

# BlogDUE

## Annuncio ritardo: la proposta di legge spaziale europea fra supposizioni e bisogni

Maria Elena De Maestri (Ricercatrice di Diritto internazionale, Università degli Studi di Genova) – 11 giugno 2024

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La competenza dell’Unione in materia di spazio e attività spaziali. – 3. Gli sviluppi più recenti: lo spazio nelle iniziative della Commissione Von der Leyen. – 4. L’ipotizzata proposta di legge spaziale europea tra necessità di superare le aporie esistenti e i limiti di tipo ordinamentale. – 5. Possibili contenuti della proposta e osservazioni conclusive.

1. Era attesa per il mese di aprile 2024 la proposta della Commissione su una “legge spaziale europea”, ma poche settimane fa il Commissario per il mercato interno Breton ne ha [annunciato lo slittamento a dopo le elezioni europee di giugno](#), in ragione del fatto che il processo di elaborazione di tale atto non risulterebbe sufficientemente maturo. Le motivazioni alla base di questo rinvio non sono state rese note, né tanto meno si ha notizia del contenuto preciso dell’atto; tuttavia, una breve disamina dell’attuale quadro normativo di riferimento, del riparto di competenze Unione Stati-membri e dei documenti di lavoro delle istituzioni e degli *stakeholders* nazionali, può consentirci di formulare taluni preliminari rilievi critici in merito all’iniziativa prospettata (e allo stato sospesa) in ambito UE.

Innanzitutto, una premessa terminologica, che è essenziale per noi giuristi, tanto più quando guardiamo a un ordinamento a competenze attribuite come quello dell’Unione: segnatamente, con la locuzione “diritto dello spazio” si è soliti riferirsi ad un vasto e complesso apparato normativo, in cui i sistemi nazionali e sovra-nazionali si integrano reciprocamente al fine di disciplinare una molteplicità di attività. Esse appaiono molto diverse fra loro e invero eterogenee, ma hanno in comune i) la loro esplicazione in un luogo in cui nessuno Stato esercita poteri sovrani, ii) il loro elevato costo, iii) l’alto rischio di fallimento e iv) il forte sviluppo tecnologico che influisce sulle potenzialità di sviluppo di nuove attività.

Negli anni Cinquanta, quando gli Stati firmatari dei Trattati istitutivi delle Comunità europee manifestavano la necessità di regolamentare in maniera congiunta alcuni settori di primario interesse per la politica e l’economia dei

loro Paesi, lo spazio extra-atmosferico era ancora territorio inesplorato nelle sue risorse e potenzialità: si consideri che il lancio del primo satellite artificiale terrestre, lo SPUTNIK, risale al 1957; all'epoca, gli Stati membri erano preoccupati di creare un mercato di libero scambio, e non immaginavano che lo spazio sarebbe divenuto, già pochi anni più tardi, un *atout* strategico per l'azione della Comunità, prima, e dell'Unione, poi. Del pari, seppur le missioni spaziali fossero già allora in programmazione e gli Stati investissero ingenti somme per finanziare tali progetti, la finalità cui esse erano volte esulavano completamente dagli obiettivi della Comunità economica (non si poteva prevedere, peraltro, che le imprese private avrebbero affiancato gli enti pubblici nello sfruttamento dello spazio, né che le c.d. *space based applications* sarebbero divenute tanto numerose, e di tale portata, da condizionare la vita quotidiana dei cittadini europei).

La dimensione internazionale delle attività spaziali, però, non era sfuggita alle Nazioni Unite che, a partire dalla fine degli anni Sessanta, si sono fatte promotrici di un pacchetto di cinque convenzioni internazionali, volte a regolamentare l'accesso, l'esplorazione e l'uso dello spazio da parte degli Stati:

