

Il ruolo del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS)

*Sergio Marchisio*¹

1. Le fasi evolutive del Comitato – 2. La fase del *law-making* – 3. I principi di *soft law* – 4. I futuri sviluppi delle attività del Comitato

1. Il ruolo del COPUOS

Il diritto internazionale dello spazio ha conosciuto una profonda evoluzione a partire dalle sue origini negli anni cinquanta. Le attività spaziali si sono estese ad un numero crescente di settori collegati allo sviluppo scientifico e tecnologico, mentre aumenta il numero degli Stati in esse coinvolti e si affacciano nuovi soggetti, come le organizzazioni internazionali e i privati². Alcune attività vanno assumendo rilievo per l'intera comunità internazionale, in particolare quelle dirette alla tutela dell'ambiente cosmico e alla gestione delle risorse naturali della Terra, alla prevenzione dei disastri naturali e alle comunicazioni globali.

In tal senso, può dirsi che il mondo attuale è profondamente diverso da quello che, alla fine degli anni cinquanta, vide la nascita del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS). A quel tempo, le complesse questioni da risolvere erano complicate dall'intensa rivalità tra le due superpotenze nel contesto della Guerra fredda. Nel 1957, infatti, subito dopo il lancio del primo satellite artificiale orbitante intorno alla Terra, il sovietico *Sputnik I*, il Rappresentante permanente degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite scrisse al Segretario generale dell'ONU, chiedendo che la questione relativa a un programma di cooperazione internazionale nel campo

¹ Sergio Marchisio è professore di diritto delle organizzazioni internazionali nell'Università "La Sapienza" di Roma.

² Cfr. EUROPEAN CENTRE FOR SPACE LAW, *International Organisations and Space Law: Their Role and Contributions*, in *Proceedings of the Third ECSL Colloquium* (Perugia, 1999), Noordwijk, 1999, pp. 6-7.

dello spazio extra-atmosferico fosse inserita all'ordine del giorno dell'Assemblea generale del 1958. La lettera proponeva anche che l'Assemblea istituisse un comitato *ad hoc*, per condurre studi e formulare raccomandazioni sui passi da intraprendere per garantire l'utilizzazione dello spazio a beneficio di tutta l'umanità³.

Il 13 dicembre 1958, l'Assemblea generale creò il COPUOS, come organo *ad hoc*, composto da diciotto Stati, diretto a promuovere la cooperazione internazionale negli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico.⁴ Un anno dopo, il 12 dicembre 1959, l'Assemblea generale gli conferì lo *status* di organo sussidiario permanente, in conformità agli articoli 7, par. 2, e 22 della Carta dell'ONU, e confermò il suo mandato.⁵

Nel valutare l'istituzione del COPUOS, due elementi devono essere presi in considerazione. In primo luogo, gli Stati membri delle Nazioni Unite non ritennero all'epoca opportuno creare un'organizzazione internazionale indipendente con competenze in materia di spazio, com'era avvenuto nel caso degli istituti specializzati, ma preferirono la soluzione più veloce dell'organo dipendente dall'Assemblea generale; in secondo luogo, le funzioni e la composizione del COPUOS, essendo stabilite da una delibera organizzativa dell'organo plenario, possono essere modificate con un atto della stessa natura giuridica, senza emendare la Carta dell'ONU. L'ipotesi di creare un'organizzazione mondiale per lo spazio extra-atmosferico, basata su un trattato *ad hoc*, fu presa in considerazione, ma non raccolse sufficienti adesioni. Del resto, il COPUOS fu inteso più come organo di carattere politico diretto a

³ Cfr. GALLOWAY, *The History and Development of Space Law: International Law and United States Law*, in *Annals of Air and Space Law*, 1982, pp. 295- 317.

⁴ Question of the Peaceful Use of Outer Space, UNGA, Resolution 1348 (XIII), 1958, disponibile su <http://www.un.org/documents/ga/res/13/ares13.htm> (17 luglio 2005).

⁵ International Co-operation in the Peaceful Uses of Outer Space, UNGA Resolution 1472 (XIV), 1959, disponibile su <http://www.un.org/documents/ga/res/14/ares14.htm> (17 luglio 2005).

rafforzare la cooperazione internazionale tra gli Stati aventi programmi spaziali o interessati a svilupparli, che non come organizzazione tecnica con compiti operativi nel settore dell'esplorazione e dell'uso dello spazio. Attualmente, la creazione di un'organizzazione internazionale per lo spazio è talvolta evocata a livello d'istituzioni scientifiche, ma continua a non trovare sostenitori a livello diplomatico⁶.

Inoltre, considerato la sua sfera d'interesse specializzata, il COPUOS fu istituito con una composizione ristretta a diciotto Stati membri delle Nazioni Unite.⁷ Tuttavia, la sua *membership* è stata in seguito estesa più volte, in modo da realizzare una partecipazione più equilibrata dei vari gruppi regionali presenti all'ONU. Il Comitato comprende attualmente sessantasette Stati, che rappresentano circa un terzo dell'intera *membership* dell'Organizzazione⁸. Fin dall'inizio, inoltre, il Comitato consentì, sulla base di concessioni unilaterali, la partecipazione in qualità di osservatori di entità diverse dagli Stati, soprattutto organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative attive nel settore spaziale.

Dall'esame delle risoluzioni istitutive si evince chiaramente che le principali funzioni del COPUOS non erano di carattere giuridico o istituzionale. Infatti, il Comitato fu creato per promuovere la cooperazione internazionale in materia d'usi pacifici dello spazio e favorire la realizzazione di programmi sotto

⁶ V. COURTEIX, *Towards a World Organization?*, in *Outlook on Space Law Over the Next 30 Years. Essays Published for the 30th Anniversary of the Space Treaty*, a cura di Lafferranderie & Crowther, The Hague, 1997, pp. 421-427.

