

# 2030 ritorno sulla luna<sup>1</sup>.

## La stazione spaziale internazionale come modello di cooperazione

UMBERTO MONTUORO

### **International Space station, conquista paradigmatica**

UNO STRAORDINARIO ORIZZONTE MULTILATERALE

Il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Germania, l'Italia, l'Olanda, la Norvegia, la Spagna, la Svezia, la Svizzera, la Gran Bretagna, quali Stati membri dell'Agenzia spaziale europea, il Giappone, il Canada e gli Stati Uniti d'America estendono alla Federazione Russa, il 29 gennaio 1998, l'ambito della propria cooperazione sulla Stazione spaziale, sancita nel precedente accordo del 1988<sup>2</sup>. È una data storica. All'indomani della conclusione della guerra fredda e dell'era del bipolarismo si realizza, su uno dei piani più appariscenti del precedente antago-

<sup>1</sup> K. Chang, *Obama calls for end to Nasa's Moon program*, in «The New York Times», 2 febbraio 2010. È giunta, dunque, clamorosa conferma che gli annunciati tagli di bilancio alla spesa pubblica statunitense sono stati apportati dall'Amministrazione Obama prevalentemente agli ambiziosi programmi della Nasa, decretandone un drastico ridimensionamento ed un significativo allungamento dei tempi di realizzazione. La prima illustre vittima di tali nuove previsioni finanziarie è il programma di ritorno umano sulla luna *Constellation*. Ora le tanto auspicate formule di cooperazione internazionale ad ampio spettro divengono una tangibile realtà procedurale per la stessa sopravvivenza del piano spaziale.

La Federazione Russa, interessata al medesimo obiettivo, potrà divenire un prezioso interlocutore? Quale ruolo svolgeranno gli alleati europei? La Cina, l'India e i nuovi soggetti emergenti nell'agone spaziale assisteranno immobili? Questi sono solo alcuni dei quesiti posti sui tavoli verdi degli analisti, non solo delle Agenzie spaziali occidentali?

<sup>2</sup> L'accordo, firmato, a Washington, come il precedente del 29 settembre 1988, è denominato *International governmental agreement, Iga*, testimonia nello stesso *nomen iuris*, la rilevante portata politica della sua disciplina ed il conseguente carattere di accordo quadro dello stesso. La sua attuale ed estrema vitalità, speculare alla vita operativa della Stazione, è confermata dal grande numero di accordi derivati di attuazione, di esecuzione o di natura multilaterale o bilaterale, prevalentemente *arrangements*, (nelle previsioni *Memorandum of understanding* e *implementing arrangements*, comunque, agili accordi in forma semplificata) susseguitisi fino ad oggi. Interessanti annotazioni in merito alla titolazione degli accordi di settore sono esposte da G. Arrigo, "Gli accordi stipulati dall'Agenzia Spaziale Italiana", e da M. Pedrazzi, "Gli accordi intergovernativi per la partecipazione a missioni spaziali", in F. Pocar, G. Venturini, M. Pedrazzi (a cura di), *Gli accordi bilaterali dell'Italia in materia spaziale*, Milano, Giuffrè, 1999, rispettivamente pp. 191 e ss. e pp. 91 e ss. Inoltre, in materia di accordi derivati di settore, M. Ferrazzani, "Bilateral and multilateral cooperation agreements", in *Capacity building in space law*, New York, Nazioni Unite, 2003, pp. 109 e ss..

nismo tra le due superpotenze, un insuperato incontro sinergico, in un'inedita quanto sorprendente ampia *partnership* internazionale, delle tecnologie e delle esperienze maturate nel difficile campo della ricerca astronautica. La sintetica disciplina giuridica, cristallizzata durante le pur complesse attività negoziali nelle non numerose o corpose clausole dell'accordo quadro, è tuttavia sufficiente a suggellare le inevitabili condivisioni di pacchetti informativi, se non l'apertura di suggestive finestre con vista diretta su pregiati assetti tecnologici, anche in divenire, e persino su quelli futuri di lungo periodo. In pochi anni si è transitati dalle oscure prospettive della bieca segretezza sovietica o della esasperata gelosia protezionistica dei dati scientifici e dello sviluppo tecnico statunitensi alla condivisione del momento della ricerca, se non a 'collaterali' o volontariamente mascherate piccole e grandi cessioni di trasferimento tecnologico. Il prodotto dello sforzo nella ricerca congiunta di idonee soluzioni innovative sul piano tecnico e procedurale da parte delle *intelligenthie* e degli imponenti apparati organizzativi russi, statunitensi ed europei non è rappresentato dalla mera sommatoria dei contributi: l'effetto moltiplicatore della neo acquisita visibilità di almeno parte dei settori di rispettiva eccellenza è tangibile. Il confronto fra le diverse e, fino ad allora, concretamente distanti scuole di pensiero offre prospettive inimmaginabili. La tutela delle prerogative sovrane nazionali trova sede di opportuna mediazione politica e giuridica, sotto l'egida dell'interesse comune, nel seno del più importante progetto spaziale della storia. Dalla logica dei due blocchi contrapposti si è transitati alla più lungimirante prospettiva della cooperazione, attraverso una fase prodromica di coordinamento e di avvicinamento delle posizioni istituzionali. Tale balzo evolutivo in un segmento delle relazioni internazionali descrive, dunque, la prima grande conquista dello spazio. Le preliminari soluzioni tecniche adottate, prima che di carattere scientifico, sono di natura politica, diplomatica e legale.