A prescindere dal dettaglio specifico relativo ai singoli trattati, le loro norme (in larga parte riconosciute anche come diritto consuetudinario) affermano come presupposto essenziale per l'accesso allo spazio il suo utilizzo pacifico da parte degli Stati; questi ultimi possono esplorarlo liberamente e in condizione di parità, senza appropriarsi di porzioni di esso e sempre nel rispetto delle norme di diritto internazionale in vigore (cd. integrazione sistemica). Dalla lettera dei Trattati si evince che, sebbene sia espressamente contemplata la possibilità che le attività spaziali vengano poste in essere da soggetti diversi dagli Stati (i.e. enti governativi, organizzazioni intergovernative o soggetti privati), gli unici responsabili delle attività svolte restano gli Stati (v., in particolare, l'art. VI dell'[Outer Space Treaty](#) – OST). I quali, e com'è noto, inizialmente svolsero in tale ambito esclusivamente attività di esplorazione e ricerca scientifica, salvo ben presto accorgersi delle potenzialità commerciali delle applicazioni spaziali, prima, e delle risorse spaziali, oggi (sul punto si vedano P. KAHN (sous la direction de), *L'exploitation commerciale de l'espace. Droit positif, droit perspectif*, Paris, 1992; L. RAVILLON, S. MANCIAUX, A. MARTIN, *Droit des activités spatiales. Adaptation aux phénomènes de commercialisation et de privatization*, Paris, 2004; L. RAVILLON (sous la direction de), *Le droit des activités spatiales à l'aube du XXIe siècle*, Paris, 2005).

Dal punto di vista del loro contenuto, giova anche sottolineare che, in generale, la formulazione delle norme dei Trattati sullo spazio si presta a un adattamento diversificato – e quindi disomogeneo – nei singoli ordinamenti nazionali: l'attuazione del diritto pattizio necessita dell'intervento degli Stati affinché predispongano i meccanismi richiesti dal diritto internazionale (tipicamente la registrazione degli oggetti spaziali), ma anche al fine di applicare dette norme ad attività non ancora esistenti, né prevedibili, al momento dell'elaborazione del corpus normativo internazionale. Inoltre, in

ragione della tecnica di redazione utilizzata, l'interpretazione unilaterale delle disposizioni pattizie attraverso gli atti di adattamento nazionale può dar vita a regole opposte negli ordinamenti nazionali, nel senso di consentire o limitare talune attività emergenti: ad esempio, notevole appare il caso dell'estrazione delle risorse lunari, che per i Paesi sottoscrittori degli *Artemis Accords* è perfettamente compatibile con il principio di non appropriazione, poiché attua i principi di libero sfruttamento dello spazio, mentre per altri esso viene giudicato il netto contrasto con il medesimo principio.

2. Il concreto interesse da parte delle istituzioni europee per le attività spaziali emerge negli anni Ottanta del secolo scorso, e prosegue nel decennio successivo con i primi progetti spaziali europei dedicati all'osservazione della terra e alla navigazione satellitare per scopi civili negli anni Novanta (i.e. EGNOS e GMES-*Copernicus*, v. risoluzione del Parlamento europeo, del 25 aprile 1979, Partecipazione comunitaria alla ricerca spaziale del 21.5.1979, C 127, p. 42; risoluzione del Parlamento europeo, del 17 settembre 1981, Politica spaziale dell'Europa del 12.10.1981, C 260, p. 102); deve però attendersi il Trattato di Lisbona per vedere attribuita all'Unione una specifica competenza in materia di spazio. Ciò è chiaramente dovuto all'evoluzione delle attività spaziali, che acquistano un chiaro valore economico oltre che scientifico, e al conseguente interesse "continentale" al definitivo inserimento dello spazio fra le politiche perseguite dall'Unione.

Lo spazio mantiene le caratteristiche che lo qualificano come ambito di intervento trasversale, capace di interessare molteplici settori di attività, fra cui trasporti, sviluppo industriale, difesa e ricerca scientifica; tuttavia, esso acquista anche una propria autonomia nel momento in cui riceve espressa menzione nell'ambito dell'art. 189 TFUE.

Senza mettere in dubbio la portata innovativa della disposizione, non si possono tacere alcuni rilievi critici in ordine, quantomeno, alla natura delle competenze europee in materia spaziale (L. S. ROSSI, *Commento all'art. 4 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 167 ss.; J. WOUTERS, *Space in the Treaty of Lisbon*, in *Yearbook on Space Policy, European Space Policy Institute*, Vienna, 2009, p. 121).

