

RIVISTA DELLA

Regolazione dei mercati

Il mercato senza regolazione genera mostri





COMMENTI

Il caso *starlink* tra debolezze regolatorie e questioni di diritto dell'economia*

The Starlink Case: Regulatory Weaknesses and Economic Law Issues

di Aldo Sandulli**, Tommaso Di Prospero***, Diana Pittelli****

ABSTRACT

La possibile fornitura, da parte di Starlink, di servizi satellitari per il Governo italiano solleva una serie articolata di implicazioni giuridiche e regolatorie. Il contributo esplora tali profili alla luce dell'assenza di un quadro normativo internazionale adeguato, delle recenti evoluzioni del diritto dell'Unione europea in materia di concorrenza e sovvenzioni estere, nonché della disciplina sugli appalti pubblici e sul *Golden Power*. In questa prospettiva, si riflette anche sul possibile contrasto con l'obiettivo di autonomia strategica perseguito dall'Unione europea nel settore delle telecomunicazioni satellitari.

The potential supply of satellite communication services to the Italian government by Starlink raises a complex set of legal and regulatory issues. In light of the absence of a coherent international legal framework and recent developments in EU competition and foreign subsidy law, as well as public procurement and Golden Power rules, this article aims to analyse these issues. It also examines the possible incompatibility with the European Union's objective of achieving strategic autonomy in the satellite communications sector.

SOMMARIO: 1. Tre debolezze regolative. – 2. Questioni legate all'affidamento del servizio. – 3. Criticità connesse alla disciplina *Golden Power*. – 4. Problemi connessi alla disciplina sulle sovvenzioni estere e alle potenziali condotte anticoncorrenziali di SpaceX. – 5. Temi concernenti il contrasto con l'autonomia strategica dell'UE.

1. Tre debolezze regolative

L'intrapresa di SpaceX di Elon Musk nel settore delle comunicazioni satellitari poggia su debolezze regolatorie a livello internazionale, europeo e nazionale.

* Il presente contributo è frutto di un'attività di ricerca comune e i contenuti sono stati discussi e condivisi dagli autori. Ciò premesso, ciascun paragrafo è imputabile al singolo autore: in particolare, Aldo Sandulli ha steso il par. 1; Tommaso Di Prospero ha redatto i par. 2 e 4; Diana Pittelli ha scritto i par. 3 e 5.

** Aldo Sandulli è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli.

**** Diana Pittelli è dottoranda di ricerca in Diritto e impresa presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Luiss Guido Carli.

Lacune nelle quali Starlink si è insinuata, anticipando i tempi e sfruttando gli interstizi ordinamentali.

Si intende qui fermarsi sugli aspetti giuridici, lasciando quelli tecnici sullo sfondo. Si accenna brevemente alle tre debolezze regolative, per poi passare ai più significativi problemi aperti.

1.1. Vi è, innanzitutto, una lacuna nel diritto internazionale, dal momento che non sono stati posti limiti al lancio di oggetti nello spazio e, nella specie, di satelliti in orbita bassa. Musk possiede la tecnologia per lanciare, a costi estremamente ridotti (anche grazie al riuso di una parte dei lanciatori)¹, un numero consistente di satelliti (ne ha lanciati una ventina soltanto nelle prime settimane del 2025). Attualmente, la mega-costellazione satellitare di Starlink conta più di settemila satelliti nell'orbita bassa terrestre, con l'obiettivo di lanciarne sino a ventiduemila entro due-tre anni e, a regime, di portarne in orbita più di quarantamila².

L'assenza di limiti di diritto internazionale consentirà a Musk di occupare gli spazi disponibili, senza porsi troppi problemi di sostenibilità ambientale, di recupero di detriti spaziali, con consistenti ostacoli alla geodesia spaziale, a seguito delle interferenze nelle osservazioni celesti da parte dei telescopi terrestri³. Si pone, quindi, un problema di *land grabbing* spaziale, da un lato, e di occupazione di spazi da parte dei satelliti di SpaceX che sono, di fatto, sottratti ad altri operatori. Musk ha acquisito una posizione dominante e pressoché monopolistica⁴, allo stato, grazie all'assenza di un Trattato internazionale per la regolazione delle orbite satellitari a bassa quota che sarebbe assolutamente necessario e che, invece, pare difficile che possa veder la luce in tempi brevi⁵. A ben vedere, si tratta di una nuova corsa allo spazio che rovescia lo schema originario degli anni Sessanta: se allora la conquista dell'orbita era competizione tra blocchi geopolitici in un quadro regolato dal diritto internazionale, oggi il confronto si gioca tra attori privati, in assenza di vincoli condivisi e con obiettivi spesso opachi⁶.

¹ I costi di Starship sono intorno ai duecentomila dollari a lancio, mentre quelli di Falcon Heavy, che è in grado di portare in orbita un consistente numero di satelliti per ciascun lancio, è inferiore ai due milioni di dollari.

² SpaceX prevede di lanciare fino a quarantaduemila satelliti per la costellazione Starlink, superando significativamente altre costellazioni satellitari pianificate.

³ Con riguardo ai problemi regolatori posti dai rifiuti e dalle interferenze con le osservazioni celesti causati da Starlink e, in generale, dai sistemi satellitari a bassa orbita, C. HEAREY, *When You Wish Upon a "Starlink": Evaluating the FCC's Actions to Mitigate the Risk of Orbital Debris in the Age of Satellite "Mega-Constellations"*, in *Admin. L. Rev.*, 2020, p. 751-779; e S. FREELAND, *Legal Issues Related to the Future Advent of Small Satellite Constellations*, in J.N. PELTON-S. MADRY (a cura di), *Handbook of Small Satellites*, Cham, Springer, 2020, p. 1315-1336; S.E. GROTCHE, *Mega-Constellations: Disrupting the Space Legal Order*, in *Emory Int. L. Rev.*, 2022, p. 101-134.

⁴ Lo stesso Presidente della *Federal Communications Commission* (l'agenzia governativa statunitense che regola il mercato delle comunicazioni elettroniche, "FCC") ha espresso la sua preoccupazione per l'assenza di concorrenza nel mercato dei satelliti a bassa orbita, i cui due terzi presenti nello spazio sono di proprietà di Starlink: «Our economy doesn't benefit from monopolies. So we've got to invite many more space actors in, many more companies that can develop constellations and innovations in space». Cfr. L'articolo di D. SHEPARDSON, *FCC chair wants more competition to SpaceX's Starlink unit*, in *Reuters*, 11 settembre 2024, disponibile a: www.reuters.com.

⁵ T. PARHAM, *Monopoly in the Stars: Analyzing the International Laws Hindering Property Rights in the Cosmic Frontier from Passing Go*, in *Penn State Journal of Law & International Affairs*, 2025, p. 238: «In the absence of a well-defined framework for the governance of outer space and effective international collaboration, space law risks devolving into a contest of "first come, first served" and a display of national power».

⁶ S.E. GROTCHE, *Mega-Constellations: Disrupting the Space Legal Order*, *op. cit.*, p. 132 «The space race of the 21st century is unlike the space race of the late 1950s and '60s. Whereas the

1.2. Alla debolezza delle organizzazioni internazionali si affianca quella dell'Unione Europea. Dal punto di vista della regolazione, si attendeva per l'avvio del 2024 il Regolamento UE sui rapporti tra istituzioni europee e operatori privati dell'*outer space economy*, ma ne è stata rinviata la pubblicazione; se ne annuncia la divulgazione dei contenuti entro giugno 2025, ma, allo stato, la situazione è in stallo. Sul piano infrastrutturale, è in grave ritardo il programma IRIS², che è volto a consentire connessioni sicure per enti e agenzie governative dell'Unione attraverso una costellazione multi-orbitale di satelliti (duecentovanta nell'orbita bassa, assieme ad alcuni nell'orbita media e i satelliti di GOVSATCOM nell'orbita geostazionaria), per cui prima del 2030, nel migliore dei casi, è da escludere che possa essere attivo. Questi ritardi sono anche parzialmente dovuti alla normativa tecnica, complessa e costosa, dell'Unione: da un lato, le istituzioni europee vivono in una sorta di bolla regolatoria, per cui le imprese di altri continenti hanno meno vincoli e riescono a operare con tempi ridotti rispetto alle imprese continentali; dall'altro, le regole UE, in particolare quelle relative alla normativa tecnica, hanno l'obiettivo di perseguire fini virtuosi di sostenibilità e di tutela delle generazioni future: *zero debris*, ad esempio⁷. Ne deriva che sia gli aspetti burocratici sia i costi e i tempi delle aziende europee sono superiori rispetto a quelli affrontati da Starlink e da altre aziende extra-UE. Insomma, la farraginosità e la maggiore spesa non sono di per sé negative, soprattutto se consentono di perseguire finalità quali la sostenibilità e la sicurezza e di tutelare i diritti delle future generazioni. Ma si deve essere consapevoli che le imprese europee si caricano di un fardello di cui non sono gravate le aziende di altri continenti.

C'è poi da tenere in considerazione l'obiettivo dell'autonomia strategica dell'Unione Europea⁸, che è proprio alla base, ad esempio, del programma IRIS²⁹. È evidente che l'ipotesi di affidare a Starlink il servizio di connettività per le comunicazioni satellitari sicure degli enti e degli organi governativi, anche se per un lasso di tempo determinato, finirebbe per collidere rispetto al tentativo di garantire l'autonomia strategica dell'Unione Europea nello spazio extra-atmosferico.

È vero che, al momento, non paiono esservi soluzioni tecniche che siano in

space race of the mid-20th century pitted the capitalist United States against the communist Soviet Union in a competition over technological, military, and space superiority, the space race we are now entering is mainly between private companies run by eccentric multi-billionaires».

⁷ L'approccio dell'Unione europea alla regolazione delle attività spaziali appare molto cauto e scrupoloso, prendendo in considerazione già da principio i problemi legati ad un utilizzo a regime, come le questioni relative alla congestione orbitale, all'accessibilità allo Spazio per le generazioni future e allo smaltimento dei detriti. In questo senso si pongono gli obiettivi della Politica Spaziale dell'UE, attuati attraverso il Programma spaziale dell'Unione europea, istituito con Regolamento (UE) 2021/696.

⁸ Sull'intrinseco legame tra gli obiettivi di autonomia strategica e la regolazione – specialmente economica – dell'*outer space*, si v. 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 *European Papers*, 8, 2023, p. 487-501. Nonostante gli obiettivi dettati dalla "bussola strategica" e la relativa importanza per la regolazione dello spazio e delle sue attività, viene in rilievo, in dottrina, il tema della scarsità di un dibattito accademico sul tema della strategia di difesa e sicurezza dello spazio: in merito, si v. J. REIS, *European union defense and security strategy for space and ground-based system against hybrid threats*, in *Acta Astronautica*, 225, 2024 p. 55-66.

⁹ Per un'analisi giuridica e comparativa del programma IRIS² con le altre soluzioni in materia di comunicazioni satellitari a bassa orbita, si rinvia a S. SHANKAR, *IRIS²: Asserting Autonomy in the New Space Age*, in *Air & Space Law*, 2024, p. 547-564.

grado di competere con quella di Starlink, anche se quest'ultima non è la sola azienda operante nel settore: c'è Eutelsat OneWeb (azienda franco-britannica, con sede a Londra), con 600 satelliti a 1200 km e, dal 2026, ci dovrebbe essere il Project Kuiper di Amazon (azienda statunitense), con 1600 satelliti (che arriveranno a tremila) a 600 km. Ma la latenza e le specifiche tecniche di tali progetti non sono e non saranno, neppure a regime, comparabili con i servizi offerti da Starlink (che, come accennato, ha già 7000 satelliti a 500 km dalla Terra e ne avrà presto più di 20mila e, a regime, più di 40mila).

1.3. Infine, vi è il ritardo della legislazione nazionale, perché molti paesi si sono dotati di legge nazionale sullo spazio, mentre l'Italia è partita di rincorsa su tale fronte e sta cercando di recuperare il tempo perduto, con il d.d.l. governativo n. 2026, recante *Disposizioni in materia di economia dello spazio*, approvato definitivamente dal Senato l'11 giugno 2025 e in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Ai fini del presente scritto è significativo soprattutto l'art. 25 del disegno di legge¹⁰, il quale prevede che il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MI-MIT) «provvede alla costituzione di una riserva di capacità trasmissiva nazionale attraverso comunicazioni satellitari, utilizzando, al fine di garantire la massima diversificazione, sia satelliti sia costellazioni in orbita geostazionaria, media e bassa, gestiti esclusivamente da soggetti appartenenti all'Unione europea o all'Alleanza atlantica»¹¹.

