



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2024

1. CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU E ATTIVITÀ SPAZIALI: IL VETO RUSSO SUL PROGETTO DI RISOLUZIONE IN MATERIA DI NON PROLIFERAZIONE

1. *Introduzione*

Il 24 aprile 2024 il Consiglio di Sicurezza (CdS) dell'ONU ha votato un progetto di risoluzione [S/2024/302](#) in tema di *non-proliferation* con riferimento alle attività spaziali. Questa, se adottata, sarebbe stata la prima risoluzione in cui il tema dell'esplorazione e uso dello spazio extra-atmosferico sarebbe stato centrale. In altre occasioni, le risoluzioni del CdS menzionavano l'esercizio delle attività spaziali senza però che esso costituisse la tematica principale, [un esempio](#) sono le risoluzioni di condanna dei lanci di satelliti effettuati dalla Corea del Nord.

Il progetto di risoluzione mirava a riaffermare gli obblighi di tutti gli Stati parti al Trattato sui principi che regolano le attività degli Stati nell'esplorazione e nell'uso dello spazio extra-atmosferico, compresi la Luna e gli altri corpi celesti (OST) del 1967. In particolare, si richiamava l'attenzione degli Stati sugli obblighi previsti dagli artt. III, IV e IX dell'OST sottolineando il divieto di collocazione in orbita intorno alla Terra di oggetti che trasportino armi nucleari o altri tipi di armi di distruzione di massa, di installare tali armi su corpi celesti o di stazionare tali armi nello spazio extra-atmosferico in qualsiasi altro modo. Inoltre, il progetto di risoluzione evidenziava la necessità di ulteriori misure, compresi impegni politici e strumenti giuridicamente vincolanti per prevenire una corsa agli armamenti nello spazio in tutti i suoi aspetti.

La procedura di voto del CdS sul progetto di risoluzione è avvenuta secondo quanto stabilito dall'art. 27 della Carta delle Nazioni Unite e si è conclusa con 13 voti favorevoli, l'astensione della Cina e il veto della Russia, che ha quindi comportato l'impossibilità di adottare il testo. Il potere di veto esercitato dalla Russia merita in questo caso particolare attenzione in ragione dell'oggetto della proposta di risoluzione su cui è stato esercitato.

Il progetto di risoluzione è il risultato di un'iniziativa degli Stati Uniti e del Giappone con il sostegno di altri 63 Stati, avanzata sulla base delle [dichiarazioni statunitensi](#) secondo cui la Russia sarebbe impegnata nello sviluppo di una nuova *space-based weapon*, e più nello specifico «*a new satellite carrying a nuclear device*». Secondo gli Stati Uniti, la nuova capacità offensiva russa sarebbe in fase di sviluppo e non risulta essere stata dispiegata né testata. Al contrario, il Presidente Vladimir Putin ha [affermato](#) che la Russia è contraria al dispiegamento

di armi nucleari nello spazio e il suo ministro della Difesa ha smentito categoricamente le affermazioni statunitensi. Tuttavia, la detonazione di armi nucleari nello spazio in passato è già avvenuta durante la Guerra Fredda, sia da parte dell'Unione Sovietica che dagli Stati Uniti. L'esperimento più significativo è stato realizzato dagli Stati Uniti nel 1962 con il test *Starfish Prime* (detonazione di una testata da 1,45 megatoni a un'altitudine di circa 450 chilometri sul livello del mare) il cui impatto avverso sui satelliti e sull'ambiente spaziale circostante è stato oggetto di uno [studio](#) da parte della American Physical Society nel 2022.

La proposta americana e giapponese merita però di essere inserita in un più ampio dibattito relativo alle iniziative rivolte alla *safety*, *security* e *sustainability* delle attività spaziali. Infatti, l'uso sostenibile e responsabile dello spazio è una priorità a livello internazionale per bilanciare molte esigenze diverse, tra cui, ma non solo, gli interessi sensibili della sicurezza nazionale, l'accesso allo spazio per tutti gli Stati e la protezione dell'ambiente spaziale. A tal proposito sono state portate avanti azioni volte all'adozione di strumenti non giuridicamente vincolanti contenenti sia regole tecniche, quali le Linee guida sui detriti spaziali del Comitato delle Nazioni Unite sugli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (COPUOS), approvate dall'Assemblea generale con la risoluzione [62/217](#) del 2007, che più specificamente volti ad affrontare i rischi e le minacce potenziali ed effettive alla sicurezza e alla sostenibilità delle attività spaziali, come le 21 Linee guida sulla sostenibilità a lungo termine delle attività spaziali adottate dal COPUOS nel 2019, anche in questo caso, approvate dall'Assemblea generale con risoluzione [74/82](#).