⁷Tali Stati erano: Argentina, Australia, Belgio, Brasile, Canada, Cecoslovacchia, Francia, India, Iran, Italia, Giappone, Messico, Polonia, Svezia, Regno Unito, Repubblica araba unita, Stati Uniti d'America e Unione sovietica.

⁸ Tali Stati sono: Albania, Algeria, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Belgio, Benin, Brasile, Bulgaria, Burkina Faso, Cameroon, Canada, Chad, Cile, Cina, Colombia, Cuba, Ecuador, Egitto, Federazione russa, Filippine, Francia, Germania, Grecia, India, Indonesia, Iran, Iraq, Italia, Giappone, Kazakistan, Kenya, Libano, Libia, Malaysia, Marocco, Messico, Mongolia, Nicaragua, Niger, Nigeria, Paesi Bassi, Pakistan, Perù, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Romania, Senegal, Sierra Leone, Slovacchia, Sud Africa, Spagna, Sudan, Svezia, Siria, Tailandia, Turchia, Ungheria, Stati Uniti d'America, Ucraina, Uruguay, Venezuela e Vietnam, *disponibile su* <http://www.oosa.unvienna.org/COPUOS/members.html> (7 giugno 2005).

gli auspici dell'ONU. Da tale punto di vista, il COPUOS è divenuto, anche attraverso l'azione del collegato Ufficio delle Nazioni Unite per gli affari spaziali (OOSA), che fa parte del Segretariato, il punto focale di tutti i programmi di cooperazione nel settore realizzati dalle Nazioni Unite a partire dai primi anni sessanta.

Tuttavia, la prima risoluzione dell'Assemblea generale attribuiva al COPUOS anche competenze in materia giuridica, consentendogli di prendere in considerazione i problemi giuridici che potessero sorgere nella realizzazione dei programmi d'esplorazione dello spazio.⁹ In questo contesto, un'importante passo fu effettuato nel 1961, quando l'Assemblea generale chiese al Comitato di mantenere stretti rapporti con le organizzazioni intergovernative e non governative interessate al settore spaziale "to provide for the exchange of such information relating to outer space activities as Governments may supply on a voluntary basis...;...[and] to assist in the study of measures for the promotion of international co-operation in outer space activities".¹⁰ In definitiva, il mandato attribuito al COPUOS dall'Assemblea generale ha da quel momento costituito il punto di riferimento essenziale per le attività del Comitato nella promozione della cooperazione internazionale nell'esplorazione e negli usi pacifici dello spazio cosmico¹¹.

La Risoluzione 1761 (XVI) del 1961 chiedeva inoltre al Segretario generale dell'ONU di mantenere un pubblico registro degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico¹², e, nel contempo, agli Stati di lancio di fornire rapidamente informazioni al COPUOS, attraverso il Segretario generale, per la registrazione

⁹ Cfr. la Ris. 1348 punto, 1(d) dell'Assemblea generale.

¹⁰ Ris. 1721 /XVI) adottata dall'Assemblea generale nel 1961, *International Co-operation in the Peaceful Uses of Outer Space*, punti B(3)(a) - (c).

¹¹ Office for Outer Space Affairs, United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space: *History and Overview of Activities*, disponibile su http://www.oosa.unvienna.org/COPUOS/cop_overview.html (7 giugno, 2005).

¹² UNGA, Ris. 1721 (XVI), punti B(1)-(2).

dei lanci.¹³ A questa raccomandazione, sebbene non vincolante, continuano a fare riferimento quegli Stati che come, l'Algeria e Israele, non hanno ratificato la successiva Convenzione del 1975 sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio e che inviano su basi volontarie informazioni sui loro lanci alle Nazioni Unite¹⁴. L'Italia, che prima si avvaleva della raccomandazione in oggetto per registrare i suoi oggetti spaziali, ha ratificato la Convenzione sull'immatricolazione nel 2005 ed ha quindi assunto un obbligo giuridico in tal senso.

Anche la struttura interna del COPUOS merita alcune considerazioni. Come molti altri organi sussidiari delle Nazioni Unite, il Comitato si articola in due Sottocomitati: il Sottocomitato scientifico e tecnico (STS) e il Sottocomitato giuridico (LSC). Essi furono istituiti nel corso della seconda sessione del COPUOS nel 1962, entrambi con la stessa composizione ristretta. Questi organi interni, che costituiscono una tipica espressione del potere d'auto-organizzazione di cui sono dotati gli enti internazionali, furono creati per assistere il COPUOS nello studio delle proposte concernenti, da un lato, gli aspetti tecnico-scientifici delle attività spaziali, e, dall'altro lato, le questioni giuridiche sollevate dagli Stati membri riguardo all'evolversi della cooperazione nell'esplorazione dello spazio per scopi pacifici. Il Sottocomitato scientifico e tecnico tenne la sua prima sessione dal 28 maggio al 13 giugno 1962, mentre il Sottocomitato giuridico si riunì per la prima volta a Ginevra il 28 maggio 1962. Tale data può essere considerata il punto di partenza delle fasi evolutive del LSC, che ha dato, da quel momento, un significativo contributo allo sviluppo del diritto internazionale dello spazio, con l'adozione di cinque trattati, quattro dichiarazioni di principi e

¹³ *Id.*

¹⁴ Cfr. *Practice of States and International Organizations in Registering Space Objects*, Doc. A/AC.105/C.2/L.255, UNCOPUOS 44th Sess. (April 2005) (background Paper by the Secretariat).

altri atti rilevanti per il consolidamento delle norme internazionali che regolano le attività spaziali degli Stati.