È stato ipotizzato dai media che tale formulazione possa costituire una pericolosa apertura a Starlink, ma il Ministro delle Imprese ha smentito tale interpretazione e il Presidente dell'Agenzia Spaziale Italiana ha confermato che la *ratio* della disposizione ha una diversa origine. L'articolo non ha subito modifiche, in sede di approvazione da parte del Senato. Ma è comunque interessante esaminare gli emendamenti presentati a tale articolo del disegno di legge: vi è stata l'ipotesi di una soluzione prioritaria in favore di aziende dell'UE e, soltanto in caso di comprovata impossibilità, facenti capo alla NATO; vi è stata quella della subordinazione dell'operazione, per i campi della difesa e della sicurezza nazionale, alla compatibilità, coerenza e integrazione con i programmi dell'Unione; vi è stata, ancora, la proposta, invero *in re ipsa*, della esclusività della proprietà e del controllo esclusivo della crittografia e delle componenti *software* e *hardware* utilizzate da parte del committente del servizio. Infine, è stato prospettato che si proceda all'istituzione di una *partnership* pubblico-privata, con un controllo delle

¹⁰ Per un commento al disegno di legge e, in particolare, per la individuazione dei principali profili di criticità e l'elaborazione di proposte di modifica, si v. il policy brief prodotto dal Centro di ricerca Law & Governance della Luiss Guido Carli: *Osservazioni sul disegno di legge "Economia dello Spazio"*, a cura di M. Panucci e A. Sandulli, 2025, in Atti parlamentari Senato (www.senato.it).

¹¹ L'articolo prosegue con i seguenti due commi:

«2. La riserva di capacità trasmissiva nazionale attraverso comunicazioni satellitari è finalizzata a garantire, in situazioni critiche o di indisponibilità delle principali dorsali di interconnessione delle reti terrestri, un instradamento alternativo e con velocità di trasmissione adeguata alle comunicazioni tra nodi di rete strategici per applicazioni di natura governativa o di interesse nazionale, ivi comprese le funzionalità e le comunicazioni del cloud nazionale.

3. In coerenza con i contenuti del Piano di cui all'articolo 22, il Ministero delle imprese e del made in Italy, sentito il COMINT, promuove: a) studi di fattibilità per una capacità di archiviazione di dati su satellite, finalizzata alla protezione di informazioni di particolare valore strategico nazionale, quali chiavi crittografiche per situazioni critiche (*geo disaster recovery*); b) attività volte alla definizione dei requisiti tecnici, funzionali e di sicurezza per la fornitura dei servizi della riserva di capacità trasmissiva nazionale attraverso comunicazioni satellitari, alla definizione dei criteri per la selezione dei soggetti che realizzeranno le relative infrastrutture terrestri e spaziali e alla definizione del valore complessivo di un'eventuale gara per l'aggiudicazione dei servizi».

istituzioni pubbliche e un consistente ritorno industriale per la parte pubblica. Quest'ultima soluzione sarebbe stata, in via potenziale, la più interessante, anche per le implicazioni che da essa sarebbero potute derivare.

Al ritardo della normativa nazionale si affianca, da quanto è dato sapere, la difficoltà di Open Fiber e Fibercop nell'attuazione del PNRR per la copertura con fibra ottica delle comunicazioni nelle aree remote o *bianche*. Per cui, anche nelle applicazioni civili non emergenziali potrebbe essere importante il ruolo delle comunicazioni satellitari e di Starlink, in un'ottica di complementarità e di ibridazione tra sistemi di comunicazione.

Ciò posto, viene in rilievo una ipotetica questione di attualità, a giudicare da indiscrezioni di stampa. Alcuni media hanno infatti riportato che vi sarebbe una negoziazione per un accordo tra la società SpaceX e il Governo italiano per l'utilizzo del sistema di comunicazioni satellitari Starlink dal valore di circa un miliardo e mezzo di euro¹². Non è dato conoscere né la forma né il contenuto del potenziale accordo. Con nota del 6 gennaio 2025, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha smentito «che siano stati firmati contratti o siano stati conclusi accordi tra il Governo italiano e la società SpaceX per l'uso del sistema di comunicazioni satellitari Starlink». Ha poi aggiunto che «Le interlocuzioni con SpaceX rientrano nei normali approfondimenti che gli apparati dello Stato hanno con le società, in questo caso con quelle che si occupano di connessioni protette per le esigenze di comunicazione di dati crittografati»¹³.

2. Questioni legate all'affidamento del servizio

Si può passare ad analizzare le questioni giuridiche di maggior rilievo, che attengono alla disciplina degli appalti pubblici, all'esercizio dei poteri speciali e alle sovvenzioni estere ai sensi della disciplina europea e nazionale. In altre parole, occorre scrutinare gli elementi critici che potrebbero emergere qualora il Governo decidesse di concludere un accordo con SpaceX per l'uso del sistema di comunicazioni satellitari Starlink.

2.1. Una prima questione da affrontare è se (ed eventualmente, a quali condizioni) il Governo possa stipulare un contratto con Starlink senza obbligo di indire una gara, procedendo a un affidamento diretto nelle ipotesi indicate dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (il Codice dei contratti pubblici d.lgs. n. 36/2023) o ai sensi di altre disposizioni speciali.

Prima di analizzare tale profilo, occorre distinguere, in via prioritaria, le tipologie di servizi da erogare: le condizioni dell'affidamento mutano a seconda che si tratti di servizi di comunicazioni sicure per enti e agenzie governative (ad esempio, comunicazioni di diplomatici o di esponenti delle forze armate in situazioni di crisi) o di servizi civili (che vanno a loro volta distinti in servizi correlati a situazioni emergenziali e in servizi volti a garantire copertura alle aree remote o bianche, che dir si voglia).

2.2. Per quanto riguarda i servizi di comunicazioni sicure per enti e agenzie governative, alcuni tipi di contratti concernenti gli affidamenti nei settori della

¹² La notizia è stata rilasciata inizialmente dall'agenzia Bloomberg, *Italy Plans \$1.6 Billion SpaceX Telecom Security Deal*, disponibile a: www.bloomberg.com.

¹³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, nota del 6 gennaio 2025, disponibile a: www.governo.it.

difesa e sicurezza nazionale (ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 36/2023) sono esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici. Difatti, per tali tipi di affidamenti è prevista una disciplina speciale ai sensi del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 208¹⁴, in attuazione della direttiva 2009/81/CE¹⁵. Tuttavia, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 208/2011, in una serie di particolari casi – nei quali sia necessario conservare un elevato grado di segretezza e riservatezza delle informazioni – si può procedere a un affidamento diretto, in deroga sia al Codice dei contratti pubblici, sia alla normativa speciale di cui allo stesso d.lgs. n. 208/2011¹⁶.

Dunque, l'esigenza di tutelare la sicurezza nazionale per affidamenti nel settore della difesa rappresenta un caso limite che giustifica la stipula di contratti pubblici senza gara. Un servizio come quello offerto da Starlink potrebbe essere prestato, del resto, nei confronti delle forze armate in territori ostili e dunque potenzialmente richiedere l'applicazione di tale deroga.

2.3. È anche vero che per Starlink non sarebbe il primo affidamento di prodotti offerti per l'utilizzo da parte di una pubblica amministrazione italiana in ambito strategico: già con determina a contrarre del 6 agosto 2024, il Ministero degli Affari Esteri ha disposto l'affidamento diretto sottosoglia (ai sensi dell'art. 50, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023) per il servizio di fornitura di «2 antenne Starlink, accessori e n. 10 abbonamenti Mobile Priority 50/gb al mese» da destinare all'Ambasciata italiana a Teheran. L'affidamento è stato giustificato da un aggravamento della instabilità geopolitica in Medio Oriente, che «potrebbe sfociare in situazioni di crisi in cui le comunicazioni con le nostre rappresentanze diplomatiche in loco, indispensabili in caso di evacuazione di connazionali nonché in ogni altra situazioni di crisi, potrebbero venire compromesse da blocchi o interruzioni». Da ciò, il Ministero ha ravvisato la necessità di procedere all'acquisto di due antenne Starlink e di dieci abbonamenti alla rete satellitare da spedire all'Ambasciata d'Italia a Teheran «al fine di assicurare la possibilità alla nostra Ambasciata di mantenere attivi i collegamenti internet nel caso interruzione delle comunicazioni terrestri». Va anche evidenziato che questo affidamento è avvenuto grazie a Telespazio (*joint venture* tra Leonardo e Thales), azienda che, a partire dal 6 giugno 2024, ha concluso un accordo con SpaceX per la commercializzazione dei servizi Starlink.

Tuttavia, tale contratto era, per l'appunto, sottosoglia e dunque escluso dall'applicabilità dell'obbligo di gara ai sensi del d.lgs. 36/2023.

¹⁴ Ad esempio, l'art. 18, comma 4, lett. a) d.lgs. n. 208/2011 consente il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara «nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate».

¹⁵ Cfr. direttiva 2009/81/CE del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

¹⁶ L'art. 6, co. 2 del d.lgs. n. 208/2011 specifica che tale decreto non si applica «a) ai contratti nel settore della difesa, relativi alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico di cui all'elenco adottato dal Consiglio della Comunità europea con la decisione 255/58, che siano destinati a fini specificatamente militari e per i quali lo Stato ritiene di adottare misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza; b) ai contratti per i quali l'applicazione delle disposizioni del presente decreto obbligherebbe lo Stato italiano a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza, previa adozione del provvedimento di segretezza; c) ai contratti per attività d'intelligence [...]».

2.4. Messo da parte il regime derogatorio applicabile nei settori della difesa e della sicurezza, è opportuno tornare al quadro normativo delineato dal Codice dei contratti pubblici. Come anticipato in premessa, in base alle informazioni disponibili, l'affidamento a Starlink da parte del Governo avrebbe un valore stimato pari a circa 1,5 miliardi di euro, configurandosi dunque come un appalto sopra soglia. Ciò posto, a quali condizioni l'amministrazione potrebbe ricorrere a una procedura di affidamento diretto o comunque priva di confronto concorrenziale?

Ai sensi dell'art. 76 del d.lgs. n. 36/2023, le stazioni appaltanti possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara solo al ricorrere di taluni presupposti tassativi¹⁷. Per quanto rileva nel caso di specie, il presupposto potenzialmente applicabile rilevante ai fini della deroga sembrerebbe individuabile nella previsione secondo cui, nel mercato del servizio da affidare, «la concorrenza è assente per motivi tecnici»¹⁸.

Ciò posto, lo stesso art. 76 specifica che tale deroga si applica «solo quando non esistono altri operatori economici o soluzioni alternative ragionevoli e l'assenza di concorrenza non è il risultato di una limitazione artificiale dei parametri dell'appalto»¹⁹. Ove un bene risulti infungibile, dunque, questo può essere reperito sul mercato derogando al principio della massima concorrenzialità nell'affidamento dei contratti pubblici²⁰.

2.5 Occorre pertanto comprendere se, nelle diverse tipologie di prestazioni vi sia assenza di mercato concorrenziale.

Come accennato in precedenza, in ambito militare, diplomatico, e civile emergenziale ad oggi non esiste un'alternativa efficace, nei servizi di comunicazione satellitare a bassa orbita, alla mega-costellazione Starlink. Il che potrebbe in via teorica giustificare un affidamento diretto anche sopra soglia da parte del Governo (ferma restando la disciplina speciale in ambito militare delineata al par. 2.2.).

Inoltre, l'UE sta sviluppando il proprio programma IRIS², che dovrebbe garantire duecentonovanta satelliti – perlopiù in bassa orbita – che però non sarà attivo prima del 2030.