La forte convergenza di intenti di tutte le Parti dell'accordo è sancita, quale indice sintomatico della ordinata composizione delle diverse istanze conseguita in fase negoziale, dal richiamo espresso nel preambolo e nel corpo del testo dell'*International Governmental Agreement* (Iga) delle norme di diritto internazionale, contenute in quattro dei cinque principali trattati in materia spaziale, costituenti una comune cornice giuridica di riferimento pienamente condivisa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Treaty on principles governing the activities of States in the exploration and use of Outer Space, including the moon and other celestial bodies (the Outer Space treaty)*, del 27 gennaio 1967; *Agreement on the rescue of astronauts, the return of astronauts and the return of objects launched into Outer Space (the rescue agreement)*, del 22 aprile 1968; *Convention on international liability for damage caused by Space objects (the liability convention)*, del 29 marzo 1972; *Convention on the registration of objects launched into Outer Space (the registration convention)*, a differenza dei tre precedenti trattati firmati contemporaneamente a Londra, Mosca e Washington, quest'ultimo è aperto alla firma a New York il 14 gennaio 1975. Il quinto, il cosiddetto accordo sulla Luna, non è richiamato, *ratione materiae*, infatti, non sono previste nell'immediatezza interazioni o attività né sulla la Luna né sugli altri corpi celesti. Tuttavia, la stazione spaziale rappresenta un'eventua-

Il significato politico appare evidente: individuazione di soluzioni quanto più ampiamente condivise. Appare opportuno citare in questa sede, inoltre, a mero titolo esemplificativo, l'articolo 26, in epigrafe *Effetti operativi tra alcune Parti*, ovvero l'indispensabile immediata vigenza dell'accordo è assicurata tra i soli Stati Uniti e Federazione Russa non appena depositati gli strumenti di ratifica di entrambi<sup>4</sup>. La sintonia, comunque, conseguita sui tavoli di lavoro è straordinaria, anche in quel momento storico. Gli equilibri negoziali si compongono.

Le immagini, di impatto e suggestione pressoché cinematografici, attinenti alla vita operativa vissuta a bordo dagli astronauti, alle vicende, a volte drammatiche, legate al raggiungimento della stazione con i diversi vettori utilizzati (il disastro del *Columbia*), alle passeggiate nello spazio per riparazioni rocambolesche con lo sfondo fornito dalla coloratissima sfera terrestre, sono entrate a pieno titolo nell'immaginario collettivo. Hanno determinato un immenso ritorno di immagine su scala planetaria agli Stati partecipanti all'allora ambizioso progetto, un prezioso posizionamento di nicchia non solo sul piano delle relazioni internazionali ma soprattutto nel campo della ricerca scientifica e delle ricadute applicative indirette, persino nella tecnologia di tutti i giorni o quasi.

#### LE NOVITÀ INTRODOTTE DA OBAMA NEL 2010 E LE SPERIMENTATE GEOMETRIE VARIABILI DELLA ISS

Ma a fronte dei lunghi tempi di completamento della sua struttura modulare, avanza minaccioso il disinteresse da parte, in prima linea, degli Stati Uniti<sup>5</sup>, seguiti dagli altri *partners* europei e canadese, influenzati dagli altissimi costi di gestione e dalla perdurante crisi economica che incide in modo pesante sui bilanci di tutte le Agenzie spaziali interessate. La conclusione del programma *Shuttle*,

le base intermedia per future missioni, «*staging base for possibile future missions*» nello spazio e verso una base lunare permanente, «*permanent lunar base*», nelle previsioni espresse degli accordi derivati, art. 2 del sottocitato *Memorandum of understanding* tra la Nasa e l'EsA. In tal senso: M. Spada, "Terminologia dell'accordo Iga e dei tre MoU", in *Aeronavigazione satellitare e commercializzazione nello spazio*, Milano, Giuffrè, 2001, p.161 e ss.. Per iperbole ed ai soli nostri fini, quasi una lacuna di carattere programmatico, da colmare nella ipotetica articolazione di un futuro accordo relativo al ritorno umano o al non ancora certo prossimo stabilimento di una base internazionale sulla luna.

<sup>4</sup> L'Iga costituisce la base giuridica di diritto pattizio sulla quale edificare con estrema rapidità politica gli ulteriori indispensabili accordi derivati, non necessariamente di carattere multilaterale. Tre *memoranda* di intesa, infatti, vengono contestualmente firmati, a livello bilaterale, tra la Nasa, da una lato, e l'Agenzia spaziale russa, l'Agenzia spaziale europea e l'Agenzia spaziale canadese, dall'altro. A. Farand, *Signing of new agreements on the international space station*, in «ECSL News», n. 17, febbraio 1998, pp. 1 e ss..

