



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

24/139/CR8ter/C14

DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE EMENDATIVE ALLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE «DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ECONOMIA DELLO SPAZIO»

Premessa. Sintesi delle osservazioni generali al DDL

Si esprimono alcune osservazioni sui contenuti del disegno di legge in esame, «Disposizioni in materia di economia dello spazio», sottolineando che la visione dello spazio come Sistema Paese costituisce un aspetto cruciale.

Appare anzitutto positivo il coinvolgimento delle Regioni nella discussione emendativa e di parere sul disegno di legge, permettendo una gestione più efficiente e capillare delle politiche spaziali e sottolineando il ruolo che aggregatori territoriali come i cluster e i distretti aerospaziali giocano in funzione di massa critica tecnologica. A tal proposito, al Titolo V (Misure per l'economia dello spazio), Sezione I, dedicata al Piano Nazionale per l'economia dello spazio (art. 22), si propone di prevedere, oltre a quello del Ministero dell'università e della ricerca, anche un parere delle Regioni prima dell'approvazione e dell'aggiornamento biennale del Piano stesso. Ciò in quanto, rispetto ai contenuti del Piano, potrebbero essere facilitati il raccordo e l'attivazione di sinergie tra i diversi strumenti di finanziamento e di intervento utili allo sviluppo dell'economia dello spazio.

Solo valorizzando e incentivando gli attori pubblici e privati a livello nazionale, compreso il tessuto produttivo delle PMI, l'Italia potrà affermarsi nella competizione internazionale. Per tale ragione, equiparare a livello normativo il peso dei Prime Contractor (Grandi Imprese), rispetto a quello delle PMI e Startup, rischia di creare ostacoli e limiti per le imprese di minori dimensioni, compromettendo la competitività del settore spaziale italiano e il suo impianto economico di sub- prime contractor. Tanto più che il disegno di legge si inserisce in un quadro normativo internazionale delle attività spaziali non vincolante. Porre eccessivi vincoli a livello nazionale potrebbe penalizzare il comparto industriale italiano. Si raccomanda quindi di valutare quanto i requisiti oggettivi delle attività spaziali (Art. 5), i requisiti soggettivi generali (Art. 6) e il procedimento autorizzativo per le attività spaziali (Art. 7) possano essere stringenti e quanto rischino di creare barriere di ingresso al settore spaziale per le PMI, scoraggiando gli investimenti.

Relativamente al tema delle assicurazioni, appare necessario individuare uno strumento adeguato di copertura del rischio. La creazione di un fondo comune potrebbe rappresentare una soluzione efficace (art. 7). In tali disposizioni andrà tenuto conto che l'accesso alle assicurazioni per le PMI è più difficoltoso e quindi andranno evitate disposizioni e regolamentazioni che penalizzano le PMI e le start up rispetto ai soggetti industriali di grandi dimensioni, al fine di evitare delocalizzazioni con conseguenti ripercussioni in senso negativo sull'innovazione e la competitività del settore spaziale nazionale e sul tasso occupazionale. La mancanza di rappresentanti dell'industria e del settore assicurativo nei tavoli decisionali (art. 13) appare limitare una necessaria visione completa delle

esigenze del settore. È cruciale includere questi attori per formulare politiche efficaci e rappresentative delle reali necessità del mercato.

In relazione all'art. 28 (Esclusioni dall'ambito di applicazione e relazioni con altri strumenti), si osserva che si potrebbe creare una disparità di trattamento tra amministrazioni nazionali, visto che le attività spaziali in Italia non sono svolte solo da Difesa, ma anche da una molteplicità di altri soggetti come ASI, MUR, le Regioni, ecc.

Si chiede: uno snellimento delle procedure burocratiche, alleggerendo l'Agenzia Spaziale Italiana dalle responsabilità burocratiche e distribuendo i compiti tra più enti per migliorare l'efficienza operativa, riducendone al minimo possibile contenuti e tempi; di ridurre i tempi di autorizzazione per attività spaziali internazionali, migliorando la competitività delle operazioni italiane all'estero; di verificare la possibilità (e disponibilità) di ottenere massimali assicurativi elevati in consultazione con gli operatori assicurativi, per facilitare la copertura dei rischi; di ridurre le garanzie finanziarie richieste per le start-up, facilitandone l'accesso al mercato e incentivando l'innovazione.