Va ricordato poi che, in Italia, vi è il sistema SICRAL (Sistema Italiano per Comunicazioni Riservate e Allarmi), che prevede una rete di comunicazioni ad uso militare ed emergenziale composta da due satelliti, a cui dovrebbero aggiungersene altri due nei prossimi anni. Tuttavia, sono satelliti posizionati a distanza maggiore dai satelliti a bassa orbita, il che comporta un tempo di

¹⁷ Sulla tassatività dei presupposti per ricorrere all'affidamento diretto, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che «Il sistema di scelta del contraente a mezzo di procedura negoziata senza pubblicazione del bando rappresenta [...] un'eccezione al principio generale della pubblicità e della massima concorrenzialità tipica della procedura aperta, con la conseguenza che i presupposti fissati dalla legge per la sua ammissibilità devono essere accertati con il massimo rigore e non sono suscettibili d'interpretazione estensiva» (cfr. Cons. Stato, V, 3 febbraio 2016, n. 413).

¹⁸ Art. 76, co. 2, lett. b), n. 2 d.lgs. n. 36/2023.

¹⁹ Art. 76, co. 3 d.lgs. n. 36/2023

²⁰ Il tema dell'infungibilità è stato ampiamente analizzato dalla giurisprudenza amministrativa. Sul punto, è stato rilevato tale eccezione possa operare «solo ove ne ricorra in modo oggettivo ed incontrovertibile il presupposto applicativo e non, invece, quando sussista comunque anche un minimo spazio per poter utilmente esperire una procedura comparativa» (cfr. Cons. Stato, V, 28 luglio 2014, n. 3997). Da ciò ne deriverebbe che «[l']unicità del fornitore, quindi, deve essere oggettivamente verificata prima di addivenire all'affidamento e una preventiva indagine di mercato può avere il solo scopo di acquisire la certezza di tale unicità o di escluderla» (*ibid.*).

risposta, una latenza, maggiore e una copertura limitata. Bisogna anche sottolineare che uno tra i componenti tecnici di SICRAL è comunque prodotto da un'azienda di un Paese esterno all'UE (in particolare, del Regno Unito), per cui comunque non si tratta di prodotti rigidamente indigeni.

2.6. Guardando all'infrastruttura di Starlink per l'utilizzo civile non emergenziale sul suolo italiano, vi è da chiedersi se un affidamento a SpaceX possa sovrapporsi alla "Strategia italiana per la Banda Ultra Larga", finanziata in parte con risorse PNRR.

Infatti, nell'ambito degli interventi per la banda ultralarga è stata compresa l'attribuzione in concessione della realizzazione e gestione di reti in fibra nelle aree a fallimento di mercato, *i.e.* le c.d. "Aree Bianche".

Qui si pone un problema di non semplice soluzione nel rapporto con il PNRR, perché, da un lato, vi sono, come si è detto, ritardi nella copertura delle comunicazioni nelle aree remote tramite fibra ottica, per cui si rischia di non riuscire a rispettare i tempi dettati dal Piano e concordati con l'UE; dall'altro, l'intervento di Starlink comporterebbe comunque un'alterazione delle clausole del Piano concordate con la Commissione Europea e, tra l'altro, un'alterazione che contrasta con l'obiettivo di autonomia strategica che è proprio dell'Unione e che vede nello spazio extra-atmosferico un settore di elezione.

Per cui, per certi versi, l'intervento di Starlink renderebbe forse più coerente il piano di copertura delle comunicazioni nelle aree bianche, perché Open Fiber e FiberCop si potrebbero concentrare sulla dotazione della fibra ottica nelle zone più raggiungibili, mentre Starlink consentirebbe la copertura delle aree remote attraverso la mega-costellazione di satelliti in orbita bassa²¹. Peraltro, si avrebbe un esito comunque distorsivo, perché si devierebbero risorse rispetto a una gara che è stata svolta e ha visto aggiudicatarie le due aziende citate e, dall'altro, anche a parità di costi, il servizio che verrebbe garantito agli utenti delle aree remote sarebbe in ogni caso inferiore agli standard concordati con l'UE, perché, per quanto la latenza sia inferiore rispetto a quella degli altri *competitors* di servizi satellitari, essa è però ben maggiore rispetto al servizio di fibra ottica via cavo. Vi sarebbe quindi un'alterazione degli accordi con l'UE alla base del PNRR, anche se, qualora si guardi all'altra faccia della medaglia, potrebbe essere molto difficile, allo stato attuale, perseguire gli obiettivi concordati con le istituzioni europee entro i tempi progettati.

Anche a prescindere dal PNRR, si pone comunque una questione di asimmetria di tipologia del servizio erogato, a fronte, peraltro, dell'attuale assenza di servizio in fibra ottica per gli utenti delle aree remote.

²¹ In linea teorica, la fornitura di connettività satellitare in aree scarsamente servite come le Aree Bianche – laddove ritenuta essenziale per l'inclusione digitale o per il funzionamento dei servizi pubblici – potrebbe essere qualificata da uno Stato membro come servizio di interesse economico generale (SIEG), ai sensi degli artt. 14 e 106, par. 2, TFUE e del Protocollo n. 26 TFUE. Tale qualificazione presuppone, secondo giurisprudenza costante, l'esistenza di una missione di servizio pubblico formalmente affidata mediante uno o più atti dell'autorità nazionale, che definiscano in modo sufficientemente preciso la natura, la portata e la durata degli obblighi imposti (*ex multis*, CGUE, 7 novembre 2018, Commissione c. Ungheria, C-171/17, punti 51-52).

In tale contesto, se lo Stato ritenesse la copertura infrastrutturale fornita da Starlink insostituibile per l'adempimento della missione affidata, potrebbe ipotizzarsi – a determinate condizioni – anche l'imposizione di obblighi di accesso equo e non discriminatorio a favore di operatori terzi. Tuttavia, tali obblighi non derivano automaticamente dalla sola rilevanza economica o strategica dell'attività svolta, ma presuppongono una qualificazione formale da parte dello Stato membro e un'adeguata motivazione fondata su esigenze effettive di interesse pubblico. Allo stato, tale designazione non risulta essere intervenuta.

In ambito civile, poi, sarebbe certamente molto difficile sostenere che vi sia un'assenza di concorrenza per motivi tecnici tale da giustificare un affidamento diretto, data la complementarità e lo sviluppo della infrastruttura di rete terrestre. Inoltre, come osservato in premessa, esistono altri operatori privati potenzialmente in grado di offrire servizi comparabili, sebbene tali soluzioni risultino ancora in una fase di sviluppo tecnologico meno avanzata rispetto a quella raggiunta da Starlink (si pensi, ad esempio, a Eutelsat OneWeb o al Project Kuiper di Amazon).

E viene anche da chiedersi se il piano di sviluppo della infrastruttura di rete a banda larga su tutto il territorio nazionale possa cedere terreno ad affidamenti di servizi di fornitura di rete satellitare nei confronti di un operatore straniero, con i rischi per la sicurezza che ne possono derivare.

Sotto quest'ultimo profilo, va però segnalato che sembrano esservi i primi casi di affidamenti "ibridi" per sistemi di comunicazione terrestre-satellitare. Il riferimento è alla gara indetta il 9 gennaio 2025 dalla Regione Lombardia, tramite il soggetto attuatore ARIA S.p.A., ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023 del valore complessivo di 5 milioni, divisa in due lotti, avente ad oggetto «l'affidamento della fornitura con posa di apparati e manutenzione full risk, comprensivo del servizio di connettività, necessari alla sperimentazione satellitare per connessioni a banda ultra-larga, nell'ambito della nuova Strategia Nazionale per la Banda Ultra Larga 2023-2026»²². In altre parole, con detta procedura ad evidenza pubblica la Regione Lombardia sta aprendo la strada a una sperimentazione di sistemi ibridi di comunicazione terrestre-satellitare per raggiungere le aree meno accessibili, anziché affidarsi alle sole connessioni terrestri. Va anche aggiunto che Starlink è tra gli operatori economici che hanno partecipato alla gara, presentando un'offerta.

2.7. Un ultimo profilo da esaminare è legato alla tutela dei dati.

Se si procedesse a un affidamento dei servizi di comunicazioni satellitari a bassa quota per usi strategici (militare, diplomatico, emergenziale), la tutela dei dati sarebbe un elemento critico: SpaceX è un operatore straniero con una infrastruttura di rete al di fuori del suolo italiano, nello spazio, per il quale passerebbero dati di assoluta rilevanza strategica.

Ogni tutela dovrebbe essere contrattualizzata, anche se non può essere dato per certo che la eventuale tutela giurisdizionale sia affidata a giudici nazionali, potendo essere possibile la deroga a favore di una risoluzione delle controversie nell'ambito di arbitrato internazionale in forza di una clausola compromissoria.

Nella sua audizione dell'8 gennaio 2025 alla Camera, il Ministro della Difesa ha sostenuto la necessità di adottare i sistemi offerti da SpaceX per le forze armate, specificando che l'Italia è comunque in grado di assicurare la cifratura dei suoi dati sensibili utilizzando apparati e tecnologie proprietarie, a ulteriore tutela degli interessi nazionali.

2.8. Difficile poter dire quali potrebbero essere le soluzioni strutturali o funzionali attraverso le quali il governo potrebbe avvalersi dei servizi erogati da Starlink, senza incorrere negli inconvenienti innanzi esposti.

²² Gara indetta dall'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti S.p.A. con determina del 9 gennaio 2025 avente ad oggetto la «Procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii., avente ad oggetto l'affidamento della fornitura con posa di apparati e manutenzione full risk, comprensivo del servizio di connettività, necessari alla sperimentazione satellitare per connessioni a banda ultra-larga, nell'ambito della nuova Strategia Nazionale per la Banda Ultra Larga 2023-2026», CIG lotto 1: B52248BF1B; CIG lotto 2: B52248CFEE, pubblicata sulla piattaforma SINTEL a: www.sintel.regione.lombardia.it (al 4 giugno 2025, risulta "In valutazione").

È probabile che almeno ad alcuni di essi si potrebbe avviare attraverso una collaborazione stretta di Starlink con il governo nazionale, ad esempio per il tramite di forme di partenariato pubblico-privato. Il governo, in tal modo, potrebbe operare un controllo più rigoroso e partecipare alle attività poste in essere nel settore.

Resterebbero in ogni caso irrisolte le questioni di sicurezza economica, sui cui occorre di seguito spostare l'attenzione.

3. Criticità connesse alla disciplina *Golden Power*

Un ulteriore aspetto da esaminare riguarda il rapporto dell'eventuale accordo tra SpaceX e il Governo italiano con la disciplina dei poteri speciali del Governo – il c.d. *Golden Power* –, e gli obiettivi di sicurezza degli investimenti delineati nel relativo quadro normativo, trattandosi di un affidamento dall'evidente carattere strategico²³.

3.1. Ai sensi della normativa italiana sul controllo degli investimenti esteri diretti (IDE)²⁴, le attività svolte dalle società di Elon Musk, così come gli asset da esse detenuti, rientrerebbero pienamente nel perimetro di strategicità tracciato dagli artt. 1 e 2 del decreto legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56²⁵.

²³ I satelliti per le telecomunicazioni sono da tempo considerati *elementi di rilevante importanza* per le attività inerenti a sicurezza e difesa, incluse le azioni umanitarie, la risposta alle emergenze e le comunicazioni diplomatiche (si v. European Defense Agency (EDA), *Factsheet: Governmental Satellite Communication*, 19 novembre 2013); pertanto, anche a causa della crescente importanza della trasmissione di informazioni e dati sensibili per i processi decisionali e della necessità di collegamenti sicuri, «il ricorso alle applicazioni dei satelliti SatCom è divenuto cruciale per la conduzione di una vasta gamma di attività umane». Sul punto, si v. ampiamente J-P. DARNIS, N. SARTORI, A. SCALIA, *Il futuro delle capacità satellitari ai fini della sicurezza in Europa: quale ruolo per l'Italia*, in Quaderni IAI, Roma, Nuova Cultura, 2016, p. 38 ss.