In particolare, in base all'art. 4, par. 3, TFUE, il settore spaziale rientra fra le materie che apparentemente sono di competenza concorrente, ma in realtà l'azione europea in tale settore è espressamente limitata alla conduzione di azioni mirate alla definizione e all'attuazione di programmi spaziali e l'esercizio di tale competenza non può avere l'effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la propria. Trattasi quindi di una competenza sui generis, parallela rispetto a quella statale; ma non solo: a caratterizzare la competenza spaziale europea in maniera atipica rispetto alle altre competenze concorrenti contribuisce l'art. 189 TFUE, che individua, in prima battuta, i mezzi di cui l'Unione può avvalersi per perseguire gli obiettivi di cui al primo capoverso (i.e. promuovere iniziative comuni, sostenere la ricerca e lo sviluppo tecnologico e coordinare gli sforzi necessari per l'esplorazione e l'utilizzo

dello spazio), per precisare, al terzo comma, che le misure adottate per il raggiungimento dei menzionati fini non possono, in ogni caso, comportare l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri da parte delle istituzioni, finendo dunque per assomigliare alle competenze di cui all'art. 6 TFUE.

Detto questo, parrebbe difficile pensare che tale disposizione inibisca l'esercizio di competenze dell'Unione secondo i meccanismi delle competenze concorrenti quando una particolare attività spaziale si inserisca in un settore contemplato da altre norme dei Trattati, quale ad esempio il settore dei trasporti, delle reti transeuropee, o, più in generale, interferisca con la realizzazione del mercato interno. Ma è chiaro che maggiore chiarezza a livello di diritto primario parrebbe auspicabile, come del resto si evince dalla risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sulle modifiche dei Trattati, in cui si propone, in parte qua, di eliminare l'ultima parte del secondo comma dell'art. 189 TFUE, prevedendo che nell'ambito dell'elaborazione di politica e strategia spaziali europee "Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie, che possono assumere la forma di un programma spaziale europeo, adoperandosi a favore di un quadro comune per le attività spaziali e ratificando i trattati internazionali esistenti" ([risoluzione del Parlamento europeo, del 22 novembre 2023, sui progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati](#) (2022/2051(INL))).

3. Nel programma quinquennale della Commissione Von der Leyen, sembra emergere consapevolezza circa la crescente rilevanza del settore spaziale in relazione al perseguimento delle politiche europee, e in tal senso la necessità di superare la base giuridica riconducibile all'art. 189 TFUE. Da un lato, infatti, si richiama l'importanza dell'industria spaziale per l'attuazione dei programmi di osservazione della Terra, che garantiscono l'acquisizione di dati e la creazione di prodotti e servizi devoluti, in via prioritaria ma non esclusiva, alla tutela dell'ambiente, dall'altro, se ne ricorda la rilevanza fondamentale per la difesa e la sicurezza del territorio europeo.

In questa duplice direzione si è dunque indirizzata l'azione dell'Unione negli ultimi anni, mantenendo il metodo di intervento che valorizza la trasversalità del settore e promuovendo una regolamentazione incardinata sui settori di competenza più solida previsti dai Trattati. Senza arrivare a usare la base giuridica di cui all'art. 114 TFUE (mercato interno), e ad onta di dichiarazioni politiche reiteratamente volte a sottolineare il rapporto funzionale fra regolamentazione delle attività spaziali e realizzazione del mercato interno (v., *ex multis*, le comunicazioni della Commissione: [Una nuova strategia industriale per l'Europa](#), COM (2020) 102final; [Una strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale](#), COM (2020) 103final; [Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio](#), COM (2021) 70final; [Una strategia dell'UE in materia di normazione](#), COM (2022) 31final; [Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030](#), COM (2023) 168final; [Verso un'Europa più](#)

resiliente, competitiva e sostenibile, COM (2023) 558final), si è preferito seguire la via dell'inclusione dei servizi e prodotti di derivazione spaziale nell'ambito della più ampia regolamentazione fondata sulle competenze in materia di circolazione di dati, di servizi, di beni e, in misura ridotta, di politica di sicurezza. Così, consapevoli degli ostacoli posti dal tenore del diritto primario, si è adottato un approccio "operativo", collegato all'attuazione dei programmi spaziali funzionali agli obiettivi propri delle politiche nei cui confronti si ponevano in termini di funzionalità.