Si chiede inoltre: la creazione di normativa *ad hoc* per il settore spaziale nei contratti pubblici, garantendo chiarezza e certezza del diritto; di collaborare con università e istituti di ricerca per sviluppare programmi di formazione specifici per il settore spaziale, garantendo risorse umane qualificate; di sostenere lo sviluppo di infrastrutture e servizi logistici necessari per le attività spaziali, migliorando le capacità operative; di partecipare attivamente a fiere e conferenze per attrarre investimenti nel settore spaziale, promuovendo le capacità locali a livello internazionale.

Proposte emendative:

1) Proposta additiva

2.1 (Definizioni)

All'articolo 2, comma 1:

i) alla lettera a) dopo le parole "*ogni altra attività realizzata nello spazio extra-atmosferico e sui corpi celesti da operatori cui si applica la presente legge*", inserire "*comprese la attività spaziali sul segmento di terra*";

ii) alla lettera l), dopo le parole "*degli elementi di quest'ultimo*", inserire "*, compresi gli elementi del segmento di terra*".

Relazione

La proposta additiva mira a integrare le definizioni di cui all'art. 2, in modo che venga ricompreso anche il segmento di terra, che comprende tutti gli elementi a terra di un sistema satellitare responsabile della comunicazione con i satelliti.

2) Proposta additiva

5.1 (Requisiti oggettivi per l'esercizio di attività spaziali)

All'articolo 5, comma 1, dopo le parole "*L'autorizzazione di cui all'articolo 4 è subordinata al possesso dei requisiti oggettivi di idoneità tecnica definiti ai sensi dell'articolo 13*", inserire le seguenti "*tenuto conto del tipo di attività spaziale da svolgere,*"

Relazione

La proposta additiva mira a valorizzare quanto previsto dall'art. 4, comma 2, ossia che l'autorizzazione può avere ad oggetto una singola attività spaziale o più attività spaziali dello stesso tipo o più attività spaziali di tipo diverso tra loro interconnesse. Pertanto, si prevede che nella definizione dei requisiti di idoneità tecnica con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri ai sensi dell'art. 13, si tenga conto del tipo di attività spaziale da svolgere.

3) Proposta additiva

6.1 (Requisiti soggettivi generali)

All'art. 6, comma 1, lettera c), dopo le parole “c) *adeguata solidità finanziaria, commisurata ai rischi associati all'attività spaziale da condurre*”; inserire il seguente testo: “*Per le startup e le piccole e medie imprese (PMI), la solidità finanziaria può essere valutata considerando anche criteri alternativi, quali la presenza di investitori istituzionali, il supporto di programmi di finanziamento pubblico o privato, e la partecipazione a incubatori o acceleratori di impresa riconosciuti*”.

4) Proposta sostitutiva

7.3 (Procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di attività spaziali)

All'articolo 7, comma 3, le parole “*L'Autorità responsabile può sentire altre amministrazioni interessate all'attività spaziale oggetto di autorizzazione*” sono sostituite dalle seguenti “*L'Autorità responsabile acquisisce il parere delle Regioni e delle altre amministrazioni interessate all'attività spaziale oggetto di autorizzazione*”.

Relazione

La proposta sostitutiva mira a valorizzare il contributo delle Regioni e delle altre amministrazioni interessate all'attività spaziale oggetto di autorizzazione, prevedendo che le stesse esprimano un parere nel procedimento autorizzativo per le attività spaziali.

5) Proposta additiva

13.1 (Disposizioni attuative)

All'articolo 13, comma 1, dopo le parole “*di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 124*” inserire le seguenti “*e previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,*”.

Relazione

La proposta additiva mira a valorizzare il contributo della Conferenza Stato-Regioni nella redazione delle disposizioni attuative di cui all'art. 13, atteso che le Regioni rientrano tra gli attori necessariamente coinvolti nell'attività spaziale.