²⁴ Sulla disciplina dei poteri speciali italiani, si vedano, tra i molti, R. CHIEPPA, *La nuova disciplina del golden power dopo le modifiche del decreto-legge n. 21 del 2022 e della legge di conversione 20 maggio 2022, n. 51*, in *Federalismi.it*, 16, 2022; S. CASSESE, *Il controllo degli investimenti esteri*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2025, pp. 11 ss.; A. SANDULLI, *La febbre del golden power*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, pp. 747 ss.; A. SACCO GINEVRI, *L'espansione dei golden powers fra sovranismo e globalizzazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1, 2019, pp. 152 ss.; M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo. Prime note sulle nuove forme di intervento diretto dello Stato nell'economia con finalità di politica industriale*, in *Diritto costituzionale*, 1, 2021; A. TRISCORNIA, *Golden power; un difficile connubio tra alta amministrazione e diritto societario*, in *Rivista delle società*, 2019; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Golden power: per un nuovo paradigma di intervento dello Stato nell'economia*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 4, 2021; M. D'ALBERTI, *Il golden power in Italia*, in G. NAPOLITANO (a cura di), *Foreign Direct Investments Screening. Il controllo sugli investimenti esteri diretti*, il Mulino, Bologna, 2019, pp. 84 ss.; M. CLARICH, *La disciplina del golden power in Italia e l'estensione dei poteri speciali alle reti 5G*, in G. NAPOLITANO, a cura di, *Foreign Direct Investment*, cit., pp. 116 ss., nonché, diffusamente, R. CHIEPPA-C.D. PIRO-R. TUCCILLO (a cura di), *Golden Power*, La Tribuna, Piacenza, 2023; L. BELVISO, *Golden Power. Profili di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2023; G. DELLA CANANEA-L. FIORENTINO (a cura di), *I poteri speciali del Governo nei settori strategici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; V. DONATIVI, *Golden Powers. Profili di diritto societario*, Giappichelli, Torino, 2019.

²⁵ Per un'ulteriore analisi sulla strategicità degli asset coinvolti, sulle sue evoluzioni e sulle implicazioni di politica industriale, si v. A. IMPERIA, *Lo spazio come settore strategico: l'incontro virtuoso tra imprese e potere pubblico. Alcune suggestioni sistematiche sulla scorta dell'esperienza recente*, in G. SCARCHILLO (e altri), *Space law: da settore strategico a beneficio comune. Percorsi di diritto privato tra comparazione ed analisi economica*, in *Studi giuridici* 2023, Sapienza Legal Papers, Roma, 2023.

Per il settore della difesa e della sicurezza nazionale²⁶, l'art. 1 rimanda ad apposito atto secondario l'individuazione in dettaglio delle attività rilevanti: nello specifico, le attività di SpaceX, con solo riferimento al sistema Starlink, rientrerebbero in maniera macroscopica in almeno due delle categorie individuate dall'art. 1 del d.P.C.M. n. 108 del 2014²⁷. Anche l'art. 2 del d.l. n. 21/2012, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 7 del d.l. n. 104/2023 al co. 1-ter, include tra gli asset strategici le tecnologie aerospaziali in senso lato. A ciò agguagliasi che anche il regolamento (UE) 2019/452 sul controllo comune degli IDE (Regolamento FDI) individua come strategiche infrastrutture e tecnologie aerospaziali²⁸.

Anche al di fuori della normativa FDI, sia nazionale che europea, un riferimento ai poteri speciali per il settore spaziale è contenuto nella proposta di legge italiana in tema di *Governance* economica dello Spazio (d.d.l. n. 2026/2024). In particolare, oltre al dichiarato intento di coordinare le due previsioni normative attraverso una clausola di salvaguardia generale che richiama sia i settori della difesa e sicurezza nazionale, sia quelli di cui all'art. 2 del d.l. n. 21/2012, tra cui le telecomunicazioni, si auspica in questo contesto un "utilizzo efficace"²⁹ del *Golden Power*, aumentando il legame tra lo strumento e il

²⁶ Il tema dell'applicazione dei poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale è affrontato, sotto plurimi punti di vista, da A. ARESU-M. NEGRO, *La Geopolitica della protezione, investimenti e sicurezza nazionale: gli Stati Uniti, l'Italia e l'UE*, in "Verso l'Europa" Fondazione per lo Studio sui Mercati Pubblici Europei, Roma, 2018; S. DE NITTO, *Il golden power nei settori rilevanti della difesa e della sicurezza nazionale: alla ricerca di un delicato equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, 2, 2022.

²⁷ Trattasi, in particolare, della categoria dei sistemi di Comando, Controllo, Computer e Informazioni (C4I), con le relative misure per garantire la sicurezza delle informazioni, di cui all'art. 1 lett. a), in relazione alle attività inerenti a sistemi crypto e relativi algoritmi, per l'elaborazione, la protezione e la trasmissione sicura di informazioni classificate, comunicazioni telefoniche, informatiche e trasmissioni radio, includendo l'applicazione di nuove tecnologie e nuovi algoritmi di cifratura, decifratura e decriptazione, comprese tecnologie quantistiche e steganografiche, nonché della categoria dei sensori avanzati integrati nelle reti C4I (art. 1 lett. b)), in relazione alle attività connesse ai sistemi satellitari militari ad elevate prestazioni e protezione, sia nella componente terrestre sia in quella spaziale (inclusa l'attività gestionale dei relativi servizi), per l'osservazione terrestre (ottica, radar e multispettrale) e per le comunicazioni.

²⁸ Per un'accurata analisi sul rapporto tra la disciplina nazionale e il quadro eurounitario tracciato dalla Commissione europea con il Regolamento UE 2019/452, si v., tra gli altri, G. NAPOLITANO, *I Golden Power italiani alla prova del Regolamento europeo*, in *Foreign Direct Investments Screening*, cit., pp. 131 ss.; D. GALLO, *La questione della compatibilità dei golden powers in Italia, oggi, con il diritto dell'Unione europea: il caso delle banche*, in questa *Rivista*, 1, 2021, pp. 26 ss.; S. PUGLIESE, *Toward a Multilevel System of Investment Control Oriented to Crisis Management: Italian Golden Power in the Framework of the EU FDI Screening Mechanism*, in J.H. POHL-T. PAPADOPOULOS-J. WIESENTHAL, *National Security and Investment Controls*, Springer Studies in Law & Geoeconomics, vol 3, Springer, Cham, pp. 231 ss., nonché M. RESCIGNO, *Il nuovo regolamento UE 2019/452 sul controllo degli investimenti diretti tra integrazione dei mercati, sistemi nazionali e ruolo dell'Europa*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2020, p. 847 e G. SCARCHILLO, *Golden powers e settori strategici nella prospettiva europea: il caso Huawei: un primo commento al Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 2020, p. 569; S. VELLUCCI, *The new regulation on the screening of FDI: the quest for a balance to protect EU's essential interest*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1, 2019, pp. 142 ss. e S. POLI-D. GALLO, *Enhancing European Technological Sovereignty: The Foreign Investment Screening Regulation and Beyond*, in K. ARMSTRONG-J. SCOTT-A. THIES (a cura di), *Liber Amicorum in Honour of Marise Cremona*, Oxford, 2024, pp. 215 ss.

²⁹ La Relazione illustrativa del d.d.l. 2026/2024, pubblicata il 29 ottobre 2024 sul sito della Camera dei deputati (disponibile al seguente link: documenti.camera.it), fa riferimento a un «utilizzo con la massima efficacia dello strumento del golden power», affiancando lo stesso alla volontà di realizzare veri e propri interventi di politica industriale: la vicinanza (e somiglianza) del *Golden Power* agli ordinari strumenti di politica industriale, nonché la collocazione sistematica dei

settore³⁰, già di per sé ampiamente considerato come strategico³¹.

3.2. Se si trattasse, dunque, di un'operazione economica tra ordinari soggetti privati, questa sarebbe necessariamente sottoposta a *screening* FDI e in detta analisi, a nulla rilevarebbe la provenienza alleata dell'investitore³², richiedendosi un esame oggettivo in ragione dell'asset coinvolto e della origine comunque extracomunitaria dell'investimento³³.

Ma così non è: la particolarità del caso di specie risiede proprio nel fatto che l'affidamento avverrebbe ad opera del Governo nazionale, ossia l'autorità preposta al controllo di questo genere di operazioni, elemento di contesto che porta a escludere che l'amministrazione della Presidenza del Consiglio possa intervenire *ex post* su un atto che la Presidenza stessa ha perorato e avallato.

In aggiunta, è importante evidenziare che, essendo il servizio affidato a una impresa extra-UE, si è fuori dal perimetro di competenza del Governo italiano nell'esercizio diretto dei poteri speciali ai sensi del d.l. n. 21/2012 e dell'utilizzo del meccanismo di cooperazione di cui al regolamento (UE) 2019/452, con la conseguenza che nell'ipotesi in cui Starlink dovesse essere destinataria di investimenti esteri diretti (ad esempio, cinesi), il Governo italiano non potrebbe esercitare alcun controllo sull'operazione.

3.3. Si può notare sin da subito, come emergerà anche più avanti, che uno strumento efficace per tutelare la strategicità nazionale ed europea del servizio reso potrebbe essere quello contrattuale, attraverso clausole che coprano rispetto al rischio di lesione dell'assetto strategico (ad esempio, clausole risolutive *ad hoc*).

La disciplina del *Golden Power*, tuttavia, può tornare utile non soltanto per l'attività a valle, a fini operativi, ma altresì a monte, ossia al fine di compiere un bilancio costi-benefici e verificare se vi siano le condizioni affinché l'operazione

due riferimenti, apre le porte a una serie di riflessioni in tema di possibili utilizzi impropri di uno strumento di controllo *negativo*, ossia utilizzabile in sola ottica *difensiva*.

³⁰ In precedenza, anche il COPASIR aveva sottolineato come «le applicazioni satellitari rappresentano un elemento di interesse strategico anche per la sicurezza nazionale», ritenendo opportuno porre l'attenzione sui «rischi di marginalizzazione per gli operatori nazionali e perdita dei vantaggi competitivi sui mercati istituzionali e privati e danni potenziali per l'intera filiera», in quanto «l'agguerrita competizione dei soggetti privati rischia di degradare il ruolo di leadership che talune nostre aziende vantano», incitando a «tutelare le nostre eccellenze, cercando di adeguarsi ad un mercato non solo concorrenziale ma fortemente dinamico che richiede continui adattamenti». Cfr. COPASIR, *Relazione sul dominio aerospaziale quale nuova frontiera della competizione geopolitica*, 2022.

³¹ Per un'ampia analisi in tema di *Governance* spaziale, si v. G. HASIN, *From "Space Law" to "Space Governance": A Policy-Oriented Perspective on International Law and Outer Space Activities*, in *Harvard Law Review*, 2, 2023, p. 386-430. In particolare, l'articolo evidenzia come al fine di rendere efficaci le legislazioni nazionali e internazionali sia necessario identificare i partecipanti coinvolti e i loro obiettivi, interessi contrastanti e punti di forza, correlati al tema oggetto di regolazione; gli attori principali, in questo caso, vengono identificati con: (i) Stati con capacità spaziale, (ii) Stati privi di capacità spaziale, (iii) Organizzazioni internazionali e (iv) investitori privati. Il diritto assume, in questo contesto, il ruolo di strumento volto a plasmare le scelte nell'interesse comune (concetto diverso dall'interesse *di tutti*), ossia a ricercare e creare un equilibrio tra le istanze degli attori così identificati.

³² Al contrario, in relazione al settore coinvolto dall'operazione è stato rilevato come «the role played by major US private space actors and the persistent lack of reciprocity in terms of regulations significantly affects the equality of the relationship between the two sides of the Atlantic». Cfr. K. MUTI-M. NONES, *European Space Governance and Its Implications for Italy*, in IAI, Istituto Affari Internazionali, 2024.

³³ Può rappresentare un esempio calzante il caso TIM-KKR, in cui la provenienza USA del fondo non ha impedito che l'operazione, situata in un settore analogo, fosse sottoposta a *screening* FDI e consentita solo con l'imposizione di specifiche prescrizioni.

possa essere realizzata in assenza di rischi. Il fatto che tale normativa non possa trovare applicazione, infatti, non esime dall'analisi teorica dei fattori critici che nei casi di operazioni tra privati sarebbero oggetto di scrutinio, e non esime dal trovare in soluzioni contrattuali quegli accorgimenti che, sulla base di esempi passati (es. TIM-KKR) potrebbero essere oggetto di imposizioni governative.