I dati di osservazione della terra provenienti dal Programma europeo *Copernicus* vengono dunque menzionati nei numerosi atti di diritto derivato in materia ambientale, quale fonte necessaria per garantire l'attuazione delle politiche europee: ad esempio, le immagini del sistema europeo di telerilevamento costituiscono il parametro assunto normativamente per le misurazioni delle emissioni in atmosfera richieste alla Commissione dalla legge europea sul clima (art. 8, [regolamento \(UE\) 2021/1119](#)); lo stesso vale nell'ambito del regolamento relativo alla commercializzazione di materie prime e prodotti associati alla deforestazione, che impone agli operatori europei di condividere informazioni fornite dai sistemi spaziali europei (*Copernicus* e Galileo), ai fini di verificare il rispetto degli obblighi di due diligence per l'immissione sul mercato dei prodotti di cui trattasi ([regolamento \(UE\) 2023/1115](#)); analogamente, anche il regolamento sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune prevede una procedura sistematica di osservazione delle pratiche agricole fondata sui dati satellitari di matrice europea. Ma la gestione europea integrata dei dati satellitari prodotti dalle piattaforme UE serve anche per il controllo delle frontiere esterne dell'Unione per il perseguimento degli obiettivi di sicurezza e difesa ([regolamento \(UE\) 2019/1896](#)).

Accanto a queste comunque sintomatiche fattispecie, nei più recenti atti normativi relativi ai settori impattati da tecnologie di derivazione spaziale viene espressamente richiesto agli Stati membri di garantire l'interoperabilità con i sistemi spaziali europei. Ciò vale, tra gli altri, per il regolamento che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) ([regolamento \(UE\) 2021/1153](#)), al fine di costruire, sviluppare, modernizzare e completare le reti transeuropee nei settori dei trasporti, dell'energia e digitale, nonché di agevolare la cooperazione transfrontaliera nel settore dell'energia rinnovabile, in cui si prevede che le sovvenzioni europee siano aggiudicate tenendo in considerazione, fra gli altri elementi, la compatibilità delle proposte con i sistemi spaziali di matrice europea.

I sistemi europei di rilevamento dati dallo spazio assumono, infine, rilievo cruciale nel campo della sicurezza e difesa: invero, fin dal 2007 l'Unione aveva tentato di proporre un quadro giuridico internazionale idoneo a precisare il contenuto del principio generale di utilizzo pacifico dello spazio extra-atmosferico (cfr. [draft Code of Conduct for outer space activities, as approved by the Council, on 8-9 December 2008](#); per un commento, si vedano J. M. BEARD, *Soft Law's failure on the horizon: The international code of conduct for outer space activities*, in *University of Pennsylvania Journal of*

*International Law*, 2017, p. 335; J. SU, Z. LIXIN, *The European union draft Code of Conduct for outer space activities: an appraisal*, in *Space policy*, 2014, p. 1; J. ROHRER, *Deciphering and defending the European Union's non-binding code of conduct for outer space activities*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 2012, p. 18; S. MARCHISIO, *Security in Space: Issues at Stake*, in *Space Policy*, 2015, p. 67). Tuttavia, e anche alla luce del mutato scenario internazionale, il 10 marzo 2023 l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione hanno presentato una comunicazione congiunta sulla "Strategia spaziale per la sicurezza e la difesa" con il duplice intento di i) migliorare la resilienza delle infrastrutture spaziali e delle capacità spaziali dell'Unione a sostegno della sicurezza e della difesa del territorio europeo, e ii) promuovere partenariati per un comportamento responsabile nello spazio extra-atmosferico, garantendo la sicurezza delle attività promosse dagli Stati europei nello spazio. La strategia promossa si prefigge dunque di implementare iniziative volte a garantire sia la sicurezza nello spazio (*security in space*) che la sicurezza degli Stati europei attraverso le applicazioni spaziali (*security from space*) ([Strategia spaziale dell'Unione europea per la sicurezza e la difesa](#), JOIN (2023) 9final; A. KOLOVOS, [Unravelling the EU's Space Policy and Strategy: Impacts on Security and Defence Evolution](#), in *ISPL Papers*, 2024; C. CELLERINO, [EU Space Policy and Strategic Autonomy: Tackling Legal Complexities in the Enhancement of the 'Security and Defence Dimension of the Union in Space'](#), in *europeanpapers.eu*, 2023, p. 487).

4. Forse proprio a causa della necessità di sistematizzare in qualche modo il quadro un po' frammentario descritto sopra, e meglio coordinare i temi spaziali e quelli soprattutto relativi al mercato interno e all'ambiente, nell'ambito del programma di lavoro per il 2024, la Presidente della Commissione ha annunciato l'adozione di una proposta di legge spaziale europea, che avrebbe dovuto vedere la luce nel primo trimestre del 2024 (Commissione, [Programma di lavoro della Commissione 2024 Trasformare il presente e prepararsi al futuro](#), COM (2023) 638final).