Attualmente, il COPUOS e i suoi Sottocomitati si riuniscono ogni anno a Vienna, ciascuno per un periodo di due settimane, per esaminare le questioni sottoposte alla loro attenzione dall'Assemblea generale e dagli Stati membri. Essi negoziano, per *consensus*, conclusioni e rapporti, progetti di risoluzioni, di trattati e di dichiarazioni di principi, poi approvati dall'Assemblea generale, la quale adotta annualmente, nel corso della sua sessione ordinaria, una specifica risoluzione sulla cooperazione internazionale negli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (c.d. risoluzione *omnibus*), con la quale fornisce al Comitato direttive generali. L'Assemblea adotta inoltre ogni altra decisione utile, a proposito dei progetti che il COPUOS le sottopone.

2. La fase del *law-making*

La breve analisi che precede ha consentito di precisare il ruolo del COPUOS e dei suoi Sottocomitati nello sviluppo e nel rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo dell'esplorazione e dell'uso pacifico dello spazio esterno. Questa funzione è svolta attraverso diversi tipi d'attività, che includono attività di studio e documentazione, attività operative dirette e attività quasi-normative, consistenti nell'elaborazione di progetti di trattati e raccomandazioni diretti ad influenzare il comportamento degli Stati. In questa seconda categoria è compresa anche la valutazione dei problemi giuridici che sorgono in conseguenza dell'esplorazione e dell'uso dello spazio esterno, lo sviluppo della cooperazione internazionale nel campo giuridico e la promozione del diritto internazionale dello spazio. Esaminando le realizzazioni del LSC del

COPUOS nel campo del diritto internazionale dello spazio, possiamo identificare tre fasi evolutive.

La prima, che ha avuto inizio poco dopo la creazione del LSC ed è terminata nel corso degli anni ottanta, può essere definita fase del *law-making*. Ad essa ha fatto seguito la fase della *soft-law*, caratterizzata dall'adozione di quattro dichiarazioni di principi e conclusasi nella metà degli anni novanta. La terza fase, quella attuale, è contrassegnata dall'azione tendente ad estendere l'accettazione dei trattati spaziali dell'ONU e a valutare i problemi scaturiti dalla loro applicazione. Ciascuna di queste fasi presenta specifiche caratteristiche, alle quali dedicheremo le considerazioni che seguono.

Nel corso della prima fase, quando il LSC iniziò i suoi lavori, nessuno strumento giuridico vincolante di diritto internazionale regolava l'esplorazione e gli usi pacifici dello spazio extra atmosferico. Alcuni autori avevano ipotizzato la formazione di norme consuetudinarie istantanee, sorte in base ad una rapida prassi degli Stati, senza attendere il consolidarsi dell'*opinio iuris* secondo la tradizionale definizione della consuetudine contenuta nell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia¹⁵. E' ben vero, peraltro, che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite reputò necessario fornire agli Stati membri tempestive indicazioni circa il comportamento da tenere nella realizzazione d'attività spaziali, attraverso una dichiarazione di principi, che, pur non essendo vincolante, favorì tuttavia il rapido consolidamento di regole giuridiche obbligatorie.¹⁶

Era infatti urgente porre le basi giuridiche delle attività degli Stati nello spazio cosmico, per evitare lo sviluppo di pratiche dettate esclusivamente da interessi nazionali. In tale contesto, un *corpus* di principi generali, da tradurre più

¹⁵ CHENG, *United Nations Resolutions on Outer Space: Instant International Customary Law*, in *Indian Journal of International Law*, 1965, p. 23 ss. e ID., *Studies in International Space Law*, Oxford, 1997, pp. 191-196.

¹⁶ Cfr. ARANGIO-RUIZ, *The Normative Role of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, in *Recueil Des Cours de L'Academie de Droit International de La Haye*, 1972, III, p. 419 ss.

tardi in un trattato vincolante, era sembrato lo strumento più opportuno per sottoporre le emergenti attività spaziali delle due superpotenze ad alcune indispensabili regole di comportamento. A tal fine, l'Assemblea generale adottò nel 1963 la Dichiarazione contenente i principi generali applicabili alle attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra atmosferico¹⁷. L'accettazione universale di tali principi ha consolidato il loro valore consuetudinario, che può essere difficilmente messo in dubbio anche ricorrendo al più rigido test d'effettività. La successiva pratica degli Stati, delle organizzazioni internazionali e dei privati che svolgono attività spaziali sotto il controllo e la supervisione degli Stati, ha infatti pienamente confermato i punti fondamentali del regime giuridico delineato dalla Dichiarazione sui Principi del 1963.

Mentre l'adozione di uno strumento non vincolante era sembrato l'indispensabile primo passo per gettare le fondamenta di un nuovo regime giuridico relativo all'esplorazione e all'uso dello spazio cosmico, i tempi maturarono rapidamente verso l'elaborazione di trattati multilaterali, diretti a chiarire e sviluppare progressivamente le regole da applicare alle attività degli Stati nello spazio. Il LSC fu considerato lo strumento più idoneo per coagulare il consenso degli Stati membri e per trasformare tale consenso in regole vincolanti del diritto internazionale.

In tale contesto ha avuto origine il Trattato sui Principi che regolano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico, negoziato nell'ambito del LSC del COPUOS e aperto alla firma il 27 gennaio 1967 (*Outer Space Treaty*).¹⁸ L'OST costituisce senza dubbio uno dei principali strumenti giuridici del diritto internazionale contemporaneo, alla cui codificazione e sviluppo progressivo ha significativamente contribuito nel senso

¹⁷ UNGA, Resolution 1962 (XVIII), del 1963 (*Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*).