Da questo punto di vista, il d.l. n. 21/2012 ricomprende tra i fattori da tenere in considerazione ai fini della valutazione dell'impatto di operazioni economiche sulla sicurezza e l'ordine pubblico del Paese il fatto che l'acquirente sia direttamente o indirettamente controllato da un'amministrazione pubblica (compresi organismi statali e forze armate) di un Paese non appartenente all'Unione europea. Tale legame assume rilevanza anche in considerazione del fatto che, essendo il titolare effettivo dell'impresa extra-UE un soggetto fortemente legato al Governo di un paese terzo, un eventuale disaccordo tra i due paesi su questioni di politica estera potrebbe portare, nello scenario di eventuali azioni ritorsive (per quanto difficili da ipotizzare³⁴), al venir meno della disponibilità di un asset strategico per i servizi di telecomunicazione nel settore della difesa e sicurezza nazionale.

Come è noto, il fondatore e maggior azionista di SpaceX, società a cui fa capo il progetto Starlink, può essere considerato soggetto fortemente legato all'amministrazione e alle vicende politiche di un paese extra-UE: oltre ad essere il maggior finanziatore della campagna elettorale dell'attuale presidente USA per le elezioni presidenziali del 2024, Musk ha ricoperto, nei primi mesi dell'amministrazione Trump, il ruolo di capo dell'Agenzia DOGE – *Department of Government Efficiency*³⁵, congedandosi da questo ruolo con l'annuncio della possibile creazione di un nuovo partito politico.

Peraltro, è doveroso evidenziare come la Proposta di un nuovo Regolamento FDI³⁶ renda ancor più stringenti le definizioni attuali, prevedendo che nel determinare se un investimento possa incidere negativamente sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri o la Commissione debbano tenere in considerazione, tra le altre informazioni relative all'investitore estero, il fatto che proprio quest'ultimo, ovvero la persona fisica o giuridica che ne abbia il controllo, il titolare effettivo, un'impresa figlia o qualsiasi altra parte di proprietà dell'investitore estero, da questo controllata o che agisca per suo conto o sotto la sua direzione, «possa perseguire gli obiettivi politici di un paese terzo o agevolare lo sviluppo delle capacità militari di un paese terzo»³⁷.

Nello scenario di una operazione tra privati, tale elemento renderebbe problematica la realizzazione dell'investimento, e ancor più la finalizzazione dello stesso senza alcuna prescrizione o imposizione governativa. Nello stesso scenario, la partecipazione di un soggetto come SpaceX, o delle sue controllate, in

³⁴ Non è un segreto, tuttavia, che le relazioni transatlantiche stiano attraversando un momento difficile. Per comprendere e analizzare le attuali difficoltà, è utile ripercorrere il "catalogo di dispute e controversie" che ha caratterizzato i rapporti USA-Ue nel corso delle varie amministrazioni USA. In proposito, si v. L. AGGESTAM-A. HYDE-PRICE, *Double Trouble: Trump, Transatlantic Relations and European Strategic Autonomy*, in *Journal of Common Market Studies*, 57, 2019, p. 114-127.

³⁵ Per la definizione di "Agenzia" viene richiamato il significato attribuito nella sezione 551 del titolo V dello United States Code, secondo cui il termine Agenzia indica «ogni autorità del Governo degli Stati Uniti, indipendentemente dal fatto che sia o meno all'interno o soggetta a revisione da parte di un'altra agenzia».

³⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione, che abroga il regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 gennaio 2024.

³⁷ Art. 13 co. 4 lett. e), Proposta di regolamento, *op. cit.*

società comunemente considerate strategiche (TIM o Leonardo, solo per farne alcuni esempi), verrebbe sottoposta a una serie di condizioni e prescrizioni, intuibili anche sulla base di precedenti analoghi all'esempio ora prospettato.

In questo caso, tuttavia, rientrando l'operazione nell'autonomia governativa, è bene che detti accorgimenti vengano presi a livello contrattuale.

3.4. Ora, ai fini della valutazione del possibile impatto sulla sicurezza e l'ordine pubblico dell'acquisto di servizi di comunicazione intergovernativa Starlink, è rilevante notare come alcuni dei servizi di telecomunicazione nel settore della difesa, astrattamente appaltabili anche a SpaceX, siano attualmente forniti, nei limiti della tecnologia disponibile, dal gruppo TIM³⁸.

Come è noto, nel 2017, TIM S.p.A. è stata interessata da un'operazione di acquisto, da parte della francese Vivendi SA, di un numero di azioni tale da determinare il controllo della seconda sulla prima³⁹.

Nella sentenza del TAR Lazio 6 settembre 2022 n. 11508, risultato del contenzioso instauratosi a seguito dell'apertura d'ufficio di un procedimento *Golden Power* nei confronti di TIM e del conseguente esercizio dei poteri speciali in relazione alla suddetta operazione (oltre all'avvio, peraltro, di un procedimento sanzionatorio), si dà evidenza di alcuni dei suddetti servizi, ricordando come «l'Amministrazione della Difesa, nell'avvalersi anche di collegamenti di natura militare e servizi di connettività da richiedersi a provider/gestori pubblici di telecomunicazioni che rispondano a criteri di affidabilità, flessibilità e sicurezza, ha infatti in essere con TIM S.p.A. un contratto per la fornitura di circuiti terrestri e un contratto per la fornitura di circuiti satellitari che TIM attiva mediante T Sparkle».

È da tenere in considerazione che gli attuali fornitori dei servizi di cui sopra sono/possono essere, infatti, oggetto di *i)* audizioni, *ii)* controlli⁴⁰, *iii)* imposizione di veto o prescrizioni nei confronti di eventuali delibere, atti e operazioni poste in essere dalla stessa società, attraverso lo strumento del *Golden Power*⁴¹.

Come si è detto in partenza di paragrafo, il controllo che in passato si è potuto esercitare attraverso l'esercizio dei poteri speciali del Governo sulle modifiche nell'azionariato della società che fornisce detti servizi (operazioni che peraltro coinvolgevano investitori all'interno dell'Unione Europea), non sarebbe

³⁸ Servizi ulteriori e diversi rispetto a quelli forniti da Telespazio (Leonardo – Thales), B.T. Italia-Leonardo (RTI), Leonardo S.p.A. ecc., invece forniti da TIM S.p.A. e dalle controllate Telsy Elettronica e Telecomunicazioni S.p.A. e Telecom Italia Sparkle S.p.A.

³⁹ Per un'ampia ricostruzione del caso TIM-Vivendi e della relativa vicenda giudiziaria, di v. L. SALTARI, *Il tentativo francese di controllo in TIM, Rule of law nel golden power*, in G. DELLA CANANEA-L. FIORENTINO (a cura di), *I poteri speciali del Governo nei settori strategici*, cit., pp. 291 ss., nonché le considerazioni al riguardo espresse da G. NAPOLITANO, *L'irresistibile ascesa del Golden Power e la rinascita dello Stato doganiere*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2019, pp. 549 ss.

⁴⁰ Sotto svariate forme: ad esempio, come riportato dalla sentenza citata, «La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha rimarcato, altresì, che TIM, Telecom Italia Sparkle e Telsy sono dotate di un organo di sicurezza istituito ai sensi del DPCM n. 5 del 6 novembre 2015 e che tali organi fanno parte dell'Organizzazione nazionale per la sicurezza, quale complesso di organi pubblici e privati che gestiscono gli asset classificati e dei quali si avvale l'Autorità nazionale per la sicurezza per l'esercizio delle funzioni che attengono alla protezione e tutela delle informazioni classificate e qualificate, a diffusione esclusiva o coperte da segreto di Stato».

⁴¹ Ad esempio, nel caso del 2017, si impose a TIM anche «la presenza di un componente del Consiglio di Amministrazione con delega alle funzioni relative alle attività aziendali rilevanti per la sicurezza nazionale» nonché di dover «mantenere stabilmente sul territorio nazionale le funzioni di gestione e sicurezza delle reti e dei servizi e delle forniture che supportano le attività strategiche e strategiche chiave, nonché i Security Operations Center (SOC), Computer Emergency Response Team (CERT), Data Operations Center (DOC), Network Operations Center (NOC), Information Operations Center (IOC) e gli altri data center e/o dispositivi di sicurezza logica e informatica atti a garantire la confidenzialità e l'integrità dei dati aziendali».

invece possibile nei confronti di una società extra-UE, peraltro vicina a un'amministrazione statale. Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel caso Syngenta, in cui, tuttavia, la questione riguardava una società con controllo pienamente riconducibile all'amministrazione di uno Stato estero, il contenuto di eventuali prescrizioni imposte diverrebbe «oggettivamente difficile da implementare, considerata la natura sovrana del detentore sostanziale del controllo della società acquirente»⁴².

3.5. Tirando le somme, emergono dalla ricostruzione appena fornita almeno due fattori critici di rilievo.

Il primo attiene all'instabilità che potrebbe – seppur astrattamente – caratterizzare la fornitura del servizio a causa dei legami politici del titolare di SpaceX.

Anche in considerazione dei nuovi orientamenti europei sulla rilevanza di qualsivoglia, seppur minimo, coinvolgimento degli investitori nella vita politica di altri paesi, anche sottoforma di creazione di vantaggi, tale circostanza porta a riflettere sulla possibilità che si venga a configurare uno scenario di dipendenza non solo strategica, ma – *in conseguenza di questa* – anche politica.

A sostegno di queste preoccupazioni, viene in rilievo l'uso che di tali tecnologie – dapprima commerciali e poi divenute strumenti tecnologici strategici⁴³ – si è fatto nel conflitto, ancora in corso, tra Russia e Ucraina⁴⁴. In questo caso, il sostegno del sistema Starlink alla popolazione Ucraina si è rivelato cruciale: non solo per le comunicazioni, ma altresì sul campo di battaglia, attraverso l'uso militare di strumenti ad uso civile⁴⁵. Ciò ha evidenziato la necessità imperativa di una sinergia consolidata tra il settore della difesa e quello privato, in considerazione del fatto che questo tipo di tecnologie emergenti possono avere un impatto significativo nell'ambito dei conflitti moderni.

Nell'attuale contesto politico, dapprima inimmaginabile, la fornitura dei servizi Starlink – peraltro garantita da ingenti finanziamenti statunitensi – è divenuta potenziale arma di ricatto per alleanze e concessioni politiche, in quanto l'eventuale interruzione determinerebbe l'impossibilità per l'Ucraina di proseguire nel conflitto.

Il secondo rilievo critico riguarda il concetto di sovranità come arma a doppio taglio.

⁴² Consiglio di Stato, sez. IV, sent. 9 gennaio 2023, n. 289.

Il caso Syngenta può essere considerato un evento chiave nello studio dell'esercizio e dell'evoluzione dei poteri speciali: l'analisi dell'iter procedimentale, della costruzione del provvedimento di esercizio dei poteri e delle considerazioni della giurisprudenza al riguardo consentono di comprendere la reale portata e la direzione intrapresa dai suddetti poteri. Per un'analisi di detto caso paradigmatico, si rimanda a M. CLARICH-G. MARRA, *Golden power: il Giudice conferma il potere dello Stato*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, aprile 2022; M. LONARDI, *Golden powers e sicurezza alimentare: il caso Syngenta*, in questa *Rivista*, 2, 2022, pp. 669 ss.; L. ARNAUDO, *Salute, sicurezza alimentare, terra: limiti e perimetri per una proporzionata strategia della protezione*, in *Mercato concorrenza regole*, 1-2, 2023, pp. 203 ss.; M. DI BLASI, *La Tutela della sovranità agroalimentare come interesse nazionale strategico nel prisma dell'evoluzione normativa in materia di "golden power". Il caso Verisem*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2022, pp. 83 ss., nonché A. PACCIONE, *Il "Golden Power" e il principio di legalità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2022, pp. 655 ss.

⁴³ Sull'intrinseca connotazione *dual use* dei satelliti utilizzati da Starlink, si v. D. KOPLOW, *Large Constellations of Small Satellites: The Good, the Bad, the Ugly, and the Illegal*, in *Harvard National Security Journal*, 15, 2024, p. 258-291.