I concetti di *safety*, *security* e *sustainability* sono spesso trattati congiuntamente, ma la loro portata si contraddistingue per peculiarità specifiche. In particolare, il termine «security of outer space has more to do with the freedom from threats and actions that would ultimately undermine the ability of countries to continue to use outer space for their purposes» (S. MARCHISIO, *Security in space: Issues at stake*, in *Space Policy*, 2015, pp. 67-69).

A questo proposito, già nel 1968, durante la I Conferenza sull'esplorazione e gli usi pacifici dello spazio extra-atmosferico (UNISPACE), veniva evidenziata la necessità di evitare una corsa agli armamenti nello spazio e lo scoppio di un conflitto armato. I più recenti conflitti hanno portato con maggiore attenzione questa tematica al centro del dibattito, ma già la Guerra del Golfo del 1991 veniva citata come la prima guerra spaziale, non perché le ostilità si siano verificate nello spazio, ma perché la funzionalità dei sistemi terrestri relativi alle comunicazioni e al *targeting* sono dipese, in gran parte, dalla efficacia e dall'accuratezza delle applicazioni spaziali. Tuttavia, nel corso dei decenni sono state sviluppate capacità tecnologiche che minacciano la sicurezza delle infrastrutture spaziali e la sostenibilità dell'ambiente stesso (D. A. KOPLOW, *The Fault Is Not in Our Stars: Avoiding an Arms Race in Outer Space*, in *Harvard International Law Journal*, 2018, pp. 331-388). Sebbene la percezione delle minacce vari notevolmente, esistono almeno tre scenari che richiedono attenzione: azioni ostili da spazio a spazio, da spazio a terra e da terra a spazio, nonché attività contro le infrastrutture terrestri collegate agli oggetti spaziali. Tale situazione, a cui si aggiunge la natura *duale* delle attività spaziali, si inserisce in un contesto in cui il quadro giuridico internazionale presenta dei *gaps* che sono da tempo oggetto di ampi dibattiti e tentativi di regolamentazione giuridica, compresi quelli avviati nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. *Il quadro giuridico applicabile al collocamento di armi in orbita intorno alla Terra, alla Luna e agli altri corpi celesti*

La limitazione degli armamenti nello spazio è stata oggetto di regolamentazione giuridica sin dall'avvio delle prime attività nello spazio extra-atmosferico. A seguito di diversi *test* nucleari statunitensi e sovietici nello spazio, che avevano ostacolato il funzionamento di alcuni satelliti, già nel 1963, il Partial Test Ban Treaty (PTBT) distingueva chiaramente tra le attività militari terrestri consentite e quelle proibite nell'atmosfera e nello spazio. In particolare, il Trattato costituisce il primo accordo internazionale sulla limitazione degli armamenti nello spazio, proibendo alle Parti contraenti di far esplodere, anche solo a carattere sperimentale, una qualsiasi arma nucleare nell'atmosfera o oltre i limiti della stessa.

Le norme contenute nel PTBT sono dunque precedenti anche al primo del cinque trattati delle Nazioni Unite che regolano le attività degli Stati nello spazio esterno, adottati tra il 1967 e il 1979. Di questi, il Trattato sullo spazio del 1967 e l'Accordo che regola le attività degli Stati sulla Luna e altri corpi celesti (Accordo sulla Luna) sono i due strumenti che contengono disposizioni specifiche che limitano l'uso dello spazio extra-atmosferico per scopi militari.

L'OST, ad oggi ratificato da 115 Stati, prevede una serie di principi generali volti a limitare gli usi militari dello spazio. Questi stabiliscono, tra l'altro, che l'esplorazione e l'uso dello spazio devono essere effettuati a beneficio e nell'interesse di tutti i Paesi. Inoltre, queste attività devono essere svolte in conformità con il diritto internazionale, compresa la Carta delle Nazioni Unite. Il preambolo dell'OST, secondo cui l'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico devono avvenire per scopi pacifici, e il suo art. IV sono le principali disposizioni che limitano le attività militari (K.U. SCHROGL, J. NEUMANN, *Article IV*, in S. HOBE, B. SCHMIDT TEDD, K.U. SCHROGL (a cura di), *Cologne Commentary on Space Law*, Vol. I, Outer Space Treaty, Cologne, 2009, pp. 69 e ss; S. HOBE, *The Meaning of Peaceful Purposes in Article IV of the Outer Space Treaty*, in *Annals of Air and Space Law*, 2015, pp. 9-24). Nel primo paragrafo, l'art. IV vieta di mettere in orbita intorno alla Terra oggetti spaziali che trasportano armi nucleari o qualsiasi altro tipo di arma di distruzione di massa, di installare tali armi su corpi celesti o di collocare tali armi nello spazio esterno in altro modo. Tuttavia, questa disposizione non vieta lo stazionamento di qualsiasi altro tipo di arma nello spazio, come le armi convenzionali o *laser*, né vieta esplicitamente il lancio di armi nucleari e di altre armi di distruzione di massa dalla Terra allo spazio. Pertanto, l'OST prevede un regime di denuclearizzazione ma non una completa smilitarizzazione dello spazio extra-atmosferico (S. MARCHISIO, *Il trattato sullo spazio del 1967: passato, presente e futuro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, pp. 205-213). In questo contesto, alcune attività svolte dagli Stati mostrano i *gaps* dell'art. IV, come ad esempio l'uso di dispositivi anti-satellite (ASAT) da parte di Cina e Stati Uniti, India e Russia (A. KULICK, *Anti-Satellite (ASAT) Weapons and the Laws of War in Space*, in *German Journal of Air and Space Law*, pp. 60-80). Da ultimo, nel novembre 2021, la Russia ha distrutto un proprio satellite non più funzionante in orbita terrestre bassa. Questo *test* è stato ampiamente criticato dagli Stati che lo hanno definito sia come una *threatening and irresponsible activity* che come azione contraria alle Linee guida per la mitigazione dei detriti spaziali, perché l'esplosione ha generato una nube di *debris* capaci di mettere a rischio le attività nello spazio, per lungo tempo, costituendo anche un pericolo per gli astronauti che vi operano (H. NASU, M. SCHMITT, *A Threat or A Warning: Russia's Weapons Testing in Space*, in *Just Security*, 2020; per le posizioni espresse dagli Stati si veda J. Goehring, *The Russian ASAT Test Caps a Bad Year for the Due Regard Principle in Space*, in *Just Security*, 2022).