A tale dichiarazione faceva seguito il comunicato del gennaio 2024 a cura del Commissario per il mercato interno, che confermava l'imminente pubblicazione della proposta, fondata sulle competenze attribuite dagli articoli 114 TFUE e 191 TFUE e incentrata su quattro pilastri: *safety*, *security*, resilienza e sostenibilità delle attività spaziali europee (cfr. il [discorso di apertura del Commissario Thierry Breton alla 16ª edizione della Conferenza spaziale europea](#), del 23-24 gennaio 2024, Bruxelles). A quanto risulta, tali priorità vengono individuate sulla base dell'esperienza compiuta sui programmi spaziali europei, e sulla volontà di assumere la leadership a livello mondiale in un settore in grande espansione economica e industriale. L'obiettivo dichiarato dell'intervento normativo è quello di realizzare un mercato unico europeo delle attività spaziali, attraverso l'applicazione di regole comuni che stabiliscano standard minimi relativi ai settori richiamati

ed applicabili a tutti gli operatori spaziali che svolgono attività sul territorio dell'Unione, a prescindere dalla loro cittadinanza europea (*ibidem*).

Alla base dell'iniziativa risiedono considerazioni di varia natura: dal punto di vista economico, il crescente impiego delle tecnologie spaziali per scopi commerciali e l'incremento delle imprese europee che operano in questo settore con proposte competitive rispetto agli Stati c.d. *spacefarer* extra-UE, per quanto concerne i profili di sicurezza e difesa, l'esigenza di proteggere le infrastrutture spaziali e garantirne la resilienza.

Forse ancora più rilevanti appaiono tuttavia le ragioni sotto il profilo giuridico: segnatamente, oggi esistono 11 leggi spaziali nazionali in Europa, che attuano gli impegni internazionali previsti dai Trattati delle Nazioni Unite, e ne specificano l'interpretazione e la portata alla luce delle nuove attività spaziali. Queste normative non appaiono tuttavia coordinate, né dal punto di vista della delimitazione dell'ambito applicativo (sia oggettivo che soggettivo) né con riferimento alla disciplina del regime di autorizzazione richiesto dagli obblighi internazionali vigenti.

In particolare, sotto il primo profilo, la quasi totalità delle leggi spaziali nazionali europee (ad eccezione di quella del Belgio e dell'Olanda) trovano applicazione sulla base di due criteri alternativi: i) l'attività spaziale regolamentata parte dal territorio di quello Stato oppure ii) il soggetto che svolge l'attività ha la nazionalità di detto Stato. In ragione del fatto che l'infrastruttura spaziale, così come i servizi che da questa dipendono e i dati che ne derivano, hanno un evidente interesse strategico per lo Stato, risulta fondamentale per gli ordinamenti nazionali mantenere il controllo su tutte attività spaziali che hanno un qualsivoglia collegamento con il territorio nazionale, introducendo dunque un regime autorizzativo con portata potenzialmente extra-territoriale. Al di là delle difficoltà applicative ed esecutive di un tale regime, è evidente che, dall'angolo visuale del diritto UE, quanto sopra, specialmente in relazione al regime delle autorizzazioni, rischia di pregiudicare o limitare l'esercizio delle libertà fondamentali delle imprese stabilite nell'Unione, quando ad esempio si richieda loro di ottenere una doppia autorizzazione sulla base di requisiti differenti previsti dallo Stato di costituzione e dallo Stato di lancio; oppure, rischia di mettere in concorrenza fra loro gli ordinamenti nazionali degli Stati membri al fine di individuare il regime più favorevole ai fini dello stabilimento dell'impresa che intende effettuare il lancio. Basti pensare, al riguardo, alle differenze esistenti nelle disposizioni nazionali relative al regime assicurativo obbligatorio per le attività spaziali ovvero alla necessità di rispettare standard di sicurezza differenti per gli oggetti spaziali. A nulla varrebbe in questa sede richiamare i limiti alla competenza dell'Unione in materia di spazio (*ex* art. 4 e art. 189 TFUE), dal momento che i diritti dei cittadini europei associati alle libertà fondamentali trovano applicazione, con i limiti di stampo soggettivo e oggettivo previsti dai Trattati o dal diritto derivato, con riferimento a tutti i servizi economicamente rilevanti prestati sul territorio europeo a prescindere dal fatto che la materia inerente al servizio prestato sia oggetto di limitazione della competenza (sull'applicazione delle norme dei Trattati inerenti alla

libera circolazione dei servizi e al diritto di stabilimento, v. le sentenze della Corte dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, [International Transport Workers' Federation](#) e del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, [Laval](#)).