<sup>5</sup> Interessanti annotazioni critiche e previsioni temporali sono indicate da G. Bignami, *Eurorussia può conquistare Marte*, in «Limes», *Eurorussia il nostro futuro?*, n. 3 del 2009, p. 174 e ss.. Intanto, la stazione spaziale continua a crescere grazie al contributo russo che vede l'aggiungersi di un nuovo modulo, il MiniResearch Module-2, Mrm2, volto a divenire non solo cabina di preparazione alle attività extraveicolari ma, non a caso, strategico punto di aggancio per le capsule Sojuz, *La Iss pronta per un nuovo modulo*, da «Asi News», del 5 giugno 2009.

prevista nel 2010, e il probabile quanto ora imbarazzante utilizzo dei vettori russi *Sojuz*, sembrerebbe indurre la Nasa a ritirarsi dal futuro della stazione spaziale nel 2020, per riflettere in merito ad un ipotetico ritorno umano sulla luna, non più nel 2020 con il programma *Constellation*, come già dichiarato dalla precedente Amministrazione Bush nel 2004<sup>6</sup>, ma addirittura nel 2030, se non nel 2040.

L'orientamento americano avrà inevitabili ripercussioni, sia sulle scelte complessive dell' Esa che dell'Italia<sup>7</sup>.

Il nuovo contegno adottato dalla Nasa, in ipotesi, non appare esente da condizionamenti indotti anche dalle attuali difficoltà di dialogo intercorrenti tra gli Us e la Russia, soprattutto nel campo della sicurezza internazionale, con particolare riferimento, ad un ipotetico allargamento della Nato all'Ucraina e alla Georgia ed alle situazioni di conflittualità createsi in un recente passato non solo nell'area georgiana<sup>8</sup>.

L'approntamento in orbita di una struttura composita e complessa come la stazione spaziale internazionale, suscettibile di un continuo quanto ormai ultradecennale processo di completamento modulare da parte di tutti gli Stati partecipanti, durante il quale l'attività operativa e di ricerca non si è mai interrotta, abitata da astronauti di tutte le nazionalità interessate compresi in primo luogo russi e americani, ha generato un raro se non unico prodotto ampiamente collaudato in un campo, per definizione, di difficoltà spaziale. Non sono certo l'allungamento pressoché settennale dei tempi di ultimazione della sua prevista configurazione definitiva, gli esiti dei numerosissimi esperimenti compiuti a bordo, le situazioni a volte limite vissute dai suoi abitanti o la tragedia del *Columbia*, a decretarne il suo reale successo o fallimento.

Sulla piattaforma giuridica e politica costituita dagli accordi principali e di attuazione, multilaterali e bilaterali, sono stati costruiti dei meccanismi di cooperazione e di integrazione operativa reali, efficienti, idonei all'assolvimento delle infinite quanto difficili missioni. Non dichiarazioni di intenti o clausole giuridi-

<sup>6</sup> Discorso del presidente Bush tenuto al Quartier generale della Nasa, il 14 gennaio 2004.

<sup>7</sup> In tal senso, sono espresse franche e disilluse riflessioni anche da parte dello stesso attuale commissario dell'Agenzia spaziale italiana, in occasione di una intervista rilasciata all'Ansa, E. Saggese, *In corso a L'Aja in Olanda la ministeriale dell'Esa*, da «Asi News», del 25 novembre 2008.

<sup>8</sup> La presunta percezione, in termini fortemente negativi, da parte della Federazione Russa dell'interpretazione di tali fenomeni di instabilità e delle dichiarazioni in tema di allargamento ad Est dell'Alleanza atlantica (dichiarazione finale del vertice di Bucarest, paragrafo 23, Bucarest, 2-4 aprile 2008) è chiaramente delineata, in particolare, da A. Rahr, *Niente Russia senza Europa*, in «Limes», cit., p 87 e ss.. Un composto contributo di pensiero in merito al superamento di tale situazione di *empasse*, volto al tempestivo ripristino dei meccanismi di consultazione e di cooperazione internazionale transatlantici con la Federazione è espresso dal presidente del Comitato militare della Nato, G. Di Paola, *Prepariamoci alla tempesta geopolitica perfetta*, in «Limes», cit., pp. 215 e ss.. Posizioni assai più nette erano rinvenibili fino ai primi mesi del 2009. Per una loro compiuta e rapida disamina: *Russia contro America peggio di prima*, «Quaderni speciali di Limes», supplemento al n. 4 del 2008; *Progetto Russia*, «Limes», n. 3 del 2008.

che di accordi dal contenuto generale, generico o di natura programmatica, da riempire auspicabilmente con scelte politiche o strategiche ancora in fase embrionale e soprattutto ancora da compiersi alla luce di scenari geopolitici successivi ed eventuali.