¹⁸ *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, Including the Moon and Other Celestial Bodies*, concluso il 27 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 10 ottobre dello stesso anno, in *United Nations Treaty Series*, vol. 610, p. 205.

indicato dall'art. 13 della Carta delle Nazioni Unite. Attraverso l'OST, si è infatti realizzato un valido compromesso tra l'interesse comune dell'umanità e gli interessi degli Stati attivi nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico. In esso è infatti stabilito che: “[t]he exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies, shall be carried out for the benefit and in the interests of all countries, irrespective of their degree of economic or scientific development, and shall be the province of all mankind.”¹⁹

L'OST contiene i principi fondamentali applicabili allo spazio esterno, come quello della libertà d'esplorazione, d'uso e di ricerca scientifica, e quella della cooperazione internazionale affinché l'intera umanità possa beneficiare dei risultati delle attività spaziali. Il Trattato del 1967 vieta inoltre ogni pretesa di sovranità sullo spazio, la luna e gli altri corpi celesti, che sono da qualificare, senza eccezioni, alla stregua di *res communes omnium*²⁰. Tale regime giuridico implica la libertà d'esplorazione e d'uso dello spazio da parte di tutti gli Stati, senza discriminazioni, sulla base dell'eguaglianza e in conformità al diritto internazionale.

L'OST codifica inoltre il principio delle denuclearizzazione dello spazio cosmico, imponendo agli Stati il divieto di porre in orbita intorno alla Terra e di installare sui corpi celesti oggetti recanti armi nucleari o altre armi di distruzione di massa. Esso afferma inoltre il principio secondo il quale la luna e gli altri corpi celesti devono essere usati solo per scopi pacifici.²¹

Un significato particolare assume poi il principio contenuto nell'art. VI dell'OST, per il quale gli Stati contraenti “shall bear international responsibility for national activities in outer space ...whether such activities are carried on by governmental agencies or by non-governmental entities... and for assuring that national activities are carried out in conformity with the provisions (of the

¹⁹ Art. I dell'*Outer Space Treaty*.

²⁰ *Id.*, art. II.

²¹ *Id.*, art. IV.

Treaty)".²² La nozione di responsabilità contenuta nell'art. VI è più ampia di quella accolta dal diritto internazionale generale; per questo, sarebbe errato interpretarla come equivalente alla sola responsabilità da fatto illecito, di cui al processo di codificazione in corso da parte della Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite (ILC). La Commissione ha adottato in seconda lettura nel 2001 il Progetto di Articoli diretto a codificare le norme fondamentali del diritto internazionale sulla responsabilità degli Stati per fatti illeciti²³, vale a dire le norme secondarie che stabiliscono le condizioni generali in base alle quali gli Stati sono responsabili secondo il diritto internazionale per azioni od omissioni illecite e le conseguenze che derivano da tali comportamenti.

Una siffatta interpretazione sarebbe troppo restrittiva, considerata la portata dell'art. VI dell'OST, che non si limita a ricondurre agli Stati le attività "nazionali" realizzate nello spazio. Anche in base al diritto internazionale generale, infatti, gli Stati, pur non rispondendo direttamente dei fatti d'individui, sono tenuti ad adottare misure atte ad impedire che tali fatti ledano diritti tutelati da norme del diritto internazionale. Il Progetto della Commissione del diritto internazionale, in relazione alle condotte dirette o controllate da uno Stato, stabilisce infatti che "The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the control of, that State in carrying out the conduct".²⁴

In realtà, la responsabilità internazionale di cui parla l'art. VI dell'OST comprende tutte le conseguenze giuridiche derivanti dalle attività "nazionali" di uno Stato nello spazio extra-atmosferico, che siano poste in essere da entità

²² *Id.*, art. VI.

²³ INTERNATIONAL LAW COMMISSION, *Report on the Work of its Fifty-Third Session*, G.A. A56/10 (23 April - 1 June and 2 July - 10 August 2001), pp. 29-365.

²⁴ Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *id.*, art 8, p. 45 (draft text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session). V. anche CONDORELLI, *La réparation des dommages catastrophiques causés par les activités spatiales*, Bruxelles, 1980, p. 270.

governative o da privati. Essa copre non solo l'obbligo di riparazione in caso di violazione di obblighi internazionali, ma anche l'obbligo di risarcire i danni secondo lo speciale regime stabilito dall'art. VII dell'OST²⁵ e precisato dalla Convenzione del 1972 sulla responsabilità per danni causati da oggetti lanciati nello spazio²⁶, che contempla la responsabilità assoluta in caso di danni sulla superficie della Terra o agli aeromobili in volo²⁷. Tale responsabilità - continua l'art. VI dell'OST - impone inoltre allo Stato di assicurare che le attività nazionali nello spazio, anche se svolte da privati, siano realizzate in conformità alle disposizioni del Trattato. V'è quindi un'ulteriore conseguenza ricavabile dall'art. VI, nel senso che lo Stato contraente è tenuto a controllare le attività spaziali nazionali, che siano di natura pubblica o privata, adottando una legislazione nazionale che gli consenta di sovrintendere adeguatamente ad esse e di rispondere delle conseguenze che possono derivarne.

Il regime contenuto nell'OST è stato integrato da quattro successivi trattati, tutti negoziati nell'ambito del LSC del COPUOS, secondo un metodo d'elaborazione progressiva degli strumenti giuridici appropriati.²⁸ Oltre alla Convenzione del 1975 sull'immatricolazione degli oggetti spaziali e alla Convenzione del 1972 sulla responsabilità per danni causati da oggetti lanciati nello spazio, già menzionate, vanno ricordati l'Accordo del 1968 sul salvataggio e il rientro degli astronauti ed il rientro degli oggetti lanciati nello spazio²⁹ e l'Accordo del 1979 che regola le attività degli Stati sulla luna e gli altri corpi

²⁵ Outer Space Treaty, art. VII.