Un diverso rilievo assume invece la portata della competenza in materia di spazio qualora si debba valutare la legittimità di un atto di diritto derivato adottato in un settore che espressamente risente dei limiti imposti dagli Stati membri attraverso i Trattati: la Corte di giustizia, infatti, ha chiarito che l'utilizzo di norme generali, quali quelle inerenti alla realizzazione del mercato interno, per perseguire obiettivi di politica materiale in settori a competenza limitata, seppur ammissibile qualora ben fondata da argomentazioni che giustificano la scelta di basi giuridiche alternative, non può valere ad aggirare i limiti imposti da altre norme dei Trattati. In particolare, la Corte ha precisato, da un lato, che anche qualora un articolo del Trattato escluda qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in un determinato settore (salute umana *ex* art. 168, par. 5, TFUE, ma anche spazio), tale disposizione non pregiudica gli effetti generati nel medesimo ambito da norme adottate dalle istituzioni sulla base di altre disposizioni del Trattato (i.e. mercato interno), evidenziando però, dall'altro lato, che la misura adottata deve avere effettivamente per oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno, circostanza che, attraverso un'interpretazione estensiva, può portare all'adozione di misure volte a prevenire l'insorgere di futuri ostacoli agli scambi qualora sia probabile che l'evoluzione delle legislazioni nazionali in un senso unilaterale generi tali limiti al mercato unico, ma non può consistere in un aggiramento del principio di attribuzione delle competenze. In altri termini, la semplice constatazione di disparità tra le normative nazionali e del rischio di ostacoli alle libertà fondamentali o di distorsioni della concorrenza che ne potrebbero derivare non appare sufficiente a giustificare la scelta dell'articolo 114 TFUE come fondamento giuridico, ma si richiede un'argomentazione dettagliata circa i limiti che da tali disparità derivano alla circolazione di beni, servizi, persone e capitali (cfr. sentenza della Corte del 5 ottobre 2000, causa C-376/98, [Germania c. Parlamento e Consiglio](#)).

Esistono, quindi, profili delicati su cui soffermarsi: da un lato, una discriminazione causata dalle leggi nazionali in ragione delle differenze dei regimi di autorizzazione delle attività spaziali potrebbe costituire violazione del diritto dell'Unione europea; dall'altro lato, tuttavia, da ciò non necessariamente l'esistenza certa di una competenza UE ad adottare una legislazione spaziale ad ampio spettro (quale, negli annunci, la proposta europea), qualora la base giuridica del mercato interno (o dell'ambiente) non fosse giustificabile in ragione del contenuto specifico dell'atto. Dunque, le motivazioni a sostegno della legittimità di una proposta di atto derivato dovranno essere particolarmente stringenti in punto di base giuridica: ad esempio, qualora essa insistesse sull'articolo 114 TFUE, sarà necessaria un'analisi dei rischi derivanti dalle difformità dei regimi nazionali e una giustificazione in punto di proporzionalità dell'intervento di armonizzazione.



In ogni caso, allo stato attuale delle competenze dell'Unione sembrerebbe da escludere l'ipotesi di una regolamentazione uniforme dei regimi di autorizzazione dei lanci: tali elementi sono riconducibili all'attività normativa in materia di spazio, come risulta dagli obblighi internazionali posti dai Trattati delle Nazioni Unite. È dunque ragionevole sostenere che un possibile intervento europeo dovrebbe piuttosto armonizzare i regimi nazionali di autorizzazione, attraverso l'introduzione di standard minimi di sostenibilità e sicurezza, che si aggiungereanno (o si sostituiranno) a quelli nazionali attualmente vigenti per la concessione dell'autorizzazione al lancio.