6) Proposta additiva

13.1

All'art. 13, comma 1, lettera a) dopo le parole "*a) le condizioni e i requisiti per assicurare un livello elevato di sicurezza, resilienza e sostenibilità dell'attività spaziale secondo quanto previsto dall'articolo 5*" inserire il seguente testo: "*con specifiche agevolazioni e procedure semplificate per startup e PMI;*"

7) Proposta additiva

13.1

All'art. 13, comma 1, lettera a), dopo le parole "*b) l'importo del contributo e del rimborso dovuto per il rilascio dell'autorizzazione, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, con previsioni di esenzioni o riduzione in ragione delle finalità scientifiche dell'attività spaziale o della dimensione economica dell'operatore*" inserire il seguente testo: "*e in particolare: l'esenzione totale per startup e per PMI innovative prevedendo ulteriori riduzioni proporzionali per operatori che svolgono attività a elevato impatto scientifico o tecnologico, con particolare attenzione a progetti che promuovono la sostenibilità ambientale, la resilienza delle infrastrutture spaziali o che hanno ricevuto riconoscimenti o finanziamenti da programmi di ricerca e innovazione nazionali o internazionali;*"

8) Proposta additiva

13.1

All'art. 13, comma 1, lettera f), dopo le parole "*f) i requisiti di cui all'articolo 6, lettere b), c) ed e)*" inserire il seguente testo: "*con la possibilità di criteri differenziati per startup e PMI per favorire l'innovazione e l'entrata nel mercato spaziale;*"

9) Proposta additiva

21.2 (Obbligo di garanzia assicurativa o altra garanzia finanziaria)

All'articolo 21, comma 2, è aggiunto il seguente capoverso "*Per gli operatori autorizzati che perseguono esclusiva finalità di ricerca o che sono qualificati come start-up innovative, l'autorizzazione di cui all'articolo 4 può prevedere un massimale inferiore a 20 milioni di euro, in considerazione del dimensionamento dell'attività spaziale, del livello orbitale in cui gli oggetti spaziali si muovono, della durata e tipologia dell'attività spaziale.*"

Relazione

La proposta additiva mira a differenziare ulteriormente i massimali dei contratti assicurativi a copertura dei danni derivanti dall'attività spaziale, prevedendo che per gli operatori della ricerca e per le start-up innovative l'autorizzazione possa richiedere un massimale inferiore a 20 milioni di

euro, in considerazione del dimensionamento dell'attività spaziale, del livello orbitale in cui gli oggetti spaziali si muovono, della durata e tipologia dell'attività spaziale.

In tal modo, anche gli operatori che perseguono esclusiva finalità di ricerca o che sono qualificati come start-up innovative, e che quindi hanno maggiori difficoltà nell'ottenere coperture assicurative per la loro attività, possono essere autorizzati all'esercizio di attività spaziali.

10) Proposta additiva

21.2

All'art. 21 comma 2 dopo le parole “...o, nel caso di operatore autorizzato che persegue esclusiva finalità di ricerca o che è qualificato come start-up innovativa, 20 milioni di euro” inserire il seguente testo: “Le startup e le PMI innovative possono beneficiare di esenzioni parziali o totali dal contributo e dal rimborso per il rilascio dell'autorizzazione, in base a specifici criteri di valutazione stabiliti dal decreto, che tenga conto delle loro dimensioni economiche e delle finalità dell'attività spaziale”.

11) Proposta additiva

22.1 (Piano Nazionale per l'economia dello spazio)

All'articolo 22, comma 1, dopo le parole “sentiti il Ministero dell'università e della ricerca” inserire le seguenti “e la Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,”.

Relazione

La proposta additiva mira a valorizzare il contributo della Conferenza Stato-Regioni nella redazione del Piano Nazionale per l'economia dello spazio di cui all'art. 22, atteso che le Regioni rientrano tra gli attori necessariamente coinvolti nell'attività spaziale.

12) Proposta additiva

22.1

All'art. 22, comma 1, dopo le parole “...il Piano Nazionale per l'economia dello spazio” inserire il seguente testo: “Questo piano costituisce il documento di riferimento preminente per l'indirizzo e la coordinazione delle attività spaziali nazionali. Esso ha l'obiettivo di fornire una visione centralizzata e strategica dell'ambito spaziale, integrando e armonizzando le diverse iniziative promosse dai ministeri e dalle agenzie competenti”.

Osservazione relativa all'art. 22

Si sottolinea la necessità di valutare l'inclusione, nell'ambito di quanto disposto dall'articolo 22, della consultazione delle Associazioni di categoria.

13) Proposta additiva

23.3 (Fondo per l'economia dello spazio)

All'articolo 23, comma 3, dopo le parole *“di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze,”* inserire le seguenti *“previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281”*.

Relazione

La proposta additiva mira a valorizzare il contributo della Conferenza Stato-Regioni nell'individuazione delle iniziative eleggibili da finanziare attraverso il Fondo per l'economia dello spazio di cui all'art. 23, atteso che le Regioni, attraverso la conoscenza delle realtà e dei progetti esistenti sul proprio territorio, sono in grado di veicolare le migliori iniziative esistenti.

