini giacca e cravatta

Intervengono

Marco Cerreto Camera dei Deputati – XIII Commissione

Andrea Mascaretti Presidente Intergruppo parlamentare Space Economy

Tiberio Graziani Chairman Vision & Global Trends

Sirio Zolea Direttore Centro di Ricerca Politiche Spaziali - Università Roma Tre

Ignazio Castellucci Università degli Studi di Teramo
Fabrizio Cassella Università degli Studi di Torino

Stefano Guerra Avvocato, Dottore di Ricerca – Università degli Studi di Macerata

Moderazione a cura di Guglielmo Pannullo





Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses

www.vision-gt.eu

info@vision-gt.eu