#### UNA FUGACE ERA POST GUERRA FREDDA? L'ISS DIVIENE STRUMENTO DI COOPERAZIONE

«Il 4 ottobre 1957 si verificò un evento che segnò la fine di quel secolo americano che Henry R. Luce aveva inaugurato nel 1941 quando aveva invitato il popolo americano ad “accettare con entusiasmo i doveri e la missione della nazione più potente e vitale del mondo, e [...] far sentire nel mondo tutto il peso della nostra influenza, per gli scopi e con i mezzi che ci sembreranno più opportuni” [...] il senatore Lyndon B. Johnson disse che “dobbiamo francamente ammettere che i sovietici ci hanno battuti sul nostro stesso terreno, quello degli audaci progressi della scienza nell’era atomica”»<sup>9</sup>. Il vantaggio rappresentato dalla supremazia militare e tecnologica, detenuta fino ad allora nei confronti degli avversari e degli stessi alleati, si era ridotto improvvisamente fino a quasi scomparire irreparabilmente. Werner von Braun, ideatore delle bombe volanti V2 impiegate dalla Germania nazista per radere al suolo Londra durante la seconda guerra mondiale, traghettato dall’*intelligence* statunitense fra gli scienziati al servizio del governo Usa per programmi di natura militare prima che spaziale, affermò che i russi avevano conseguito un netto vantaggio di almeno cinque anni. Si innescò una pericolosa spirale di diffidenza e di serrata contrapposizione tra le due superpotenze diretta esclusivamente ad alimentare il sacro fuoco della deterrenza militare, politica e conseguentemente della segretezza nel campo scientifico.

Queste nuove tecnologie, infatti, potevano essere impiegate anche per finalità belliche nella costruzione di vettori intercontinentali per il lancio di ordigni nucleari. Il territorio statunitense, dunque, in questa nuova prospettiva non appariva essere più esente dal pericolo della minaccia strategica sovietica.

Il presidente Kennedy, con il suo celebre discorso pronunciato nel 1961, lanciò la sfida americana, e solo unilateralmente americana, per la conquista umana della Luna, realizzata in meno di un decennio. Ma questa prospettiva unilaterale, sul piano strategico e di lavoro, cristallizzata e consolidatasi in modo assoluto per ben quaranta lunghi anni, era destinata ad infrangersi, dissolversi e a ribaltarsi completamente, con incredibile velocità, pressoché all’indomani dell’abbattimento del muro di Berlino.

Il progetto della stazione spaziale internazionale decretò la caduta simultanea di innumerevoli steccati non solo di carattere politico e militare di fronte alle

<sup>9</sup> D.F. Fleming, “After sputniks”, in *The Cold War and its origins*, London 1961, Gorge Allen & Unwin Ltd, p. 1067. Henry R. Luce, *Il secolo Americano*, in «Life», 17 febbraio 1941, p. 63.

auspicate sinergie scientifiche e tecnologiche, necessarie al sopravvenuto comune superiore programma spaziale. Sforzi compiuti sotto l'alta egida dell'interesse dell'intera comunità scientifica internazionale, in piena conformità con i principi di diritto consuetudinario enunciati, fino ad allora, con enfasi esclusivamente nei cinque trattati fondamentali di settore. Dalla logica della deterrenza e del confronto si transitava al piano della cooperazione internazionale, ai tavoli del dialogo non solo di carattere politico ma scientifico in merito ad un segmento di altissimo valore strategico e di pregevole caratura economica. Si traducevano in realtà, sotto la spinta di un consenso negoziale e diplomatico progressivamente crescente, le predette formule di principio in una complessa trama di accordi che ne disciplinano il funzionamento ancora oggi. Il balzo evolutivo era, dunque, di portata rivoluzionaria e destinato, alla data odierna, a restare insuperato.

#### ARCHITETTURE DI REALE COOPERAZIONE. NON SOLO DICHIARAZIONI DI INTENTI

La struttura compositiva di diritto pattizio, progressivamente configurata al fine di disciplinare le molteplici esigenze emergenti in modo incalzante fin dal momento genetico del progetto spaziale, descrive un insieme complesso, costruito oltre che in una prospettiva propriamente multilaterale, in discendenti segmenti anche di natura bilaterale o ristretta. La stessa struttura modulare della stazione, i successivi programmi derivati concepiti sulla comune matrice della stessa, e la dichiarata ed aperta salvaguardia delle prerogative sovrane nazionali dei singoli Stati partecipanti hanno suggerito di negoziare anche specifici strumenti bilaterali. Il quadro giuridico che se ne ricava è da interpretarsi, dunque, in questa prospettiva applicativa.