⁴⁴ M. BOROWITZ, *War in Ukraine highlights the growing strategic importance of private satellite companies, especially in times of conflict*, in *The Space Review*, 22 agosto 2022.

⁴⁵ L. BOJOR-T. PETRACHE-C. CRISTESCU, *Emerging Technologies in Conflict: The Impact of Starlink in the Russia – Ukraine War*, in *Land Forces Academy Review*, Vol. 24, 2, 2024, p. 190.

Se è la sovranità dello Stato a consentire la stipula del contratto senza limiti legati alle valutazioni di cui sopra, che diventano valutazioni *politiche*, è lo stesso concetto di sovranità, relativo a diversi territori, a impedire allo Stato italiano di essere titolare di poteri ulteriori rispetto a quelli meramente contrattuali, sia nelle ipotesi di inadempimento di prescrizioni trasposte in clausole contrattuali, sia in relazione ad atti, delibere e operazioni di SpaceX non condivise. In questo caso, l'unico mezzo a disposizione dello Stato rimarrebbe la risoluzione del contratto, che, non risolvendo il problema, comporterebbe l'interruzione di un servizio considerato ampiamente strategico.

4. Problemi connessi alla disciplina sulle sovvenzioni estere e alle potenziali condotte anticoncorrenziali di SpaceX

A completamento delle riflessioni svolte in ordine alla possibilità di affidare a Starlink il servizio di comunicazione satellitare per il Governo italiano, occorre affrontare un ulteriore profilo di criticità: il possibile rilievo delle sovvenzioni estere ricevute da SpaceX e Starlink nell'ambito dello scrutinio della Commissione europea ai sensi del regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno (*Foreign Subsidies Regulation*) applicabile, tra l'altro, anche alle procedure di appalto pubblico.

4.1. Il regolamento (UE) 2022/2560 ha introdotto, per la prima volta, un quadro normativo per il controllo delle sovvenzioni estere che causano, o rischiano di causare, distorsioni nel mercato interno dell'Unione europea⁴⁶, conferendo alla Commissione poteri autorizzatori, investigativi, sanzionatori e rimediali. Il Regolamento FSR si applica sia alle operazioni di concentrazione sia alle procedure di appalto e, con riferimento a queste ultime, impone un obbligo di notifica al verificarsi di due condizioni: (i) che il valore stimato dell'«appalto pubblico o dell'accordo quadro», ovvero di un appalto specifico nell'ambito del sistema dinamico di acquisizione, sia pari o superiore a duecentocinquanta milioni di Euro; e (ii) che all'operatore economico, «comprese le sue imprese figlie senza autonomia commerciale, le sue società di partecipazione e, se del caso, i suoi principali subappaltatori e fornitori coinvolti nella stessa offerta nell'ambito della procedura di appalto pubblico» siano stati concessi contributi finanziari totali pari o superiori a quattro milioni di Euro per paese terzo nei tre anni precedenti la notifica⁴⁷.

4.2. Tra le due condizioni appena menzionate, la seconda appare soddisfatta nel caso di specie: SpaceX beneficia di numerosi contributi da parte del Governo e degli enti locali statunitensi, ben al di sopra delle soglie individuate dal regolamento (UE) 2022/2560 (oltre sei miliardi di dollari solo nel 2024⁴⁸).

Risulta invece più complesso stabilire se l'eventuale accordo tra il Governo italiano e Starlink rientri nella prima condizione, relativa alla qualificazione

⁴⁶ In generale, sul funzionamento del Regolamento FSR, si richiama A. ROSANÒ, *Oltre i confini del diritto degli aiuti di Stato: il Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, in questa *Rivista*, 2023, p. 122 ss.; M. FRANK, *The EU's new foreign subsidy regulation on collision course with the WTO*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 932 ss.; E. LATORRE, *La nozione di sovvenzione estera nel Regolamento (UE) 2022/2560*, in *Quaderni AISDUE*, 18 settembre 2023;

⁴⁷ Così come prescritto dall'art. 28, para. 1, lett. a) e b) del regolamento (UE) 2022/2560.

⁴⁸ Cfr. *The Washington Post*, *Elon Musk's business empire is built on \$38 billion in government funding*, 26 febbraio 2025, disponibile a: www.washingtonpost.com.

dell'affidamento come «appalto pubblico»: anche ammesso che l'importo dell'affidamento superi la soglia prevista, non ogni affidamento di uno Stato membro a un operatore economico estero rientra necessariamente nella definizione di «appalto pubblico o accordo quadro» prevista dal regolamento (UE) 2022/2560. Esistono infatti delle eccezioni: laddove l'affidamento dovesse avvenire ai sensi della Direttiva 2009/81/CE (relativa agli affidamenti nei settori della difesa e della sicurezza) ciò determinerebbe, oltre all'esenzione dall'obbligo di gara, anche la non applicabilità del regolamento (UE) 2022/2560⁴⁹.

Qualora, invece, l'affidamento non rientrasse nel perimetro derogatorio e fosse soggetto a notifica, il procedimento si articolerebbe in due fasi: prima della stipula dell'accordo, Starlink dovrebbe segnalare alla Presidenza del Consiglio dei ministri tutti i suoi contributi finanziari esteri. In secondo luogo, quest'ultima dovrebbe trasmettere tale segnalazione alla Commissione. Successivamente, il procedimento potrebbe sfociare in una indagine approfondita ai sensi degli artt. 11 e 30 del Regolamento FSR. Allora, se la Commissione dovesse ritenere le sovvenzioni di Starlink distorsive del mercato interno, potrebbe adottare una decisione con impegni ovvero, in caso di impegni non proposti o inadeguati a eliminare la distorsione, potrebbe addirittura vietare l'aggiudicazione dell'appalto.

È chiaro che un ventaglio di poteri così pervasivi in capo alla Commissione potrebbe allora ostacolare la buona riuscita dell'accordo, o vederlo quantomeno ridimensionato.

4.3. Sotto questa lente, il regolamento (UE) 2022/2560, si pone come uno strumento finalizzato alla salvaguardia della concorrenza nel mercato interno. Opera in una prospettiva distinta da quella della sicurezza e dell'ordine pubblico, propria della normativa *Golden Power* e, a livello sovranazionale, del Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti. L'obiettivo perseguito è eminentemente economico: garantire condizioni di concorrenza eque nel mercato interno. A ricalcare la differente *ratio* di questi strumenti di intervento pubblico nell'economia rileva che, come sottolineato poc'anzi, il regolamento (UE) 2022/2560 non è neppure applicabile agli affidamenti conferiti nei settori della difesa e della sicurezza ai sensi della Direttiva 2009/81/CE.

È quindi sulla base di valutazioni esclusivamente concorrenziali che la Commissione potrebbe intervenire, ad esempio qualora la posizione dominante di Starlink, combinata con il sostegno pubblico ricevuto, determinasse un effetto escludente a danno di potenziali concorrenti. Infatti, l'art. 4, par. 2, lett. f) del regolamento (UE) 2022/2560 consente alla Commissione di tenere conto, nella propria valutazione, non solo della natura dei sussidi, ma anche della struttura del mercato e delle barriere all'ingresso. I considerando n. 18 e 19 rafforzano questa impostazione, richiamando la necessità di esaminare la situazione concorrenziale preesistente, la natura e l'entità della sovvenzione e le caratteristiche strutturali dell'operatore beneficiario. In tale quadro, assumono rilievo le ulteriori criticità riconducibili alle pratiche commerciali di Starlink e SpaceX che, ove accertate, potrebbero integrare condotte anticoncorrenziali vietate dal diritto dell'Unione (sebbene man mano, allo stato, decisioni delle autorità *antitrust* europee in materia): (i) *in primis*, la struttura verticalmente integrata di SpaceX nel mercato del lancio dei satelliti e dell'offerta dei servizi di telecomunicazione; (ii) in secondo luogo, la politica dei prezzi applicati da SpaceX nel segmento dei lanci; (iii) in terzo luogo, l'utilizzo di clausole contrattuali potenzialmente escludenti.

Occorre esaminare brevemente ciascuna di queste condotte.

⁴⁹ Cfr. art. 28, para. 4 del regolamento (UE) 2022/2560.

Partendo dalla sua integrazione verticale, SpaceX detiene e gestisce l'intera infrastruttura necessaria all'offerta del servizio Starlink, sua controllata, inclusi la produzione dei satelliti, il lancio e la gestione della costellazione. Questo assetto può essere considerato una forma di integrazione verticale nella misura in cui consente al gruppo di presidiare contemporaneamente più livelli della filiera e potenzialmente condizionare l'accesso all'infrastruttura di rete da parte di soggetti terzi⁵⁰. La rilevanza concorrenziale di tale struttura si manifesterebbe in particolare qualora SpaceX favorisse sistematicamente il proprio servizio di connettività a scapito di altri clienti commerciali, ad esempio limitando l'accesso tempestivo o neutrale ai lanci. In tale prospettiva, l'art. 4, par. 2, lett. f), del regolamento (UE) 2022/2560 consente infatti alla Commissione di valutare, oltre alla natura e all'utilizzo della sovvenzione, anche il grado di concorrenza nel mercato e l'esistenza di barriere all'entrata tra i fattori idonei a determinare l'effetto distorsivo delle sovvenzioni.

Inoltre, con riguardo alla condotta *sub (ii)*, alcuni operatori lamentano che nel segmento dei lanci SpaceX applica tariffe sensibilmente inferiori a quelle praticate dai concorrenti sul mercato (es. 5.000 USD/kg per carichi condivisi). La sostenibilità di tali prezzi rispetto ai costi incrementali effettivi non è verificabile sulla base di dati pubblici, ma risulterebbe verosimile solo in presenza di sussidi incrociati o contratti pubblici preesistenti⁵¹. In sede di valutazione ai sensi del regolamento (UE) 2022/2560, tali condizioni tariffarie potrebbero essere considerate, in combinazione con la struttura dell'operatore e le caratteristiche del mercato rilevante, come elementi suscettibili di determinare un effetto distorsivo, in particolare laddove contribuiscano a ostacolare l'ingresso o la permanenza di operatori concorrenti, sempre ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. f), del medesimo regolamento⁵².

Infine, alcuni clienti di SpaceX riportano che le condizioni contrattuali adottate da quest'ultima limitano la possibilità di rivolgersi a fornitori alternativi di servizi di lancio. L'impiego di clausole di prelazione (c.d. "*right of first refusal*") o di impegni esclusivi può determinare effetti di preclusione nei confronti di operatori emergenti, in particolare se applicati da un'impresa in posizione dominante⁵³.

⁵⁰ È innegabile il fatto che l'integrazione tra infrastruttura di lancio (SpaceX) e servizio finale (Starlink) costituisca una leva di vantaggio strutturale in un contesto scarsamente contendibile.

⁵¹ Si è evidenziato come la sostenibilità economica del prezzo di lancio applicato da SpaceX sia dipendente da condizioni strutturali non replicabili dai concorrenti. Sul punto, H. SINGER, *The Antitrust Case Against SpaceX*, in *The Sling*, 8 agosto 2024, disponibile a: www.thesling.org, «*SpaceX charges just \$5,000 per kilogram to launch satellites as part of its Transporter program – well below historic market rates. If this price is below its incremental cost, the strategy may be predatory, or at least exclusionary, if backed by government subsidies*».

⁵² Tuttavia, secondo l'orientamento consolidato della Commissione e della giurisprudenza dell'Unione europea, i casi in cui un prezzo inferiore ai costi possa integrare profili escludenti sono eccezionali e richiedono un accertamento particolarmente stringente quanto all'elemento soggettivo e alla capacità dell'impresa di recuperare successivamente le perdite sostenute. In materia di prezzi predatori, la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale UE ha evidenziato che i prezzi inferiori ai costi variabili medi (AVC) sono abusivi per presunzione, mentre quelli compresi tra i costi totali medi (ATC) e gli AVC sono abusivi solo se parte di una strategia volta a eliminare un concorrente altrettanto efficiente. In tal caso, la Commissione deve dimostrare l'intento escludente e la capacità dell'impresa di recuperare le perdite sostenute attraverso un successivo rialzo dei prezzi, cfr. da ultimo Tribunale dell'Unione europea, 18 settembre 2024, causa T-671/19, *Qualcomm Inc. c. Commissione*, par. 520-525. Cfr. diffusamente anche Corte di Giustizia, sentenze *AKZO* (causa C-62/86), *Post Danmark I* (causa C-209/10) e *Post Danmark II* (causa C-23/14).