Al contrario, il secondo paragrafo dell'art. IV sancisce che l'uso della Luna e degli altri corpi celesti deve essere *for exclusively peaceful purposes* e specifica che non si possono stabilire

basi, installazioni o fortificazioni sui corpi celesti. Ciò, quindi, comporta la completa smilitarizzazione della Luna e degli altri corpi celesti, vietando il posizionamento e la sperimentazione di qualsiasi tipo di arma, la creazione di installazioni e strutture militari e qualunque tipo di manovra militare. Tuttavia, l'articolo dispone che non è vietato l'uso di personale e strutture militari nel contesto di attività scientifiche e pacifiche. Come è stato rilevato, da questa disposizione trae origine «la prassi internazionale ormai consolidata di interpretare la nozione di “peaceful uses”, presente nel Preambolo dell’OST come comprendente gli usi civili, commerciali e militari, riservando la nozione più restrittiva di “exclusively peaceful purposes”, presente nella seconda parte dell’art. IV, ai soli usi civili e commerciali» (S. MARCHISIO, *Gli usi militari dello spazio: scenario internazionale e tavoli negoziali*, in S. MARCHISIO, U. MONTUORO (a cura di), *Lo spazio cyber e cosmico. Risorse dual use per il sistema Italia in Europa*, Torino, 2019, p. 147).

Disposizioni significative riguardanti gli usi militari nello spazio sono contenute anche nell’Accordo sulla Luna. Ad esempio, all’art. 3 i paragrafi 2 e 3 ampliano il divieto previsto dall’art. IV para. 2 dell’OST. Queste disposizioni vietano qualsiasi minaccia o uso della forza, qualsiasi atto ostile e la minaccia di atti ostili sulla Luna. Inoltre, il par. 3 va addirittura oltre quanto stabilito in precedenza dall’art. IV dell’OST, in quanto vieta il posizionamento di oggetti che trasportano armi nucleari o qualsiasi tipo di arma di distruzione di massa non solo sulla Luna, ma anche in orbite o altre traiettorie verso o intorno alla Luna. Va però sottolineato che, da un lato, questi obblighi aggiuntivi previsti dall’Accordo sulla Luna hanno una portata limitata. D’altro lato, lo stato delle ratifiche dell’OST e dell’Accordo sulla Luna differisce in modo consistente. Mentre l’OST ha ricevuto finora più di cento ratifiche, al momento l’Accordo sulla Luna ha visto il numero delle sue ratifiche diminuire a 17 Stati, a seguito del recesso dal Trattato dell’Arabia Saudita nel gennaio 2023.