14) Proposta additiva

24.1 (Principi in materia di economia dello spazio e di infrastrutture spaziali)

All'articolo 24, comma 1, dopo le parole *“commercio in orbita terrestre bassa”* inserire le seguenti *“, anche presso gli spazioporti già individuati sul territorio nazionale”*.

Relazione

La proposta additiva mira a garantire che tra i principi in materia di economia dello Spazio e di infrastrutture spaziali rientri anche la valorizzazione degli spazioporti già individuati sul territorio nazionale.

15) Proposta sostitutiva

27.1 (Norme speciali in materia di appalti e sostegno per le imprese nel settore delle attività spaziali e delle tecnologie aerospaziali)

All'articolo 27, comma 1:

i) alla lettera a), le parole *“in caso di appalti non suddivisi in lotti, il bando di gara riserva, mediante subappalto obbligatorio, almeno il 10 per cento del valore del contratto alle start up innovative e alle piccole e medie imprese.”*, sono sostituite dalle seguenti *“in caso di appalti non suddivisi in lotti, il bando di gara riserva, mediante subappalto obbligatorio, almeno il 25 per cento del valore del contratto alle start up innovative e alle piccole e medie imprese”*;

ii) alla lettera b), le parole *“tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, può essere considerata dalla stazione appaltante la percentuale di esecuzione che l'aggiudicatario intende affidare alle start up innovative o alle piccole e medie imprese in caso di ricorso al subappalto.”*, sono sostituite dalle seguenti *“tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, deve essere considerata dalla stazione appaltante la*

percentuale di esecuzione che l'aggiudicatario intende affidare alle start up innovative o alle piccole e medie imprese in caso di ricorso al subappalto”.

iii) alla lettera d), le parole “*sul valore dei contratti di appalto è calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 40 per cento da corrispondere all'appaltatore entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione*”, sono sostituite dalle seguenti “*sul valore dei contratti di appalto è calcolato l'importo dell'anticipazione del prezzo pari al 40 per cento da corrispondere all'appaltatore, ed a cascata ai sub appaltatori, entro quindici giorni dall'effettivo inizio della prestazione*”.

Relazione

La proposta sostitutiva mira a potenziare la garanzie a tutela delle start-up innovative e delle piccole e medie imprese, incrementando la percentuale del contratto da affidare in subappalto, rendendo cogente la previsione per cui i tra i criteri di valutazione la stazione appaltante tiene conto della percentuale di esecuzione che l'aggiudicatario intende affidare alle start up innovative o alle piccole e medie imprese in caso di ricorso al subappalto, inserendo l'obbligo di versamento dell'anticipazione “a cascata” in favore dei subappaltatori.

Osservazioni relative all'art. 27

Dal punto di vista normativo, la previsione è in contrasto con la Direttiva UE n. 24/2014 che già nel considerando n. 124 evidenzia che non si ritiene appropriato imporre delle percentuali obbligatorie di coinvolgimento delle PMI. Il *favor participationis* delle PMI va infatti temperato con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità degli appalti, come anche confermato dalla Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale una disposizione della Legge Regionale Toscana (16 aprile 2019, n. 18) nella parte in cui istituiva una riserva di appalto in favore di PMI aventi specifiche caratteristiche territoriali. In tale giudizio la Corte ha affermato che il trattamento di favore accordato alle PMI radicate nel territorio toscano “è di ostacolo alla concorrenza, in quanto altera la par condicio fra gli operatori economici interessati all'appalto”.

Dal punto di vista attuativo, la disposizione appare da un lato rendere ancora più estensiva la deroga lasciando intendere che la riserva valga per tutte le “start up innovative e le piccole e medie imprese”, incluse quelle europee e estere, generalmente più competitive e finanziariamente più solide di quelle nazionali nel settore spaziale, dall'altro introduce una deroga che lascia alla completa discrezionalità della stazione appaltante la facoltà di non applicare la percentuale di favore, non essendo chiarito chi potrà stabilire e come, in maniera trasparente e oggettiva, che “non esistono nel settore di riferimento operatori economici aventi la qualifica di start-up innovative e piccole e medie imprese idonei a soddisfare la predetta percentuale”.

Roma, 7 novembre 2024