La sua stessa evoluzione ne rappresenta eloquente conferma. Nel 1988 il progetto sostenuto dalla Nasa, orientata fortemente verso modelli del bilateralismo classico, si compone con l'opposto indirizzo dell'Esa di procedere alla stipula di un accordo multilaterale, implicante una più accentuata condivisione di regole ed ambiti di applicazione. I tre *Memorandum of Understanding*, firmati tra la Nasa e l'Esa, la Nasa e il Giappone, la Nasa ed il Canada sono destinati a disciplinare gli aspetti tecnici e programmatici. Un accordo intergovernativo, di ben più alto rango formale e di più ampia portata politica e contenutistica, stipulato tra i governi Usa, degli Stati membri dell'Esa, del Giappone e del Canada, fissa le linee politiche ed i principi giuridici che informano l'intera attività di cooperazione<sup>10</sup>. Il successivo *International Governmental Agreement* del 1998 segna,

<sup>10</sup> *Memorandum of understanding between the United States national aeronautics and Space administration and the government of Japan on cooperation in the detailed design, development, operation and utilization of the permanently manned civil Space station*, del 14 marzo 1989; *Memorandum of understanding between the United States national aeronautics and Space administration and the European Space Agency on cooperation in the detailed design, development, operation and utilization of the permanently manned Civil Space station*, del 29 settembre 1988; *Memorandum of understanding between the United States national aeronautics and Space admi-*

quindi, un considerevole balzo evolutivo. Un unico accordo quadro struttura le linee architettoniche portanti. La disciplina di dettaglio è regolamentata, invece, dai su indicati accordi interagenzia. Tuttavia è da porre in evidenza che una cornice di asimmetria permane. Infatti negli ordinamenti giuridici europei, canadese e giapponese un *International Governmental Agreement* è un trattato sottoposto a formale procedura di ratifica parlamentare, affinché dispieghi pieno vigore. Nell'ordinamento statunitense è considerato un *executive branch agreement*, derogabile da norme di diritto interno.

I vari settori d'interesse sono sottoposti a regole non solo propriamente giuridiche ma, in ogni ipotesi, di diversa natura e rango gerarchico, condivise, tuttavia, da tutte le Parti del programma. A titolo esemplificativo, le risorse tecnologiche sono state disciplinate da meccanismi per il controllo del trasferimento tecnologico. Gli Stati Uniti strutturano degli *arrangements* volti a limitare il trasferimento del *know how*, delle tecnologie di produzione e delle metodologie aventi un forte impatto sulla competizione economica e sugli interessi nazionali. Solo i dati essenziali per il funzionamento del progetto sono resi disponibili. In tal senso sono accolte delle soluzioni applicative di carattere derogatorio. Tema fondamentale, quest'ultimo, a fronte dell'ingresso della Russia. Si sostanzia una sorta di compromesso volto, dal lato statunitense, ad acquisire in ogni caso visibilità dalle esperienze maturate con la Mir e, dall'altro, i russi prendono comunque cognizione dei dati tecnici ed informatici relativi al funzionamento della Iss. La Nasa, già nel 1994, enuclea un *set* di regole, *Nasa Technology Transfer Initiatives*, diretto a salvaguardarsi da incontrollati trasferimenti di dati sensibili, predisponendo un presidio procedurale di controllo in merito alla funzionalità degli stessi per le esigenze Iss, in conformità al sistema di controllo governativo d'ordine generale<sup>11</sup>. I risultati della ricerca scientifica sono stati regolati dalle previsioni in materia di diritti di proprietà intellettuale e di brevetto. Le dinamiche organizzative sono state legate ad agili accordi in forma semplificata<sup>12</sup>, concer-

*nistration and the Ministry of State for science and technology of Canada on cooperation in the detailed design, development, operation and utilization of the permanently manned civil Space station*, del 29 settembre 1989; *Agreement among the government of the United States of America, governments of member States of the European Space Agency, the government of Japan, and the government of Canada on cooperation in the detailed design, development, operation and utilization of the permanently manned civil Space station*, del 29 settembre 1988.

<sup>11</sup> *Department of State's international traffic in arms regulations (Itar) and the Department of Commerce's export administration regulations (Ear)*. Inoltre, *Nasa export control program (Nasa/Eap)*, del novembre 1995 e le previsioni contenute negli accordi bilaterali, come ad esempio l'art. 19.3, dell'*Agreement among the government of Canada*, del 29 gennaio 1998.

<sup>12</sup> Ad esempio: *Interim agreement between the national aeronautics and Space administration of United States of America and the Russian Space Agency for the conduct of activities leading to Russian partnership in detailed design, development, operation and utilization of permanently manned civil space station*, del 23 giugno 1994; *MoU between the United States national aeronautics and Space administration and the Russian Space Agency concerning cooperation on the civil international Space station*, del 29 gennaio 1998.

nenti l'autorità decisionale e i modelli procedurali del *decision-making*, inizialmente caratterizzati da intense divergenze e dalle rivendicate competenze nazionali o bilaterali, successivamente evolutisi, seppur parzialmente, in competenze bilaterali e multilaterali<sup>13</sup>.

In tal modo, gli Stati Uniti d'America hanno fornito un formidabile supporto, anche mediatico e culturale, al processo di ricostruzione democratica della Russia degli anni novanta, stimolando la riconversione non solo delle tecnologie e dell'industria militare in quelle civili, ma soprattutto delle mentalità del cittadino medio, del funzionario appartenente ai vecchi apparati statali o dei nuovi scienziati. Un precedente ormai è fissato, a fronte delle future quanto incerte previsioni contenute nelle nuove agende dei governi.