3. *Le iniziative volte a prevenire una corsa agli armamenti nello spazio*

La questione del rischio di una corsa agli armamenti nello spazio extra-atmosferico è stata a lungo dibattuta dalla comunità internazionale in sedi bilaterali e multilaterali. Il quadro giuridico delineato appare però incompleto, laddove nulla dice circa la collocazione di armi convenzionali e l’uso di altre tecnologie dirette a minacciare la sicurezza delle attività spaziali. Nella sua prima sessione speciale dedicata al disarmo, nel 1978, l’Assemblea generale approvava un [documento finale](#) in cui si chiedeva di adottare misure e condurre negoziati internazionali appropriati, in conformità con lo spirito del Trattato sullo spazio, per prevenire una corsa agli armamenti nello spazio extra-atmosferico. Nel 1981, l’Italia per conto dell’Europa occidentale e di altri Stati presentava una [bozza di risoluzione](#) alla prima commissione dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite intitolata “Prevention of an Arms Race in Outer Space (PAROS)”. La preoccupazione principale era lo sviluppo già in atto delle tecnologie ASAT e la risoluzione chiedeva alla Conferenza sul disarmo, CD, (in quel momento, Committee on Disarmament) «[...] *the question of negotiating effective and verifiable agreements aimed at preventing an arms race in outer space* [...]». La risoluzione, adottata con l’acronimo PAROS, si poneva alla base di un percorso che ha coinvolto, anzitutto, l’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Le sue risoluzioni annuali hanno costantemente richiamato l’attenzione degli Stati membri ad impegnarsi per scongiurare un serio pericolo per la pace e la sicurezza internazionali; a riconoscere che il regime giuridico applicabile non garantisce di per sé PAROS e va, quindi, consolidato e rafforzato; ad adottare ulteriori misure con garanzie adeguate ed efficaci per prevenire una corsa agli armamenti. Le diverse iniziative

volte a regolamentare il tema di PAROS hanno finora riguardato proposte sia progetti di trattati che l'adozione di strumenti non giuridicamente vincolanti (J. SU, *The Legal Challenge of Arms Control in Space*, in C. STEER, M. HERSCH (a cura di) *War and Peace in Outer Space*, Oxford, 2021, pp. 181-199).

Tra le diverse proposte presentate nell'ambito della CD, la più rilevante è il progetto di un nuovo trattato presentato congiuntamente da Russia e Cina intitolato *Treaty on Prevention of the Placement of Weapons in the Outer Space the Threat or the Use of the Force against Outer Space Objects* (PPWT). La prima bozza, redatta nel 2007, è stata aggiornata nel 2014 sulla base delle osservazioni presentate dagli altri Stati. Il testo finale del PPWT accoglieva però disposizioni il cui contenuto rimaneva ancora ambiguo. Inoltre, le definizioni di minaccia e uso della forza come pure l'assenza di strumenti concreti per un sistema di monitoraggio, sollevavano forti critiche da parte degli Stati, in particolare da parte degli Stati Uniti ([CD/2129](#)), e hanno impedito l'apertura dei negoziati.

Sempre nel 2007, l'Unione europea promuoveva l'adozione di un Codice internazionale di condotta per le attività nello spazio extra-atmosferico (ICoC). Nel 2015, questa iniziativa portava a dei negoziati multilaterali sull'ICoC nella sede dell'ONU a New York con la partecipazione di 109 Stati, senza tuttavia raggiungere esito positivo. Tale strumento riaffermava principi quali la libertà di tutti gli Stati di accedere, esplorare e utilizzare lo spazio per scopi pacifici; la loro responsabilità di cooperare in buona fede e di adottare tutte le misure appropriate per evitare che lo spazio diventi un'area di conflitto e prevedeva un chiaro impegno degli Stati firmatari di astenersi da qualsiasi azione che potesse provocare, anche indirettamente, danni o distruzione di oggetti spaziali (S. MARCHISIO, *The Law of Outer Space Activities*, Roma, 2022, pp. 335-344).

In questo scenario, bisogna così notare che l'iniziativa che ha portato ad un esito positivo è stata l'istituzione di un Gruppo di esperti governativi sulle misure di trasparenza e di rafforzamento della fiducia (TCBMs) nello spazio. Istituito dal Segretario generale dell'ONU, il lavoro del Gruppo di esperti governativi sulle TCBMs ha portato all'accordo sull'identificazione di TCBMs nelle attività spaziali. Il [rapporto](#) finale è stato approvato per *consensus* dall'Assemblea generale con la risoluzione [68/50](#) del 5 dicembre 2013.

Il tema di PAROS ha però ricevuto un nuovo impulso con il processo attivato dalla risoluzione [72/250](#) dell'Assemblea generale su *Ulteriori misure pratiche per la prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio*, adottata nel dicembre 2017, che si è però concluso nel 2019 senza raggiungere il *consensus* sull'adozione di un [Report](#). Gli Stati hanno tuttavia proseguito a trattare l'argomento all'interno dell'Assemblea generale dell'ONU che con risoluzione [76/231](#) del 2021 sulla riduzione delle minacce spaziali attraverso norme, regole e principi di comportamento responsabile ha istituito un *Open Ended Working Group* (OEWG). I lavori del gruppo si sono conclusi nel 2023 e anche in questa occasione non è stato raggiunto il *consensus* per l'adozione di un *Report*.

Nel dicembre 2023, l'Assemblea generale ha adottato sei distinte risoluzioni relative allo spazio. Tra queste, è interessante notare che la risoluzione [78/20](#) ha istituito un nuovo OEWG per formulare raccomandazioni sulla prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio extra-atmosferico attraverso lo sviluppo di norme, regole e principi di comportamenti responsabili. Inoltre, la risoluzione [78/238](#) ha istituito un altro OEWG per elaborare raccomandazioni sugli elementi sostanziali di uno strumento internazionale vincolante per la prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio. Il tema di PAROS rimane quindi centrale e le iniziative proseguono per arrivare a risultati positivi, anche se diverse delegazioni

hanno espresso il timore che questi processi paralleli possano portare a una maggiore polarizzazione e frammentazione degli sforzi.