²⁶ Convention on the International Liability for Damage Caused by Space Objects, aperta alla firma il 29 marzo 1972, in *United Nations Treaty Series*, vol. 961, p.187.

²⁷ Cfr. KERREST, *The Liability Convention and Liability for Space Activities*, in *Workshop on Capacity Building in Space Law, Proceedings on Capacity Building in Space Law*, ST/SPACE/14, 27-32 (2003). V. anche PEDRAZZI, *Danni causati da attività spaziali e responsabilità internazionale*, Milano, 1996, pp. 259-267.

²⁸ Cfr. KOPAL, *Introduction to the United Nations Treaties and Principles on Outer Space*, in *Workshop on Capacity Building in Space Law, Proceedings on Capacity Building in Space Law*, ST/SPACE/14, 2003, pp. 11-25.

²⁹ Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space, concluso il 22 aprile 1968, U.N. GAOR, 22nd Sess., Supp. No. 16, p. 5, U.N. Doc. A/6716 (1968).

celesti.³⁰ Nell'ambito del quadro giuridico stabilito da questi trattati, l'esplorazione e l'uso dello spazio da parte di Stati, organizzazioni internazionali ed entità private, hanno conosciuto uno sviluppo senza precedenti, mentre la tecnologia spaziale ha contribuito alla crescita economica e al miglioramento della qualità della vita nel mondo.

Si deve tuttavia osservare che i trattati in questione non hanno ancora raggiunto quel carattere di universalità che sarebbe auspicabile data la rilevanza della materia regolata per l'intera comunità internazionale. Molti paesi che non svolgono attività spaziali restano estranei ai trattati dell'ONU, compresi alcuni Membri del COPUOS. Ciò spiega perché una delle principali funzioni del Comitato sia attualmente quella di estendere l'accettazione universale dei cinque trattati, invitando gli Stati considerare i benefici che possono derivarne; nello stesso tempo, il LSC è impegnato ad incoraggiare gli Stati che li hanno ratificati a valutare l'opportunità di adottare una legislazione spaziale nazionale, che consenta l'effettiva attuazione degli obblighi in essi contenuti.

L'Accordo sulla luna costituisce un caso a parte. Esso è stato ratificato infatti solo da undici Stati, pur essendo stato adottato dall'Assemblea generale per *consensus*, come gli altri quattro trattati. Varie sono le ragioni che spiegano l'esitazione degli Stati a ratificare l'Accordo, ma la più evidente sembra essere la contraddizione fra la qualificazione giuridica della luna come *res communis omnium* secondo l'OST del 1967, e il regime giuridico stabilito dall'Accordo del 1979. Quest'ultimo utilizza infatti il diverso concetto di patrimonio comune dell'umanità - *common heritage of humankind* – che esclude in principio ogni altro tipo di sfruttamento della luna e delle sue risorse rispetto a quello realizzato collettivamente attraverso un'autorità internazionale *ad hoc*³¹. La

³⁰ Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies, del 18 dicembre 1979, U.N. GAOR, 34th Sess., Supp. No. 46, p. 77, U.N. Doc. A/34/46 (1980).

³¹ Cfr. BASLAR, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, The Hague-Boston, London, 1998.

nozione di patrimonio comune dell'umanità è stata adottata, com'è noto, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare per qualificare i fondi marini oltre le giurisdizioni nazionali e per istituire l'Autorità internazionale, organismo attraverso il quale gli Stati contraenti organizzano le attività di sfruttamento \S -3 concernente i minerali siti sui fondi marini³². L'Accordo sulla luna prevede anch'esso che lo sfruttamento delle risorse lunari sia regolato, a beneficio dell'intera umanità, attraverso uno speciale regime giuridico, ma l'elaborazione di tale regime è stata finora rinviata al momento in cui tale sfruttamento sia tecnicamente possibile ed economicamente valido. Tuttavia, le recenti proposte dell'Amministrazione statunitense circa la colonizzazione della luna per l'esplorazione dello spazio interplanetario a partire da essa e le ipotesi di coinvolgimento dei privati nello sfruttamento delle risorse lunari rendono la prospettiva della creazione di un'autorità internazionale per la luna difficile da ipotizzare.

In tal senso, può dirsi che sul finire degli anni settanta il LSC ha concluso la sua fase di *law-making* con l'adozione del più controverso trattato tra quelli che regolano gli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico.

3. I principi di *soft law*

Dopo l'elaborazione dei cinque trattati sullo spazio, il lavoro del LSC è continuato con la predisposizione di quattro dichiarazioni di principi su alcuni aspetti specifici delle attività spaziali, come la televisione diretta via satellite, il telerilevamento e l'uso delle fonti d'energia nucleare nello spazio, rispetto ai quali gli Stati non erano disposti ad accettare obblighi internazionali³³.

³² CHURCHILL & LOWE, *The Law of the Sea*, Manchester, 2002, pp. 236-253.