#### I COMPLEMENTARI AMBITI BILATERALI. LE RELAZIONI ASI-NASA

Le dinamiche attinenti alla stipula di una serie di accordi bilaterali tra gli Us e la Russia, all'indomani del dissolvimento dell'Unione Sovietica, costituiscono non a caso la naturale premessa dell'ingresso della Federazione Russa nella *partnership* della Iss. Il processo di avvicinamento è stato allora scandito da queste cartine di tornasole dal chiaro valore sintomatico<sup>14</sup>. Lo strumento, per eccellenza del diritto internazionale classico, idoneo ad una maggiormente agevole quanto compiuta disciplina degli interessi politici e di rango tecnico tra gli Stati, è lo schema bilaterale. Il suo utilizzo anche in questa cornice multilaterale consente di elaborare rapidamente dei progetti di nicchia, salvaguardando in particolare il *know how*, investimenti economici o pacchetti informativi attuali e futuri, se legati alla ricerca, di singoli Stati *partner* mediante un rapporto privilegiato a due. L'Italia, infatti, partecipa alle attività della stazione spaziale, oltre che nell'ambi-

<sup>13</sup> E. Sadeh, *Technical, organizational and political dynamics of the international Space station program*, in «Space Policy», n. 20, agosto 2004, pp. 171 e ss.. Interessanti valutazioni riguardo la qualità del livello di tecnica giuridica utilizzata, le lacune presenti nella disciplina disegnata e nelle auspicabili future azioni correttive e di opportuna implementazione della cornice di diritto pattizio in questione sono esposte in un recente e significativo contributo di M. Fukushima, *Legal analysis of the international Space station (Iss) programme using the concept of "legalisation"*, in «Space Policy», n. 24, febbraio 2008, pp. 33 e ss.; ed, inoltre, ulteriori note di carattere comparativo sono sinteticamente delineate in una prospettiva aperta a futuri sviluppi da J.M. Sarkissian, *Return to the Moon: a sustainable strategy*, in «Space Policy», n. 22, maggio 2006, pp. 118 e ss..

<sup>14</sup> *Memorandum of discussion, the administrator of the national aeronautics and Space administration of the United States of America and the general director of the Russian Space Agency of the Russian Federation on civil Space cooperation*, firmato a Mosca nel luglio 1992; *Implementing agreement between the national aeronautics and Space administration of the United States of America and the Russian Space Agency of the Russian Federation on human Space flight cooperation*, firmato a Mosca il 5 ottobre 1992; *Protocol to the implementing agreement between the national aeronautics and Space administration of the United States of America and the Russian Space Agency of the Russian Federation on human Space flight cooperation*, firmato a Mosca il 5 ottobre 1992.

to dell'agenzia spaziale europea, ad esempio contribuendo al programma *Columbus Orbital Facility* anche sul piano dei rapporti bilaterali. A titolo esemplificativo, all'articolo 1, in epigrafe *scopo e obiettivi*, del MoU stipulato tra l'Asi e la Nasa, già firmato nel 1991 ed emendato nel 1997, è fotografata tale prospettiva bilaterale<sup>15</sup>. In relazione alla progettazione, realizzazione e fornitura di tre moduli logistici del connesso supporto ingegneristico e logistico, l'Asi ottiene i diritti di utilizzazione pari allo 0,85 per cento delle risorse dell'Agenzia americana e voli di astronauti italiani. Il rapporto sinallagmatico è evidente ed appare conseguibile agevolmente solo in tale schema diretto a due Parti. La partecipazione quale Stato membro dell'Esa consente da un lato un inserimento indispensabile e a pieno titolo nel contesto della cooperazione europea dell'Agenzia, dall'altro in tale organizzazione regionale si soggiace alle regole e ai principi disciplinanti il suo particolare funzionamento operativo ed istituzionale, con le note ricadute sul piano commerciale ed industriale.

Nell'ordinamento giuridico americano la Nasa gode di prerogative e capacità di stipula di diritto internazionale, carenti invece nel nostro ordinamento nazionale per quanto attiene ai poteri riconosciuti all'Asi. Tuttavia, a fronte di un conseguente così tangibile più ampio spettro di autonomia decisionale nel campo della cooperazione internazionale della Nasa, l'Asi ha proceduto a negoziare sui tavoli di lavoro bilaterali soluzioni intensamente condivise e dal ricercato valore sinallagmatico.

Nell'ambito del lungo programma di esplorazione spaziale, dalla partecipazione internazionale composita, questo specifico segmento bilaterale consolida la comunanza di una matrice fondamentale per un'efficace cooperazione tra gli Stati Uniti e l'Italia: il linguaggio non solo operativo o tecnologico ma anche, ed in particolare, quello appartenente al diritto.