Finora sono state sinteticamente delineate le iniziative rivolte al tema di PAROS e prima di proseguire con un'analisi del progetto di risoluzione sottoposto al CdS merita di essere segnalato un elemento positivo nell'ambito della sicurezza delle attività spaziali. Infatti, nel 2022, gli Stati Uniti hanno annunciato una moratoria unilaterale, impegnandosi a interrompere i *test* di missili ASAT in linea con la loro prassi nazionale annunciata nel 2008. Sempre nel 2022, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato a larga maggioranza la risoluzione [77/41](#) a sostegno della moratoria con 155 voti a favore, 9 contrari e 9 astenuti. Né l'India, né la Cina, né la Russia hanno sostenuto la moratoria e la risoluzione. Ad oggi, altri 37 Paesi, tra cui l'Italia che ha reso la propria [dichiarazione nell'aprile del 2023](#), hanno assunto tale impegno.

4. Il contenuto del progetto di risoluzione

Il contenuto della risoluzione S/2024/302 esaminata dal CdS merita di essere analizzato sotto due profili. Il primo mira a identificare i principali elementi che gli Stati promotori hanno ritenuto utile portare all'attenzione del CdS. Il secondo è rivolto invece alla natura giuridica della risoluzione stessa qualora questa fosse stata adottata.

Per quanto riguarda il primo profilo la risoluzione sottoposta al CdS si apriva con un paragrafo significativo affermando il «*common interest of all humankind in the exploration and use of outer space for peaceful purposes as a means of furthering the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and the indispensable role of the relevant entities of the United Nations in these efforts*» da cui quindi discenderebbe che l'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici sono un mezzo per perseguire gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite. Il paragrafo successivo rammenta poi il ruolo delle attività e applicazioni spaziali per la promozione dello sviluppo sostenibile, richiamando la risoluzione 76/3 dell'Assemblea generale relativa alla *Space Agenda 2030*. Altro elemento di rilievo discende poi dal riconoscimento «*that the prevention of an arms race in outer space would avert a grave danger for international peace and security*». Tale formulazione rileva in modo indiretto che la mancata prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio costituisce un pericolo grave nei confronti della pace e della sicurezza internazionali. Inoltre, nel preambolo della risoluzione viene richiamato in generale il rispetto degli accordi esistenti sulla limitazione degli armamenti e sul disarmo relativi allo spazio extra-atmosferico, compresi gli accordi bilaterali, e del regime giuridico esistente relativo alle attività di esplorazione e uso dello spazio extra-atmosferico, in particolare in conformità con gli obblighi dell'OST. In tal senso, viene in primo luogo riaffermato il principio stabilito nell'art. III dell'OST relativo all'applicabilità del diritto internazionale, compresa la Carta delle Nazioni Unite, alle attività spaziali. In secondo luogo, viene ribadito il contenuto dell'art. IV e quindi l'obbligo di tutti gli Stati contraenti di rispettare pienamente il Trattato sullo spazio extra-atmosferico, compreso il divieto di mettere in orbita intorno alla Terra oggetti che trasportino armi nucleari o altri tipi di armi di distruzione di massa, di installare tali armi su corpi celesti o di stazionare tali armi nello spazio extra-atmosferico in qualsiasi altro modo.

Infine, la risoluzione richiama espressamente l'art. IX dell'OST, la disposizione più ampia del trattato, e di cui riporta solo la prima parte, nella quale viene stabilito che «*States Parties shall be guided by the principle of cooperation and mutual assistance and shall conduct all their activities in outer space, including the Moon and other celestial bodies, with*