⁵³ Simili clausole potrebbero avere un effetto di fidelizzazione anticoncorrenziale, specie in mercati a struttura concentrata e con barriere tecniche elevate come quello spaziale. L'asserita applicazione di clausole *right of first of refusal* da parte di SpaceX è stata riportata da K.

Tuttavia, ciascuna di queste condotte richiederebbe una verifica puntuale nell'ambito dell'istruttoria procedimentale da parte della Commissione.

4.4. Ci si potrebbe allora interrogare su quali siano i margini e le modalità attraverso cui la Commissione europea potrebbe intervenire rispetto a un'eventuale procedura di affidamento in favore di Starlink. Come si è visto, il regolamento (UE) 2022/2560 consente un'analisi articolata, basata su indicatori economici e strutturali, al fine di accertare se l'operazione – tenuto conto dell'entità della sovvenzione, della posizione dell'operatore e delle condizioni del mercato rilevante – possa produrre una distorsione della concorrenza.

Sebbene la valutazione resti fortemente dipendente dalle circostanze del caso concreto, è astrattamente ipotizzabile che un affidamento di dimensioni significative, sostenuto da contributi pubblici esterni all'Unione, possa, in presenza di determinati elementi – come un vantaggio competitivo difficilmente replicabile, una struttura potenzialmente integrata, condizioni di accesso preferenziale o clausole restrittive nei confronti dei clienti – essere oggetto di approfondimento da parte della Commissione nell'ambito dei poteri a essa attribuiti dal Regolamento.

Tuttavia, nell'ambito dell'ampio margine di discrezionalità valutativa riconosciuto alla Commissione, non è escluso che l'analisi economica possa essere accompagnata da considerazioni più ampie, relative alla coerenza dell'affidamento rispetto agli obiettivi industriali e strategici dell'Unione, tra cui il progressivo sviluppo del programma IRIS². In tale prospettiva, lo strumento del regolamento (UE) 2022/2560, pur concepito in chiave concorrenziale, potrebbe essere utilizzato anche in funzione di tutela dell'autonomia tecnologica e industriale europea, specialmente in settori ad alta valenza strategica come quello spaziale e delle telecomunicazioni⁵⁴.

A partire da tali premesse, si impone un esame più ampio del tema dell'autonomia strategica dell'Unione europea e del ruolo che le scelte regolatorie possono assumere nella sua costruzione.

5. Temi concernenti il contrasto con l'autonomia strategica dell'UE

Al di là di ogni altra considerazione sull'opportunità di affidare il servizio di telecomunicazioni governative (ed ogni altro servizio connesso) ad operatori economici non nazionali ed extracomunitari, la scelta potrebbe essere considerata non perfettamente in linea con l'attuale strategia dell'Unione Europea in ordine agli investimenti rivolti verso aziende di paesi extra-UE e con l'approccio sul tema dell'approvvigionamento di risorse dall'estero.

5.1. Gli obiettivi di autonomia strategica dell'Unione sono sorti, in un primo momento, proprio in riferimento al settore della difesa e per molto tempo sono rimasti orientati al raggiungimento di un regime di autosufficienza nella relativa industria⁵⁵. Col tempo, l'obiettivo è stato esteso a temi di natura economica e

BENSINGER – E. LIPTON, *Elon Musk Dominates Space Launch. Rivals Are Calling Foul*, in *The New York Times*, 28 maggio 2024, disponibile all'indirizzo: www.nytimes.com.

⁵⁴ Cfr. S. SHANKAR, *op. cit.*, p. 9

⁵⁵ Per ripercorrere i passaggi del graduale sviluppo degli obiettivi europei di autonomia strategica, si v. P. DE PASQUALE-F. FERRARO, *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2, 2023, p. 5 ss., nonché F. HOFFMEISTER, *Strategic autonomy in the European Union's external*

tecnologica, coinvolgendo anche asset apparentemente non strategici: questi hanno invero rivelato la loro importanza solo in situazioni di scarsità, essendo prodotti da un numero limitato di attori e in quantità ridotte. In questo senso, la scarsità stessa diventa un fattore determinante della strategicità di una risorsa, poiché ne accresce il valore e l'impatto sulle dinamiche geopolitiche ed economiche⁵⁶.

Rileva in particolar modo in questo contesto come l'autonomia strategica sia stata a più riprese considerata un mezzo per riconquistare spazio politico nei confronti degli Stati Uniti⁵⁷. In questo senso, nel 2016, questa è stata eloquentemente definita come «la capacità di agire autonomamente, se e quando

relations law, in *Common market law review*, 3, 2023, p. 667-700; J-P. Darnis, *L'Unione europea tra autonomia strategica e sovranità tecnologica: problemi e opportunità*. in IAI, Istituto Affari Internazionali, 2021; S. POLI, *Reinforcing Europe's technological sovereignty through trade measures: the EU and Member States' shared sovereignty*, in *European Papers*, 8, 2023, pp. 429 ss. e C. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *European Papers*, 8, 2023, pp. 417 ss. Sulla convergenza degli strumenti di controllo degli investimenti esteri, delle sovvenzioni estere e, in generale, di controllo economico, negli obiettivi di autonomia strategica, si v. T. VERELLEN-A. HOFER, *The Unilateral Turn in EU Trade and Investment Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 8, 2023, pp. 1 ss., nonché D. GALLO, S. POLI, *op. cit.*, p. 217, secondo cui la necessità di proteggere le infrastrutture e le tecnologie critiche, che è alla base del Regolamento FDI, è legata al dibattito sul rafforzamento dell'autonomia strategica dell'UE e della sovranità tecnologica europea (ETS).

Sulla commistione tra *Space governance* europea e obiettivi di autonomia strategica, si v. K. MUTI-M. NONES, *European Space Governance and Its Implications for Italy*, *op. cit.*, in cui si sottolinea l'esigenza per l'UE di mantenere un elevato livello di autonomia e di competitività nel settore, in particolare nei confronti di Cina e Stati Uniti.

⁵⁶ Rileva infatti come il concetto di *autonomia strategica* sia fortemente legato agli obiettivi di *sovranità tecnologica* che l'Unione europea persegue, intesa come il raggiungimento di una condizione di indipendenza e autosufficienza nel settore dell'approvvigionamento tecnologico. In questo senso, in dottrina sono stati avanzati dubbi circa la necessità che tale condizione possa essere raggiunta sulla base di singole azioni degli Stati membri, ritenendosi piuttosto necessaria una dimensione unionale dell'azione, in grado di competere con le strategie di grandi potenze come USA e Cina (cfr. S. POLI, *Reinforcing Europe's technological sovereignty through trade measures*, *cit.*, p. 429 ss.) A ciò si aggiunga che il raggiungimento di una condizione di autosufficienza implica una posizione di *leadership* tecnologica al momento assente in Europa (sull'assenza di grandi *stakeholder* e su come la relativa presenza – o assenza – incida sulle politiche pubbliche, si v. L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2022, p. 1112): la sfida maggiore diventa dunque quella di perseguire obiettivi di indipendenza strategica pur tentando di mantenere un terreno fertile per la nascita e la crescita delle c.d. Big-Tech. All'interno della vasta letteratura sul tema, si rinvia in questa sede anche a M. VARJU, *La protezione della sovranità tecnologica nell'UE: Policy, Powers and the Legal Reality*, in *European Law Review*, 47, 4, 2022, sul tema dei problemi legati alla competenza dell'UE nello sviluppo della sovranità tecnologica europea, nonché a F. CRESPI-S. CARAVELLA, -M. MENGHINI-C. SALVADORI, *European Technological Sovereignty: An Emerging Framework for Policy Strategy*, in *Intereconomics*, 6, 2021, pp. 348 ss. e L. MOLA, *Fostering 'European Technological Sovereignty' Through the CSDP: Conceptual and Legal Challenges. First Reflections Around the 2022 Strategic Compass*, in *European Papers*, 8, 2023, pp. 459 ss.

⁵⁷ EEAS, *Perché l'autonomia strategica europea è importante*, Blog di Josep Borrell, Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione, sulle sue attività e la politica estera europea, 3 dicembre 2020.

Sull'evoluzione dei rapporti tra UE e USA in tema di difesa e sicurezza, incastonati tra la necessità di cooperare e la spinta verso un'autonomia dell'UE, si v. M. PIEPER-M. LACK, *The End of Transatlanticism? EU Security and Defence Policies and the 'Strategic Autonomy' Debate from a Historical and Contemporary Perspective*, in *Studia Europejskie-Studies in European Affairs*, 2, 2019, pp. 23 ss., in cui si nota come dopo un iniziale "invito" europeo rivolto all'amministrazione USA affinché fosse consistentemente coinvolta negli affari del vecchio continente al fine di mantenere la pace e consolidarne la sicurezza, negli anni successivi gli appelli all'autonomia strategica sono stati una caratteristica permanente delle "fluttuanti relazioni UE – USA".

*necessario, e con i partner, quando possibile»*⁵⁸ e in relazione ai rapporti di alleanza, l'Alto Rappresentante dell'UE ha precisato che: «l'Alleanza atlantica sarà veramente efficace solo se funzionerà come una relazione in costante evoluzione tra partner *pari e consenzienti*»⁵⁹. Dunque, attraverso un'azione condivisa e non invece ripiegando unilateralmente sull'azione o le risorse di altri paesi.

L'autonomia strategica viene dunque considerata *un processo di sopravvivenza politica* in un contesto in cui il peso dell'Europa nel mondo si sta via via riducendo, e in cui diviene difficile «poter affermare di essere un'«unione politica» capace di agire come un «attore globale» e come «Commissione geopolitica» senza dar prova di «autonomia»»⁶⁰.

5.2. In relazione al problema da principio posto, relativo all'affidamento a imprese private extra-UE di servizi di telecomunicazioni governative, è fondamentale partire dal presupposto che, come sottolineato dal Consiglio d'Europa, «*la sicurezza e l'affidabilità delle comunicazioni sono alla base dell'autonomia strategica dell'UE*»⁶¹.

Se tradizionalmente l'infrastruttura fisica responsabile della connettività era terrestre e materialmente situata all'interno del territorio degli Stati, consentendo così ai governi di esercitare pieno controllo sovrano sulle reti, oggi i servizi di comunicazione dipendono sempre più da reti non terrestri fornite da privati, le cui alleanze commerciali e politiche, spesso mutevoli, finiscono per assumere particolare rilevanza⁶².

Spinta dalla necessità di rafforzare la propria sovranità nella sicurezza delle comunicazioni, l'Unione europea ha lanciato il (proprio) progetto per la creazione di una infrastruttura in grado di assicurare l'interconnettività e la sicurezza via satellite⁶³, *IRIS*².

Alla luce di quanto premesso, è necessario e ragionevole domandarsi non solo se un affidamento di servizi di questo genere possa essere disposto senza creare frizioni con gli obiettivi europei, ma altresì verificare se altre strade siano percorribili e quale sia l'approccio adottato dall'Ue nei confronti di privati e paesi non europei nella creazione di una propria infrastruttura.

Partire da quest'ultimo punto può aiutare a valutare il posizionamento dell'UE nei confronti dell'intervento privato nel settore. Infatti, se l'intervento privato dovesse essere in principio escluso anche in un ambito fortemente regolato da poteri pubblici e coordinato a livello centrale dall'Ue, *a fortiori* dovrebbe considerarsi difficile la via di una completa e autonoma gestione del servizio.

⁵⁸ Consiglio dell'Unione europea, *Council Conclusion on implementing the EU global strategy in the area of Security and Defense* (14009/16), 14 novembre 2016.

Per approfondire, si v. N. TOCCI, *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It*, in Istituto Affari Internazionali, 26 febbraio 2021, nonché P. DE PASQUALE-F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 5 ss.

⁵⁹ EEAS, *Perché l'autonomia strategica europea è importante*, *cit.* (corsivo aggiunto).

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Consiglio d'Europa, Comunicato stampa 962/2022 del 17 novembre 2022.