5. In mancanza di un testo, sulla base delle informazioni rintracciabili nei diversi documenti emessi dalle istituzioni negli ultimi mesi, la Commissione parrebbe orientata a presentare un doppio articolato: uno relativo a un atto vincolante per tutte le imprese che operano sul territorio dell'Unione, idoneo dunque ad introdurre standard minimi di tutela degli interessi europei nel settore spaziale; l'altro costituito da un pacchetto di misure non vincolanti, volte ad incentivare l'attuazione della politica spaziale europea (cfr. le comunicazioni della Commissione, [Pacchetto di aiuti per le PMI](#), COM (2023) 535final; [Piano d'azione sulle sinergie tra l'industria civile, della difesa e dello spazio](#), COM (2021) 70final; COM (2023) 638final, cit., e la comunicazione congiunta Commissione-AR PESC, [Un approccio dell'UE alla gestione del traffico spaziale](#), JOIN (2022) 4final; le conclusioni del Consiglio, del 23 maggio 2023, *Uso equo e sostenibile dello spazio*; del 10 giugno 2022, *Un approccio dell'UE alla gestione del traffico spaziale*; del 13 novembre 2023, *Strategia spaziale dell'UE per la sicurezza e la difesa*).

L'atto vincolante dovrebbe assumere portata uniformatrice, e dovrebbe quindi verosimilmente essere un regolamento. In particolare, in esso dovrebbero essere contenute le previsioni relative all'obbligo di registrazione degli oggetti spaziali (in conformità agli obblighi internazionali non ancora attuati in tutti gli Stati membri) al fine di monitorare le attività riconducibili al territorio europeo e quelle attributive delle relative responsabilità in applicazione del regolamento stesso. Inoltre, in ottemperanza ai recenti impegni europei di garanzia di resilienza e resistenza delle infrastrutture critiche alle aggressioni esterne, l'atto normativo dovrebbe contenere norme uniformi elaborate sulla falsariga delle previsioni della [direttiva \(UE\) 2022/2555](#) (c.d. direttiva NIS2), il cui recepimento da parte degli Stati membri è previsto entro il mese di ottobre 2024. Infine, in punto sostenibilità e in attuazione delle politiche ambientali europee, potrebbe anche aggiungersi una metodologia di valutazione di impatto ambientale delle attività spaziali, verosimilmente basata su metodi cd. PEF (*Product Environmental Footprint*), nonché la previsione di misure tecniche e operative uniformi per progettare oggetti spaziali sostenibili e prevenire forme di inquinamento.

Lo strumento normativo vincolante dovrebbe poi essere supportato da incentivi economici per le industrie europee (specialmente le piccole e medie imprese che negli ultimi anni si affacciano nel settore con progetti innovativi) che intendono condurre attività di ricerca e innovazione nel perseguire gli

obiettivi europei ovvero conformarsi a standard più alti di sostenibilità, nell'ottica di affermare la leadership europea nell'affermazione di standard di sostenibilità più elevati rispetto alle richieste degli altri Stati *spacefarer*.

Dal lato delle imprese, sono stati manifestati dubbi in merito agli effetti distorsivi della concorrenza globale che un innalzamento degli standard di produzione e lancio di oggetti spaziali potrebbero provocare. Se è vero che gli obiettivi individuati dalla Commissione, e cioè garantire un mercato delle attività spaziali sostenibili sicure e resilienti sono da anni – per ora senza risultati significativi – sui tavoli di lavoro delle organizzazioni internazionali che operano nel settore spaziale, in particolare del COPUOS (*Committee for the Peaceful Use of Outer Space*, istituito in seno alle Nazioni Unite e deputato a promuovere la cooperazione internazionale fra Stati nelle attività spaziali in conformità ai principi di diritto dello spazio sanciti nei Trattati internazionali; cfr. spec. COPUOS, [Long-term Sustainability of Outer Space Activities](#), redatte dal Gruppo di lavoro sulla sostenibilità a lungo termine delle attività spaziali nel 2019 e, nella prospettiva dell'Unione, [European Union joint contribution on the implementation of the Guidelines for the Long-term Sustainability of Outer Space Activities](#), A/AC.105/C.1/2023/CRP.12, 6 febbraio 2023), la previsione di norme direttamente applicabili negli Stati membri contenenti standard di sostenibilità obbligatori e superiori a quelli attualmente richiesti dal diritto internazionale e dagli altri ordinamenti nazionali che provvedono ai lanci, andrebbe ad aumentare i costi di produzione e lancio per le imprese stabilite nell'Unione, rendendole di fatto meno competitive rispetto alle compagnie extra-europee. Non solo: rispetto a potenziali pretese extraterritoriali delle norme UE potrebbero generarsi reazioni a livello internazionale, mentre non può escludersi che le stesse imprese UE potrebbero delocalizzare le proprie attività spaziali in Stati terzi, con conseguente perdita del ritorno economico associato alla *New Space Era*.