due regard to the corresponding interests of all other States Parties». Ora, se ci soffermiamo sul testo della disposizione riportata nella risoluzione, questa, oltre al principio di cooperazione, dispone che gli Stati devono portare avanti le attività spaziali con «due regard to the corresponding interests of all other States parties». Il riferimento alla nozione del *due regard* ha ricevuto attenzione sia da parte degli studiosi che nei processi negoziali in tema di sicurezza delle attività spaziali (A. A. ORTEGA, H. LAGOS KOLLER, *The Open-Ended Working Group on Reducing Space Threats Through Norms, Rules and Principles of Responsible Behaviours: The Journey so Far, and the Road Ahead*, in *Air and Space Law*, 2023 pp. 19-40). Vale la pena di segnalare che riferimenti al *due regard* sono presenti anche in altri settori del diritto internazionale, ma il suo contenuto in relazione alle attività spaziali, e in particolare agli aspetti di *security*, non appare chiaramente delineato (S. AOKI, [Presentation to OEWG on Topic 1: Existing international law concerning threats arising from State behaviours with respect to outer space](#), 9 May 2022; E. CARPANELLI, *Unweaving the Tangled Web: The Due Regard Obligation Under Article IX of the Outer Space Treaty*, in *Air and Space Law*, 2024, 35-58). Tuttavia, con riferimento alla sezione dell'articolo in esame è stato osservato che «Article IX functions as a limitation to the freedom of exploration and use of outer space provided for in Article I, para. 2, of the OST. Outer space is to be explored and used with due diligence, as per the *res communes omnium* in Roman law, considering the interests and rights of other States. States are bound to ensure that the exercise of their rights and freedoms in outer space does not interfere with, or compromise the safety of, space operations» (S. MARCHISIO, *The Law of Outer Space Activities*, cit., p. 279). Bisogna infine sottolineare, come già accennato, che l'art. IX è stato riportato solo in parte. Nell'OST, infatti, il dettato dell'art. IX prosegue codificando principi quali quelli del *non-harmful interference*, *non-contamination* nonché della consultazione. Un riferimento alla disposizione nel suo insieme avrebbe probabilmente comportato una portata troppo ampia della risoluzione, ma tuttavia avrebbe consentito, al contempo, di riaffermare anche altri principi e, in particolare, quelli che discendono dall'art. IX relativi, tra l'altro, sia alla tutela ambientale dello spazio extra-atmosferico che alla così detta *back-contamination*.

Passando alla parte del dettato operativo della proposta di risoluzione, questa richiama gli Stati ad agire in conformità con gli obblighi internazionali sanciti dal diritto internazionale, dalla Carta delle Nazioni Unite e dal regime giuridico relativo all'esplorazione e all'uso delle attività spaziali e specifica alcuni elementi. In primo luogo, richiama l'obbligo degli Stati membri a non sviluppare armi nucleari o qualsiasi altro tipo di arma di distruzione di massa progettata specificamente per essere utilizzata nello spazio. In secondo luogo, esprime preoccupazione per le gravi conseguenze per gli interessi di tutti gli Stati membri che potrebbero derivare dalla detonazione di un'arma nucleare o dall'uso di qualsiasi altro tipo di arma di distruzione di massa nello spazio, comprendendo anche le ripercussioni negative per la sostenibilità a lungo termine delle attività spaziali e, a loro volta, per lo sviluppo sostenibile sulla Terra. In terzo luogo, la risoluzione sottolinea la necessità di ulteriori misure, inclusi impegni politici e strumenti giuridicamente vincolanti, e comprensivi di adeguati sistemi di *verification* per prevenire una corsa agli armamenti nello spazio. Inoltre, viene ribadito il ruolo primario della Conferenza sul disarmo nella negoziazione di accordi multilaterali volti a prevenire tale corsa agli armamenti e si sollecita l'attuazione di un programma di lavoro per affrontare questo tema. Infine, la risoluzione esorta a promuovere l'esplorazione e l'uso dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici e a beneficio di tutti i popoli, e invita gli Stati che non lo hanno ancora fatto a ratificare l'OST *without delay and without conditions*.

Resta ora da analizzare il secondo profilo che mira a determinare il contenuto della risoluzione nell'ambito dei poteri generali del CdS. Il documento potrebbe essere inserito

efficacemente non tanto nelle risoluzioni adottate in base al Capitolo VI o VII della Carta, ma piuttosto nella pratica consolidata del CdS in materia di risoluzioni “tematiche”. Quest’ultime sono state inquadrare come “dichiarazioni di principi del Consiglio di sicurezza”, nel senso di esplicitare una serie di standard di riferimento destinati a guidare l’azione del CdS. Infatti, tali atti *sui generis* del CdS, a differenza delle dichiarazioni di principi dell’Assemblea generale caratterizzate da una forte dimensione normativa, rispondono alla diversa esigenza di prevedibilità della sua azione e, nel contempo, orientano gli Stati verso comportamenti virtuosi in materia di sicurezza internazionale. In linea con la loro natura più operativa che normativa, e con la prassi del CdS, questi strumenti perseguono così due obiettivi principali: sviluppare standard attuativi o dettagliati dei principi generali già consolidati; anticipare misure adeguate per affrontare nuove problematiche nelle relazioni internazionali non ancora affrontate da una regolamentazione giuridica efficace a livello internazionale (R. CADIN, *I presupposti dell’azione del Consiglio di sicurezza nell’articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, pp. 305-312).