L'adozione di clausole delineate ed ampiamente sperimentate nella complessa attività internazionale della Nasa ed il mutuare soluzioni giuridiche maturate nella prassi applicativa statunitense consente all'Asi di acquisire una maggiore snellezza procedurale, su un piano di cooperazione pressoché paritetica, in fase di attuazione dell'accordo. L'intero articolato risente di tale orientamento negoziale. Una cornice multilaterale, invece, non offre tale libertà decisionale ed esenzione da vincoli negoziali o giuridici esistenti nei diversi ordinamenti nazionali considerati. Lo schema bilaterale, anche in questa ipotesi, consente di conseguire sinergie intense e privilegiate, su un piano di diretto confronto a due, procedurale, di bilancio ed organizzativo.

<sup>15</sup> *Memorandum of understanding between Italian Space Agency and the United States national aeronautics and Space administration for the design, development, operation and utilization of three mini pressurized logistics modules for the international Space station*, firmato a Roma il 9 ottobre 1997. Annotazioni programmatiche sono presenti anche nel piano aerospaziale nazionale 2006-2008, Asi, pp. 54 e 61e ss..

La validità complessiva del modello istituzionale ed organizzativo descritto dalla stazione spaziale internazionale ora può apparire maggiormente nitida.

CINA, INDIA O *REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS*

Tuttavia l'era post-stazione spaziale ormai incalza, sospinta dalle crescenti difficoltà di bilancio, decretata dal mutato scenario geopolitico e suggellata dalle prevalenti stime in termini decostruttivi e negativi degli addetti al settore. L'industria spaziale indiana e soprattutto cinese offrono inimmaginabili sinergie a costi economici e politici attraenti ora anche per la Nasa<sup>16</sup>.

Nuovi attori entrano sulla scena internazionale dello spazio, modificando per sempre i perimetri delle rispettive sfere d'influenza regionale in questo segmento divenuto straordinariamente strategico, non solo sui molteplici piani d'interesse delle relazioni tra gli Stati dal comparto della sicurezza al controllo dei flussi e fenomeni transnazionali, allo sviluppo indotto delle tecnologie e del settore industriale, civile e militare. Rileva, infatti, lo stesso razionale assetto e non anacronistico monitoraggio delle dinamiche della natura dalle catastrofi dello *tsunami* al clima, alle implicazioni economiche o legate alle risorse interne, umane e materiali.

Le future coordinate di riferimento dell'Amministrazione americana per il varo di inediti rapporti commerciali con le neonate potenze spaziali potrebbe alterare irrimediabilmente non solo le ormai mutate dinamiche attinenti al mercato mondiale di settore, già in evidente trasformazione congiunturale, ma gli stessi equilibri esistenti all'interno degli assetti multilaterali stabiliti tra Us e Stati europei. È opportuno evidenziare che lo sviluppo di tali future, quanto allo stato attuale, ipotetiche intense trame di scambi, sul piano commerciale, di brevetti industriali e di pregiate tecnologie applicative necessariamente comporterebbe un incompressibile impatto anche negli adiacenti ambiti della cooperazione militare.

Infine, riemerge seppur ancora attualmente celata da diversi intenti dichiarati, l'antica prospettiva unilaterale degli Stati Uniti protagonisti assoluti nella scena mondiale. Il Pentagono formula, infatti, durante la trascorsa amministrazione, una nuova suggestiva quanto seduttiva teoria del potere aerospaziale: la *Full Spectrum Dominance*. Si postula, quale moderno orizzonte della sicurezza dei prossimi decenni, il dominio militare su scala planetaria, composto dalla deterrenza, dal controllo, dall'*intelligence* preventivo ed operativo, nonché da capacità di proiezione militare unilaterale in tutti gli ipotetici scenari, dei quali lo spazio rappresenta la chiave di volta dell'auspicata egemonia Us. Appare essere una riedizione di una non ancora del tutto superata logica unipolare legata ad un

<sup>16</sup> A titolo esemplificativo: W. Rathgeber, *China – the geostrategic Frame, in China's posture in Space. Implications for Europe*, European Space Policy Institute, Espi, Report 3, giugno 2007, p. 9 e ss.; N. Peter, *India, in Space policies, issues and trends in 2007/2008*, Espi, Report 15, settembre 2008.

*New American Century*<sup>17</sup>. In tal senso, sul piano strategico, la percezione statunitense dei programmi spaziali cinese ed indiano, e viceversa, risulta essere non funzionale al mantenimento ed all'aggiornamento di un significativo vantaggio in questo settore, considerato coerentemente ad *ampio spettro*.

Il recente conferimento del premio Nobel per la pace ad Obama, tuttavia, sembra segnare l'auspicio di una svolta definitiva.

## UN'ELOQUENTE PIETRA DI PARAGONE. IL CONSIGLIO NATO-RUSSIA

### 1. *Un dichiarato laboratorio di fusione di interessi*

La condivisione di dati sensibili, di assetti tecnologici d'avanguardia e di prospettive di sviluppo di rilievo strategico tra gli Stati Uniti, la Russia e gli Stati europei ha assai raramente trovato in altri settori forme compiute, mature e altamente operative di cooperazione, se non in astratte previsioni di natura essenzialmente programmatica, anche alla data odierna. Un'ipotesi esemplificativa è offerta dalla stessa cronaca del 2008, riguardo la Georgia, situazione da collocare su un piano di interessi, per alcuni aspetti sovrapposto, contiguo e sinergico, a quello della gestione *dual use*, risorse di possibile utilizzo civile o militare, esistenti nel segmento spaziale.