La questione viene resa ulteriormente complessa dall'interazione fra l'Unione europea e l'Agenzia spaziale europea, dal momento che la composizione delle due organizzazioni non è allineata (nell'ESA vi sono Regno Unito e Canada), ma le imprese UE operano nel quadro di progetti finanziati e attuati da ambedue le organizzazioni. A seconda della delimitazione dell'ambito di applicazione della proposta, un'impresa europea ben potrebbe essere chiamata ad applicare standard di produzione differenziati che, oltre a generare incertezza sul regime applicabile, andrebbero ad incrementare ulteriormente i costi a carico delle aziende europee a vantaggio delle imprese estere.

A fronte dell'immobilità del quadro normativo internazionale, dei differenti approcci nazionali all'interpretazione dei principi contenuti nei risalenti Trattati di diritto dello spazio, che hanno portato all'elaborazione di norme dal contenuto diversificato anche sul territorio europeo, resta da chiederci se sia effettivamente necessario l'intervento di uniformazione delle norme relative agli aspetti coperti dalla proposta di legge spaziale europea. La tendenza internazionale sembra essere quella di promuovere strumenti di *soft-law*, idonei a indirizzare il comportamento degli operatori spaziali senza

introdurre elementi distorsivi del mercato idonei ad incidere sullo sviluppo industriale di ciascun Paese, mentre l'Unione pare propensa a irrigidire il quadro normativo di riferimento, al fine di raggiungere quella leadership globale che ricerca dai primi interventi in ambito spaziale.

Ecco dunque che la proposta, sebbene forse non necessaria, sembra acquisire un'indubbia utilità nel contribuire ad affermare l'autonomia strategica dell'Unione nei confronti degli Stati terzi, evidenziando e promuovendo un approccio alle attività spaziali che valorizza lo spazio come "patrimonio comune dell'umanità", la cui preservazione impone limiti alle attività economiche. Questa visione, aderente alla ratio che portò all'elaborazione dei principi sullo sfruttamento dello spazio extra-atmosferico, è però in contro-tendenza rispetto all'approccio maggioritario delle normative nazionali, che mirano a promuovere e proteggere le proprie imprese e i propri progetti spaziali. La sua attuazione concreta, e gli effetti positivi in termini di sostenibilità e leadership nella previsione di standard minimi di tutela, passa necessariamente attraverso l'introduzione di idonee misure (anzitutto economiche) di sostegno alle imprese europee destinatarie delle misure di uniformazione. Soltanto un bilanciamento ponderato fra le imposizioni attuate dalla proposta e gli aiuti garantiti dalla Commissione rende il progetto attuabile e appetibile per altri sistemi normativi, garantendo all'Unione quel primato nei confronti dei *competitors* stranieri che anela raggiungere. Questo approccio garantirebbe che i costi aggiuntivi derivanti dagli standard di sostenibilità siano, indirettamente, sostenuti dallo Stato (o dall'Unione nel caso di specie), senza impattare in maniera incisiva sulle imprese destinatarie delle disposizioni inerenti alla produzione e al lancio degli oggetti spaziali.

**ABSTRACT (ITA)**

Le attività spaziali hanno acquisito negli ultimi anni rilevanza fondamentale per le attività economiche e per le politiche di sicurezza degli Stati membri nonché per il perseguimento delle politiche dell'Unione. Tale circostanza ha fatto emergere la necessità di superare la base giuridica riconducibile all'art. 189 TFUE, inerente alle limitate competenze UE in materia di spazio, per giungere all'annuncio di una legge spaziale europea idonea alla piena realizzazione del mercato interno. Il contributo analizza il fondamento di tale intervento normativo e ne delinea il possibile contenuto, alla luce del principio di attribuzione delle competenze e dei vincoli internazionali.

**ABSTRACT (ENG)**

Space activities have acquired a key role for the economic development and security policies of the Member States as well as for the pursuit of the EU policies. This circumstance has highlighted the need to overcome the legal basis granted by art. 189 TFEU, inherent to the limited EU competences in the field of space and brought to the announcement of a European Space Law suitable for the full realization of the internal market. The contribution analyzes the foundation of this regulatory intervention and outlines its possible content, considering the principle of conferral and the international constraints.