5. *Il voto contrario russo e la “veto initiative” dell’Assemblea generale*

Dall’analisi del *verbatim record* (S/PV.9617) è possibile identificare i motivi che hanno portato alla redazione del testo. Infatti, secondo la delegata statunitense il documento introdotto dagli Stati Uniti e dal Giappone intendeva «*strengthen and uphold the nuclear non-proliferation and disarmament regime, including in outer space*». Si sottolineava l’ampia condivisione del testo sostenuto da oltre 60 Stati e si affermava che una possibile esplosione di un ordigno nucleare avrebbe «*such grave consequences for the long-term sustainability of outer space and sustainable development goals, there should be no doubt that placing a nuclear weapon into orbit would be unprecedented, unacceptable and deeply dangerous*» e che l’obiettivo della risoluzione era quello di contribuire ad assicurare che gli Stati non dispieghino intorno alla Terra armi nucleari, che costituirebbero una grave minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali. Prima del voto sulla bozza di risoluzione, il CdS ha votato su un emendamento al testo proposto da Russia e Cina che chiedevano l’inserimento di un nuovo paragrafo nella parte operativa del testo. Secondo il delegato russo, infatti, la risoluzione era limitata a ribadire il divieto di dispiegare armi nucleari e di distruzione di massa nello spazio, già sancito dall’OST. L’emendamento invitava quindi gli Stati membri a prendere misure per impedire il posizionamento di armi di qualsiasi tipo nello spazio esterno e a cercare, attraverso i negoziati, di elaborare al più presto un accordo multilaterale giuridicamente vincolante sulla questione. La proposta suggeriva quindi l’inserimento di un nuovo paragrafo nella parte operativa del testo, che avrebbe fatto sì che il CdS «*Calls upon all States, and above all those with major space capabilities:(a) To take urgent measures to prevent for all time the placement of weapons in outer space and the threat or use of force in outer space, from space against Earth and from Earth against objects in outer space;(b) to seek through negotiations the early elaboration of appropriate reliably verifiable legally binding multilateral agreements*». Il delegato cinese ricordava in proposito che la proposta di emendamento fosse «*not a new text, but rather made up of elements from a General Assembly resolution supported by more than two thirds of Member States (General Assembly resolution 78/21)*». Infatti, questa formulazione è presente nella risoluzione approvata annualmente dall’Assemblea generale su *No First Placement of Weapons In Outer Space* e che deriva da un’iniziativa della Russia. L’emendamento proposto non trovava però accoglimento a seguito della votazione collegiale che ha registrato sette voti a favore (Algeria, Cina, Ecuador, Guyana, Mozambico, Russia e Sierra Leone), sette voti contrari (Francia, Giappone, Malta, Repubblica di Corea, Slovenia, Regno Unito e Stati Uniti) e

un'astensione (Svizzera). Le principali critiche al testo, espresse da Giappone e Stati Uniti, evidenziavano che quella formulazione si riferiva al progetto di PPWT su cui persistono le riserve di numerosi Stati, qualificandolo come un elemento divisivo. Il Regno Unito, inoltre, ribadiva la sua posizione a favore dell'elaborazione di «*norms, rules and principles of responsible space behaviours, which could be composed of an appropriate mix of legally binding and non-legally binding measures*».

Allo stesso modo, la successiva votazione sul progetto di risoluzione presentato da Stati Uniti e Giappone non trovava accoglimento a seguito delle seguenti espressioni di voto: tredici favorevoli (Algeria, Ecuador, Francia, Guyana, Giappone, Malta, Mozambico, Repubblica di Corea, Sierra Leone, Slovenia, Svizzera, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, Stati Uniti d'America, un voto contrario (Federazione Russa) e un'astensione (Cina). Tra i cinque membri del CdS che hanno votato a favore sia della proposta di emendamento che del progetto di risoluzione figuravano i rappresentanti di Ecuador, Mozambico e Sierra Leone che, in generale, vedevano nella proposta di emendamento un elemento utile, così come pure il rappresentante dell'Algeria, il quale affermava che l'emendamento avrebbe rafforzato il testo sostenendo un approccio più ampio che andasse oltre le armi di distruzione di massa. Anche il rappresentante della Guyana esprimeva supporto all'emendamento e osservava che il testo inclusivo dell'emendamento russo avrebbe potuto contribuire anche a integrare i processi in corso in altri *forum* delle Nazioni Unite. La Cina, invece, per giustificare la sua astensione, ricordava il suo impegno nelle iniziative volte alla sicurezza delle attività spaziali, ma sosteneva la validità dell'emendamento proposto e la necessità di maggiore cooperazione e inclusività. La Russia esprimeva voto contrario in quanto non lo riteneva politicamente diretto al suo Paese e ricordava anch'essa le numerose iniziative promosse e il suo impegno per prevenire una corsa agli armamenti nello spazio. Al di là degli aspetti politici, il rappresentante russo ha inoltre definito pericoloso il tentativo americano «*to use the Security Council to introduce new restrictions that have not been previously envisaged anywhere, including in the Outer Space Treaty, and it raises major legal questions. The Security Council is not the place to do that. Discussions on outer space security and decisions taken on the matter should be comprehensive, involve all Members of the United Nations and focus on eliminating the threat of an arms race and of armed conflicts in outer space. Otherwise, this is nothing but a blatant attempt to impose the opinion of Security Council members on the rest of the United Nations membership*». Tuttavia, è possibile notare che, da un lato, la proposta di risoluzione mirava più a riaffermare il contenuto di obblighi già previsti dall'OST; dall'altro lato, lo stesso rappresentante russo concludeva il suo intervento affermando di avere l'intenzione di presentare una bozza di risoluzione alternativa al Consiglio di Sicurezza nel prossimo futuro e avviare i negoziati su di essa.