La dimensione della sicurezza nazionale e dell'allargamento dell'Alleanza atlantica ad Est implica valutazioni strategiche di contenuto analogo a quelle effettuate per la costituzione di un ampio assetto multilaterale in materia di progettazione e di connessi ambiti applicativi nello spazio, divenuto odierno prezioso fattore di potenza<sup>18</sup>.

*Russia and Nato work to repair frayed ties*. Si è tenuto a Corfù, il 27 giugno 2009, un vertice, a livello ministeriale, del Consiglio Nato-Russia, istituito a Roma nel 2002<sup>19</sup>. Dopo sette anni dalla solenne enunciazione dei principi affermati nella Dichiarazione firmata a Pratica di Mare dai capi di Stato e di governo dei paesi membri della Nato e della Federazione Russa le norme e il medesimo meccanismo di cooperazione sembrano essere nuovamente avviati,

<sup>17</sup> Nel 2006 è proclamata la nuova *Us national Space policy – unclassified*, <http://www.ostp.gov/html/-US%20National%20Space%20Policy.pdf>. Interessanti termini di analisi e di interpretazione, anche comparativa, sono enunciati nello *Space operations assessment* emanato dalla Nato nel gennaio 2009. Non retoriche annotazioni giuridiche sono esposte da V. Vasiliev, "The draft treaty on prevention of the placement of weapons in Outer Space, the threat or use of force against Outer Space objects", in *Security in Space, the Next Generation, Conference Report*, New York e Ginevra, United Nations Institute for Disarmament Research, Unidir, 2008, p. 145 e ss.

<sup>18</sup> In merito ad alcune auspiccate linee di futuro sviluppo istituzionale in sede europea in questo specifico comparto: W. Rathgerber, *The European architecture for Space and security*, Espi, Report 13, agosto 2008. In materia di dominio dello spazio e di dottrina aerospaziale statunitense, per tutti M. Arpino, *Il concetto di spazio militare secondo gli Usa*, e *Prove generali di occupazione*, in «Rivista on line Affari Internazionali», rispettivamente del 4 marzo 2008 e del 23 gennaio 2007.

<sup>19</sup> Il taglio lapidario dei titoli giornalistici compendia efficacemente gli obiettivi proposti nel recente vertice. Cfr. C.J. Levy, in «The New York Times», del 28 giugno 2009.

ancora una volta grazie anche all'iniziativa ed all'intenso sostegno italiani, verso un funzionamento concreto ed aderente agli scopi prefissati. La portata straordinaria delle predette disposizioni appare essersi tradotta repentinamente in realtà tangibilmente condivisa. A suo tempo sembrava, anche nel quadro della comune lotta al terrorismo internazionale, essersi pienamente realizzata una formidabile proiezione in avanti nella cooperazione multilaterale persino in settori dell'attività statale in precedenza gelosamente gestiti se non addirittura contrapposti: *l'intelligence*.

La situazione presenta profili di forte analogia con la relazionalità passata e presente intercorrente fra gli Stati nel settore spaziale.

## 2. *Le tangibili difficoltà di funzionamento*

Tuttavia a fronte dell'ampiezza degli impegni assunti in sede internazionale, l'Accordo stipulato nel 2002, nella sua scarna e lapidaria articolazione di importanti dichiarazioni di principio, delineava un futuro denso di norme di attuazione e di ulteriori, indispensabili atti di specificazione<sup>20</sup> non ancora del tutto sopravvenuti. Il conseguimento immediato di una chiara quanto compiuta cornice operativa in tale nuova cooperazione intergovernativa ha costituito, a suo tempo, semplicemente uno *slogan* di carattere giornalistico e mediatico. La realtà giuridica e diplomatica disegnata dalla Dichiarazione rappresenta, invece, ancora oggi, una sfida avveniristica nella costruzione di strumenti organizzativi e non solo di diritto pattizio. La cooperazione intergovernativa transatlantica ed europea con la Federazione Russa in tale foro si confronta, ancora alla data odierna, con notevoli difficoltà d'ordine strutturale nel conseguimento degli obiettivi stabiliti precedentemente in comune. I limiti derivanti dalla introduzione dei meccanismi della cooperazione e della condivisione di dati sensibili e di assetti tecnologici di nicchia sono legati, infatti, ad una sfera interna della discrezionalità sovrana degli Stati ed, allo stesso tempo, a scelte di politica estera<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Dichiarazione di Roma del 28 maggio 2002.

<sup>21</sup> U. Montuoro, *L'intelligence europea ed il vertice di Pratica di Mare*, in «Informazioni della Difesa», n. 5 del 2003, pp. 69 e ss.