³³ GOROVE, *Developments in Space Law. Issues and Policies*, Dordrecht-Boston-London, 1991, pp. 293-302; KOPAL, *The Role of the United Nations Declarations of Principles in the Progressive Development of Space Law*, in *Journal of Space Law*, 1988, pp. 5-20. Cfr. UNITED NATIONS, OFFICE FOR OUTER SPACE AFFAIRS, *United*

Le dichiarazioni in questione, negoziate nell'ambito del LSC e poi adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, sono rispettivamente: i Principi relativi all'uso di satellite artificiali da parte degli Stati per la televisione diretta³⁴; i Principi relativi al telerilevamento della Terra dallo spazio³⁵; i Principi relativi all'uso delle fonti di energia nucleare nello spazio³⁶ e la Dichiarazione sulla cooperazione internazionale nell'esplorazione e nell'uso dello spazio a beneficio e nell'interesse di tutti gli Stati, con particolare riguardo per le esigenze dei paesi in via di sviluppo.³⁷

Riguardo alla natura giuridica di questi Principi, va detto che essi, pur non avendo carattere vincolante, hanno in larga misura favorito il consolidamento di corrispondenti norme consuetudinarie del diritto internazionale. In tale prospettiva, l'elemento decisivo è costituito dalla prassi degli Stati, precedente, concomitante e successiva al processo di elaborazione delle dichiarazioni stesse. Peraltro, alcuni di tali principi sembrano essersi consolidati fermamente nell'*opinio iuris* degli Stati, come la libertà d'osservazione della Terra dallo spazio, mentre altri paiono ancora in fase di consolidamento.

Tipico è il caso dei Principi sul telerilevamento, che costituiscono un equo compromesso tra gli interessi degli Stati teleosservati, tra i quali sono in maggioranza i paesi in via di sviluppo, e gli Stati che procedono all'osservazione della Terra via satellite³⁸.

Nations Treaties and Principles on Outer Space: Text and Status of Treaties and Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, A/AC.105/572/rev. 3 (2000).

³⁴ Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting, Dec. 10, 1982, UN Doc. A/Res/37/92. G.A. Res. 37/92, U.N. GAOR, 37th Sess., Supp. No. 51, p. 98, U.N. Doc. A/37/51.

³⁵ Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space, Dec. 3, 1986, U.N. GAOR, 41st Sess., Supp. No. 53, p. 115, U.N. Doc. A/41/53 (1986).

³⁶ Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space, Dec. 14, 1992, U.N. Doc. A/Res/47/68.

³⁷ Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries, Dec. 13, 1996, U.N. Doc. A/Res/51/122.

³⁸ MARCHISIO, *The 1986 United Nations Principles on Remote Sensing: A Critical Assessment*, in *Scritti in onore di Gaetano Arangio-Ruiz*, vol. II, Napoli, 2004, pp. 1311-1340.

Quando sono stati adottati, i Principi sul telerilevamento hanno tenuto conto di una pratica già consolidata delle potenze spaziali, come gli Stati Uniti, l'URSS, la Francia e il Regno Unito, diretta a captare via satellite immagini della Terra senza il consenso preliminare degli Stati telerilevati. La Dichiarazione dell'ONU ha introdotto, in corrispettivo, il diritto di accesso dei paesi osservati, a certe condizioni, ai dati del telerilevamento.

La pratica successiva ha confermato gli aspetti principali del regime giuridico elaborato nel 1986. La legislazione statunitense ha incorporato il principio dell'accesso degli Stati telerilevati, su basi non discriminatorie, ai dati del telerilevamento sia nel *Land Remote Sensing Commercialization Act* del 1984 che nel *Land Remote Sensing Policy Act* del 1992³⁹. Ma v'è di più. Le politiche ufficiali sulla distribuzione dei dati adottate da alcune organizzazioni internazionali attive nel settore del telerilevamento confermano che la libertà d'osservazione e l'accesso ai dati sono considerati elementi essenziali di ogni regolamentazione in questa materia. Così le normative dell'Agenzia spaziale europea (ESA) sulla concessione dei dati ERS/ENVISAT agli utenti, rispettivamente del 1994 e del 1998, stabiliscono che: "ERS/ENVISAT primary data shall be available in an open and non-discriminatory way, in line with the United Nations Principles on remote sensing"⁴⁰.

Clausole simili sono state inserite in numerosi accordi multilaterali conclusi *inter se* dalle agenzie spaziali nazionali, come l'Accordo di cooperazione relativo al programma *Vegetation SPOT 4*, concluso il 25 maggio 1994 dal *Centre National d'Etudes Spatiales* francese (CNES), dalla Commissione europea, dall'Agenzia spaziale italiana (ASI), dall'Ufficio federale belga per gli affari scientifici, tecnici e culturali (OSTC) e dal Consiglio svedese per lo spazio (SNSB),

³⁹ GABRYNOWICZ, *Defining Data Availability for Commercial Remote Sensing Systems under United States Federal Law*, in *Annals of Air and Space Law*, 1998, pp. 95 – 96.

⁴⁰ FERRAZZANI, *The European Distribution System (ERS)*, in *Droit, télédétection et environnement*, in *Actes du Colloque International: Le Droit Face Aux Techniques de télédétection par Satellite au service du développement*, Strasbourg, 1993, p. 115.

e il successivo Accordo applicativo del 1997-98. Il preambolo di entrambi gli accordi contiene infatti un esplicito richiamo ai Principi delle Nazioni Unite.⁴¹

In definitiva, anche un rapido esame della prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali mostra una situazione in cui i capisaldi essenziali dei Principi elaborate dal LSC del COPUOS hanno rafforzato il loro carattere precettivo, anche nell'emergente contesto di commercializzazione dei servizi spaziali.

Tuttavia, non può tacersi che i Principi delle Nazioni Unite sono stati in parte superati dall'evoluzione tecnologica, come l'osservazione ad alta definizione, e dall'emergere di nuovi ostacoli all'accesso ai dati, come l'esigenza di lotta al terrorismo e l'uso del telerilevamento nei conflitti bellici⁴². Essi non contengono inoltre alcuna disposizione sulla protezione giuridica dei dati satellitari, che si palesa sempre più necessaria in relazione ai costi degli investimenti e all'espansione del mercato delle immagini satellitari. Infine, l'uso del telerilevamento solleva delicati problemi in relazione alla tutela della *privacy*⁴³.