Il 26 aprile 2024, al veto russo ha fatto seguito la [Lettera](#) del Presidente del CdS trasmessa, ai sensi del par. 3 della risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale, contenente un rapporto speciale sull'uso del veto alla 9616^a riunione del Consiglio di Sicurezza in occasione del progetto di risoluzione contenuto nel documento S/2024/302. La risoluzione 76/262 dell'Assemblea generale stabilisce che ogni volta che viene posto un veto nel CdS, quest'ultima si riunirà entro 10 giorni al fine di «*hold a debate on the situation as to which the veto was cast*» (v. R. CADIN, *La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale dell'ONU sulla psicanalisi del potere di veto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 811-818). Il 6 maggio 2024 ha così avuto luogo il [dibattito](#) in Assemblea generale in cui sono state ribadite le posizioni richiamate sopra, mettendo di nuovo in luce la necessità di processi maggiormente inclusivi. In questo contesto, è possibile evidenziare che persistono due diverse prospettive per la

regolamentazione di PAROS. La prima si basa sulla necessità di concludere un trattato giuridicamente vincolante che, oltre alla Cina e alla Russia, ha trovato la già nota posizione favorevole di Iran, Pakistan e altri Paesi del Sud globale. La seconda riguarda invece Paesi sostenitori del progetto di risoluzione e che supportano la necessità di concentrarsi dapprima sulle norme di comportamento responsabile per la regolamentazione della sicurezza spaziale, senza pregiudicare la negoziazione di strumenti giuridicamente vincolanti.

6. *Considerazioni conclusive*

Il progetto di risoluzione presentato da Stati Uniti e Giappone ha il merito di aver portato, per la prima volta in modo puntuale, la tematica della prevenzione di una corsa agli armamenti nello spazio all'attenzione del CdS che, ai sensi dell'art. 24 della Carta dell'ONU, ha la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Sebbene l'iniziativa stessa costituisca dunque una novità, meno innovativo è invece il suo contenuto. Il testo presentato all'attenzione del CdS, sostenuto da 65 Stati, infatti, richiamava l'attenzione degli Stati su obblighi che sono già vincolanti per i 115 Paesi che hanno ratificato l'OST.

Se adottata, la risoluzione avrebbe potuto offrire un impulso per nuovi tentativi di negoziazione di ulteriori strumenti normativi che affrontino le sfide poste dalla *weaponization* dello spazio. L'esito negativo ha messo in evidenza come persiste la divisione tra gli Stati in relazione all'approccio da seguire, la preferenza di alcuni Paesi verso la negoziazione di un trattato vincolante, in particolare Russia e Cina verso il PPWT, e quella che predilige processi per l'elaborazione di strumenti non vincolanti come esercizio preliminare in vista della conclusione di un trattato vincolante.

La mancata adozione della proposta di risoluzione da parte del CdS, in parte prevedibile alla luce dello scenario attuale, non fa venire meno l'importanza della riaffermazione di principi cardine sull'esplorazione e uso dell'uso dello spazio e non sarà priva di conseguenze nell'ambito della sicurezza e della prevenzione di una *weaponization* delle attività spaziali. Verosimilmente, queste tematiche saranno portate all'attenzione del CdS con maggiore frequenza. A questo proposito, è utile ricordare che la Russia ha già reso nota la volontà di presentare essa stessa una proposta di risoluzione sullo stesso tema, seppur tale azione non sembra essersi ancora concretizzata.

Se è vero che le iniziative già in corso, in particolare i lavori dei due OEWG di recente istituzione, proseguono in uno scenario complesso, il tema del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali nello spazio trova comunque esplicita menzione nello [zero draft of the Pact for the Future](#), documento alla base del Vertice del Futuro dove si richiama l'impegno degli Stati a sviluppare «[...] *through the relevant disarmament bodies of the United Nations and with the widest possible acceptance, international norms, rules and principles to address threats to space systems and, on that basis, launch negotiations on a treaty to ensure peace, security and the prevention of an arms race in outer space*». Il Vertice, previsto a settembre 2024, si inserisce nell'ambito delle raccomandazioni contenute nell'[Our Common Agenda](#) formulate dal Segretario generale dell'ONU. Questi, con riferimento allo spazio extra-atmosferico, auspicava che gli Stati avviassero azioni immediate per l'adozione di nuovi strumenti al fine di prevenire una corsa agli armamenti nello spazio.

PIERFRANCESCO BRECCIA