Sul punto, è stato rilevato come chi controlla le infrastrutture di comunicazione ha in mano le redini del controllo della connettività e delle comunicazioni, riportando alcuni esempi legati a contesti bellici. Cfr. S. SHANKAR, *op. cit.*, p. 548.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Si v. il Comunicato stampa del 17 novembre 2022 su «Il Consiglio e il Parlamento europeo si accordano sul potenziamento delle comunicazioni sicure con un nuovo sistema satellitare».

Nel caso di specie, la gestione di *alcune parti*⁶⁴ del servizio fornito da IRIS² contemplano sia la partecipazione privata che l'intervento di altri paesi. Infatti, la gara d'appalto bandita dall'UE è coperta dalle previsioni dell'Accordo WTO sugli appalti pubblici e dunque saranno ammessi a partecipare anche gli operatori di paesi terzi, tuttavia solo in relazione ad alcune attività che la Commissione ha ritenuto di natura "non sensibile". Per quanto la partecipazione privata sia fortemente incoraggiata (ad esempio, con previsioni come l'obbligo di subappalto a favore delle PMI), forti restrizioni vengono mantenute in relazione alle attività affidabili a terzi, come appena visto, nonché nei confronti di entità costituite o controllate da paesi terzi⁶⁵. Non è chiaro, in questo caso, se il concetto di controllo debba essere interpretato ai sensi del diritto societario, ovvero se si debba rinviare ad altri esempi di definizioni date, come nelle disposizioni relative al controllo degli investimenti esteri diretti, e dunque con ampie indagini che ripercorrono la catena del controllo fino al titolare effettivo e che analizzino i rapporti riconducibili allo stesso.

5.3. In via teorica, dunque, non si esclude integralmente la possibilità che SpaceX, in qualità di operatore privato titolare del servizio Starlink, possa partecipare alla gara per la gestione, seppur limitata, del servizio. È da evidenziare, tuttavia, come l'UE abbia espresso riserve persino sulla partecipazione del governo britannico alla proprietà di OneWeb, ritenendo pertanto quest'ultimo non

⁶⁴ Il progetto IRIS² è modellato come un partenariato pubblico-privato. La gestione dei servizi IRIS² è oggetto di una gara di appalto, i cui documenti sono consultabili al seguente link ec.europa.eu. In questo contesto, l'ESA – a seguito di accordo firmato con la Commissione UE – agisce come autorità preposta alla supervisione ed attuazione del programma IRIS², e convalida le diverse fasi di sviluppo del programma da parte di attori governativi e privati; l'EUSPA, invece, ha il compito di prendere decisioni in materia di accreditamento e sicurezza. Il progetto IRIS² sarà realizzato attraverso un processo suddiviso in tre fasi: la prima fase prevede l'assegnazione di un contratto di concessione per la realizzazione e la gestione dell'infrastruttura; successivamente, nella seconda fase, verrà stipulato un contratto di servizio denominato "GovSATCOM Hub Meta-Operator", destinato alla gestione del GovSATCOM Hub, il quale avrà il compito di fornire servizi alle autorità governative. Infine, nella terza fase, la Commissione Europea istituirà un "sistema di acquisto dinamico", ovvero una rete di fornitori approvati che potranno offrire servizi sfruttando l'infrastruttura IRIS², e che sarà articolata in tre diverse categorie in base alla proprietà e all'uso. L'infrastruttura governativa sarà di proprietà dell'Unione Europea e destinata esclusivamente agli utenti autorizzati dai governi dell'UE e dei suoi Stati membri, e impiegata unicamente per la gestione di carichi di lavoro e attività governative, senza alcuna finalità commerciale. L'infrastruttura condivisa, anch'essa di proprietà dell'UE, sarà invece gestita da uno o più contraenti selezionati. Questa infrastruttura sarà utilizzata sia per scopi governativi, sia per scopi commerciali, garantendo una gestione equilibrata tra sicurezza e accesso ai servizi. Infine, l'infrastruttura commerciale sarà interamente di proprietà e finanziata da operatori privati e comprenderà tutti i beni spaziali e terrestri che non rientrano tra le infrastrutture governative.

Per quanto riguarda i servizi offerti da IRIS², la Commissione europea ha stabilito tre diverse categorie. I "servizi HardGov" sono servizi ad alta sicurezza, a bassa latenza e con copertura globale, riservati esclusivamente a utenti governativi autorizzati e operativi unicamente su infrastrutture governative. I servizi "LightGov" offrono invece soluzioni relativamente meno sensibili, come servizi robusti a banda stretta con copertura globale: questi servizi possono operare su infrastrutture condivise o commerciali, ma restano comunque destinati a utenti governativi autorizzati. Infine, i "servizi commerciali" sono progettati per il settore privato e funzionano su infrastrutture condivise o interamente commerciali, offrendo connettività e altre funzionalità a imprese e privati.

Cfr. sez. 5.1.4, dell'Allegato 1 al bando di gara, nonché le sez. 2, 5.3, 6.1.1 e 6.1.2 dell'Allegato II ai documenti di gara.

Sul punto, si v. anche S. SHANKAR, *op. cit.*, p. 553.

⁶⁵ Cfr. art. 22 del Regolamento (UE) 2023/588 del 15 marzo 2023 che istituisce il programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027.

idoneo a partecipare al programma ⁶⁶. Il bando di gara ammette inoltre la partecipazione di organizzazioni internazionali e paesi terzi che abbiano firmato accordi con l'UE per la partecipazione al programma. In ogni caso, ad entrambe le categorie non sarà accordato alcun potere decisionale.

L'intento sembra essere quello di preservare in capo all'Unione la sovranità sulle proprie infrastrutture, e dunque appare legittimo domandarsi se, con una impostazione così rigorosa circa la partecipazione dei paesi esteri e dei soggetti privati, sia possibile immaginare un atteggiamento più magnanimo e accondiscendente nei confronti di un affidamento diretto e integrale del servizio, da parte di uno Stato membro, ad un privato come Starlink, operatore che fa capo ad un paese alleato, ma che rimane comunque un soggetto non europeo e legato a doppio filo al Governo del proprio paese.

In via generale, risulta piuttosto evidente come eventuali *partnership* con una o più delle società attive nel settore possa giovare alla piena realizzazione del programma IRIS²; tuttavia, la Commissione rimane ferma sulla sua preferenza di collaborare solo con attori spaziali europei ⁶⁷. Per alcuni, il pensiero della Commissione sarebbe legato all'iniziale obiettivo che ha guidato l'Unione europea verso il desiderio di una propria autonomia strategica, e dunque il controllo delle attività delle aziende e dei processi decisionali da parte degli Stati Uniti sarebbe al centro del rifiuto di collaborare con entità straniere e al contempo al centro degli sforzi della Commissione per raggiungere l'indipendenza e affermare l'autonomia della sua infrastruttura di comunicazione ⁶⁸.

Ciò che appare evidente è che l'impostazione dell'intero programma sembra essere improntata a una gestione prettamente domestica, favorendo dunque il coinvolgimento di attori prevalentemente europei.

Al contempo, è fondamentale osservare come la partecipazione degli Stati membri – e la relativa contribuzione – non sia imposta, bensì puramente volontaria e che l'Italia si situa tra i primi finanziatori del progetto ⁶⁹.

In definitiva, dunque, stante la (cospicua) partecipazione volontaria dell'Italia ⁷⁰ al Progetto IRIS², nonché i punti fondamentali degli obiettivi di autonomia strategica dell'Ue, e l'impostazione data alla realizzazione di un'infrastruttura che si colloca appieno fra i mezzi per realizzare i suddetti obiettivi, l'affidamento – di qualsivoglia tipo – dei servizi di comunicazione intergovernativa a favore di SpaceX, attraverso la costellazione Starlink, parrebbe in aperto contrasto con gli scopi dell'Unione e le cautele prese proprio ai fini del pieno raggiungimento degli stessi.

Ciononostante, l'Italia ha evidenziato le insufficienze degli attuali sistemi satellitari geostazionari per telecomunicazioni governative da essa in uso ⁷¹,

⁶⁶ ESPI, *IRIS²: The new (material) girl on the block*, 61, 2022.

⁶⁷ Per approfondire, si v. S. SHANKAR, *op. cit.*, p. 555.

⁶⁸ È così sintetizzabile il pensiero espresso da M. LEONARD-J. PISANI-FERRY-E. RIBAKOVA-J. SHAPIRO-G. WOLFFL, *Securing Europe's Economic Sovereignty*, in *Survival*, Vol. 61, n. 5, 2019, 75-98.

⁶⁹ L'Italia ha stanziato, per il solo 2024, 190 milioni di euro di nuovi fondi destinati all'Agenzia spaziale europea, risultando tra i maggiori finanziatori. Per monitorare l'andamento negli anni della contribuzione italiana all'ESA, si v. Corte dei Conti, *Determinazione del 22 ottobre 2024 n. 140, Determinazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Spaziale Italiana (A.S.I.)*.

⁷⁰ A sottolineare il forte legame con il Progetto, si consideri che proprio l'Italia, per il tramite del Centro Spaziale del Fucino, è stata scelta dalla Commissione europea come il principale centro di controllo della nuova galassia di satelliti europei.

⁷¹ Si v. il già citato *Programma pluriennale di A/R n. SMD 02/2023, denominato «Resilienza del sistema satellitare per le telecomunicazioni governative (SICRAL-R1)»*.

nonché l'impossibilità di fare affidamento su servizi europei non ancora disponibili, attraverso il programma IRIS². Ne scaturisce la concreta possibilità «che la commessa venga affidata dalla stazione appaltante ad operatori economici non nazionali»⁷². Tuttavia, anche in questa ipotesi, si dovrebbe cercare di incentivare, da un lato, la creazione di *joint venture* tra operatori economici stranieri con quelli nazionali e, dall'altro, la stipula di accordi G2G, *Government-to-Government*.

5.4. In questo contesto, l'Italia si troverebbe a dover mantenere i propri impegni riguardo al finanziamento di un'alternativa europea, il progetto IRIS², pur riservandosi di appaltare la fornitura dei suddetti servizi ad un operatore economico anche straniero⁷³.

Difatti, l'eventuale venir meno del finanziamento italiano al progetto europeo si porrebbe in netto contrasto con gli obiettivi dell'Unione, peraltro finendo per far schierare il Paese nella competizione tra USA e Cina per la supremazia nel settore, senza puntare su un'alternativa propria (considerabile, anche per ciò solo, maggiormente affidabile per esempio dal punto di vista del controllo dei dati, della continuità del servizio, ecc.).

D'altra parte, la scelta di puntare su servizi stranieri, al contempo finanziando lo sviluppo di un'alternativa europea, potrebbe comportare una duplicazione della spesa indirizzata al settore, con inevitabili aggravii di bilancio e conseguenze in tema di razionalità e contenimento della spesa pubblica, tuttavia necessaria per non ostacolare gli obiettivi dell'Unione.

In definitiva, dunque, la strada che potrebbe condurre il Governo italiano ad affidare ad un operatore privato extraeuropeo come Starlink i servizi di telecomunicazioni governative appare lastricata di buone intenzioni, ma impervia e ricca di ostacoli e dubbi irrisolti, sia sul piano delle scelte strategiche nazionali che su quello della piena compatibilità con gli obiettivi dell'Unione europea.

⁷² V. ancora il testé citato Programma pluriennale.

⁷³ Il COPASIR, riconoscendo eccellenze e limiti del contesto nazionale («nel campo dei satelliti di grande dimensione l'Italia può fregiarsi di un alto livello di specializzazione; tuttavia, il futuro in questo campo specifico prospetta l'impiego di micro satelliti o di costellazioni di piccoli satelliti, con ampie possibilità di utilizzo, dall'ottica alle comunicazioni»), ha posto l'attenzione sulla necessità di una cooperazione europea nell'incentivare lo sviluppo del settore («è necessario per l'Europa e, nello specifico, per l'Italia continuare a incentivare il potenziamento delle proprie capacità satellitari, anche in relazione al peso relativo che gli asset spaziali consentono di avere nei confronti dei propri alleati, nel contesto europeo e transatlantico, nonché a livello internazionale»). Cfr. COPASIR, *Relazione sul dominio aerospaziale*, cit.