E' stata quindi avanzata la proposta, in seno al LSC, di valutare l'opportunità di un trattato internazionale sul telerilevamento, che adegui i Principi del 1986 ai mutamenti intervenuti⁴⁴. Tuttavia, occorre considerare due elementi che ostacolano tale evoluzione: in primo luogo, il LSC del COPUOS sembra aver esaurito le sue potenzialità di *law-making*, come testimonia l'atteggiamento di alcuni Stati membri; in secondo luogo, la riapertura di un negoziato sui Principi del 1986 potrebbe aprire un vaso di pandora, rimettendo in discussione i risultati faticosamente acquisiti negli anni ottanta, i quali,

⁴¹ Il testo degli accordi, non pubblicati, è stato cortesemente concesso all'a. dall'Agenzia spaziale italiana.

⁴² GABRYNOWICZ, *Expanding Global Remote Sensing Services: Three Fundamental Considerations. Discussion Paper*, in *Proceedings of The Workshop on Space Law in The Twenty-First Century* (International Institute of Space Law & United Nations Office for Outer Space Affairs), New York, 2000, p. 99.

⁴³ V. BAKER E AL., *Commercial Observation Satellites. At the Leading Edge of Global Transparency*, Arlington, 2001.

⁴⁴ MARCHISIO, *Remote Sensing for Sustainable Development in International Law*, in *An Outlook on Outer Space Law in the Coming 30 Years*, cit., pp. 335-350.

sebbene imperfetti, costituiscono pur sempre il minimo comune denominatore di una possibile intesa internazionale su questa materia. In tale contesto, sarebbe più utile pensare ad una revisione dei Principi, senza la prospettiva di trasformarli in un trattato, al fine di adeguarli all'abbondante prassi e alle novità nel frattempo intercorse.

I Principi sull'uso delle fonti di energia nucleare nello spazio costituiscono a loro volta un'utile strumento per la regolamentazione di un settore molto delicato. Essi contengono infatti alcune innovative indicazioni per la regolamentazione di tali attività, come quelle relative al trasferimento degli oggetti con fonti nucleari nelle orbite alte dopo la parte operative delle loro missioni, la previsione di una valutazione di sicurezza prima dell'impiego e la notificazione del rientro sulla Terra. Essi si applicano, tuttavia, solo alle fonti di energia nucleare generatrici di energia elettrica a bordo di oggetti spaziali e non coprono quelle a scopo propulsivo, che sono quelle destinate ad un crescente impiego in relazione ai programmi di esplorazione dello spazio interplanetario. Per questo, il COPUOS è attualmente impegnato nello studio degli aspetti tecnico-scientifici della materia, in attesa di riaprire il negoziato anche per la parte giuridica, che sarebbe dovuto intervenire al più tardi entro due anni dall'adozione dei Principi⁴⁵.

L'ultimo documento di questa serie, la Dichiarazione sulla cooperazione internazionale a beneficio di tutti gli Stati, ha avuto il merito principale di introdurre anche nel diritto internazionale dello spazio la tematica dei rapporti tra mondo sviluppato e mondo in via di sviluppo, valorizzando gli spunti già presenti nel Trattato del 1967 ed insistendo sui particolari interessi dei paesi in via di sviluppo, in conformità all'evoluzione verificatasi nel sistema delle Nazioni Unite nel corso degli ultimi trent'anni.

⁴⁵ Cfr. il Principio 11.

4. I futuri sviluppi dell'attività del COPUOS.

E' comunemente ammesso che la principale funzione del LSC del COPUOS consiste attualmente nella valutazione dei regimi giuridici esistenti e nella formulazione di atti non vincolanti diretti a facilitare l'applicazione delle norme in vigore. Dopo la Terza Conferenza delle Nazioni Unite sull'esplorazione e gli usi pacifici della spazio esterno, svoltasi a Vienna nel 1999, (UNISPACE III), sono stati infatti concordati alcuni nuovi obiettivi e sono stati migliorati i metodi di lavoro del Comitato⁴⁶.

Il LSC ha, in particolare, concentrato la sua attenzione sui cinque trattati delle Nazioni Unite, promuovendo iniziative per aumentare il numero delle Parti contraenti ed adottando alcuni testi diretti a chiarirne la portata. Tra questi, va menzionato il lavoro triennale consacrato alla chiarificazione del concetto di "Stato di lancio", contenuto nelle Convenzioni del 1972 sulla responsabilità degli Stati per danni spaziali e del 1975 sull'immatricolazione degli oggetti spaziali, alla luce delle novità emergenti dalla prassi degli Stati e delle organizzazioni internazionali. Nel 2004, è stata adottato un progetto di raccomandazione sull'applicazione del concetto di Stato di lancio, poi approvato dall'Assemblea generale con risoluzione 59/155 del 10 dicembre 2004⁴⁷. La risoluzione, pur non costituendo un'interpretazione autentica delle due Convenzioni, contiene criteri utili per risolvere i problemi connessi all'identificazione dello Stato di lancio e raccomanda agli Stati di adottare legislazioni interne sul controllo delle attività

⁴⁶ Sulla Terza Conferenza delle Nazioni Unite sull'esplorazione e gli usi pacifici dello spazio esterno, cfr. Third United Nations Conference on the Exploration and Peaceful Uses of Outer Space (UNISPACE III) (Vienna, July 19-30, 1999), in <http://www.oosa.unvienna.org/unisp-3/index.html> (June 13, 2005).

⁴⁷ *Application of the Concept of the "Launching State"*, G.A. Res. 59/155 (Dec. 10, 2004).

spaziali, specie dei privati, nonché di concludere accordi *ad hoc* in caso di lanci congiunti.

A partire dal 2004, il LSC ha iniziato ad esaminare, in conformità ad un piano di lavoro triennale, le pratiche degli Stati e delle organizzazioni internazionali in materia d'immatricolazione degli oggetti spaziali, che evidenziano alcune importanti lacune nella Convenzione del 1975, derivanti soprattutto dalla commercializzazione delle attività spaziali⁴⁸. Il dibattito si è concentrato soprattutto sulla questione della mancata registrazione degli oggetti spaziali o della loro doppia registrazione, nonché sulle vistose difformità nelle informazioni che gli Stati trasmettono al Segretario generale dell'ONU circa il territorio di lancio, i parametri orbitali e la funzione generale degli oggetti spaziali, il tutto a detrimento dell'uniforme applicazione della Convenzione del 1975, il cui scopo principale è quello di consentire l'identificazione degli oggetti spaziali e dello Stato di lancio, che, secondo la Convenzione del 1972, è quello responsabile per gli eventuali danni.

Una questione più tradizionale di cui si occupa da anni il LSC è quella della definizione e della delimitazione dello spazio extra-atmosferico, sulla quale perdura tuttavia un ampio disaccordo tra gli Stati membri. L'esigenza di pervenire ad un accordo è invece resa più impellente dal prospettato sviluppo dei voli suborbitali e dell'uso di mezzi aerospaziali, che impongono l'elaborazione di un regime giuridico internazionale anche a fini di sicurezza e di responsabilità. Diversamente, un accordo definitivo è stato raggiunto in seno al LSC per quanto concerne lo statuto giuridico dell'orbita geostazionaria (GSO), qualificata come risorsa naturale limitata alla quale si applica il regime d'uso stabilito dall'Unione internazionale per la telecomunicazioni (UIT)⁴⁹. Questo

⁴⁸ HOBE ET.AL., *Current Issues in the Registration of Space Objects*, in *Project 2001 Plus, Global and European Challenges for Air And Space Law at The Edge of the 21st Century, Proceedings of the Berlin Workshop*, Cologne, 2005, pp. 20-21.

⁴⁹Cfr. *Some Aspects Concerning the Use of the Geostationary Orbit*, Paper Adopted by the Legal Subcommittee, U.N. Doc. A/AC.105/738, 20 April 2000, Annex III.

accordo ha segnato il definitivo venir meno delle pretese degli Stati equatoriali circa i loro diritti speciali di sovranità sull'orbita geostazionaria.

Una più recente, importante iniziativa di cui è stato investito il LSC del COPUOS riguarda il progetto di Protocollo sui beni spaziali alla Convenzione di Città del Capo del 2001 sulle garanzie internazionali relative ai beni mobile di alto valore, in corso di negoziato da parte di un Comitato intergovernativo convocato dall'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT).⁵⁰

Il Protocollo si occupa di aspetti connessi alla protezione degli investimenti privati nelle attività spaziali, per facilitare la loro commercializzazione e, quindi, il loro sviluppo⁵¹. Il LSC è stato coinvolto soprattutto in relazione a due aspetti particolari: i rapporti tra il Protocollo e i trattati sullo spazio dell'ONU, onde valutare la conformità del primo rispetto ai secondi, e la possibilità che le Nazioni Unite svolgano, attraverso l'OOSA, la funzione di autorità di controllo dell'istituendo registro delle garanzie internazionali sui beni spaziali. Non pochi sono gli aspetti controversi di questa problematica, ma è indubbio che il suo esame ha consentito al LSC di aprirsi a tematiche nuove, tra le quali, principalmente, il crescente ruolo dei privati nelle attività spaziali, nate negli anni sessanta come esclusivo appannaggio degli Stati.

Più in generale, il LSC è in cerca di una rinnovata *raison d'être*, come dimostra la ricchezza di proposte relative a nuove tematiche da affrontare, che vanno dalla protezione dell'ambiente cosmico ai detriti spaziali, dal turismo spaziale ai diritti di proprietà intellettuale sulle invenzioni nello spazio, dai sistemi di prevenzione e gestione dei disastri naturali attraverso l'osservazione della Terra all'elaborazione di una convenzione unica di diritto dello spazio.

⁵⁰ Convention on International Interests in Mobile Equipment, Nov. 16, 2001, <http://www.unidroit.org/english/conventions/mobile-equipment/mobile-equipment.pdf> (July 18, 2005).

⁵¹ MARCHISIO, *Le protocole spatial d'Unidroit*, in *Geo-Observateur*, 2002, pp. 30-34.

V'è inoltre un ulteriore aspetto che merita particolare attenzione. Come dimostra l'esperienza degli istituti specializzati, anche lo spazio è un settore in cui si manifesta sempre maggiormente l'esigenza di standards tecnici e pratiche raccomandate frutto di un consenso internazionale. In tal senso, il LSC dovrebbe seriamente considerare il suo possibile ruolo nell'elaborazione di norme tecniche sulle attività spaziali⁵². Ciò richiederebbe una riorganizzazione del Comitato e dei suoi Sottocomitati, per trasformarli in organi deputati, su base ordinaria, alla formulazione di norme tecniche.

In conclusione, le attività del LSC sono state e continuano ad essere di fondamentale importanza per l'evoluzione del diritto internazionale dello spazio. Si tratta infatti dell'unico organo appartenente al sistema delle Nazioni Unite che si occupa di un settore destinato ad assumere, grazie all'uso delle tecnologie spaziali, un sempre maggiore rilievo per lo sviluppo sostenibile della Terra e la soluzione dei più gravi problemi dell'umanità.

⁵² Cfr. JASENTULYANA, *Strengthening International Space Law: the Role of the United Nations*, in *International Organisations and Space Law: Their Role and Contributions*, in *Proceedings of the Third ECSL Colloquium*, cit., pp. 87-95.