



FRANCESCA PERRINI*

OLTRE IL DIRITTO DI VETO: IL RUOLO DELL'ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE PER LA SOLUZIONE DEL CONFLITTO IN UCRAINA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulle violazioni del diritto internazionale compiute dalla Federazione Russa. – 2. Le vicende russo-ucraine all'attenzione delle Nazioni Unite. – 3. La legittima difesa come eccezione al divieto di uso della forza. – 4. La centralità dell'Assemblea generale nella gestione del conflitto in Ucraina. – 5. Il ruolo dell'Assemblea generale per il superamento del diritto di veto.

1. *Considerazioni introduttive sulle violazioni del diritto internazionale compiute dalla Federazione russa*

Il conflitto in Ucraina, iniziato il 24 febbraio 2022 e tuttora in corso, origina dall'aggressione del territorio ucraino da parte delle forze militari russe, in palese violazione di importanti e fondamentali norme internazionali che si ritiene opportuno richiamare.

La prima violazione che viene in rilievo è, senz'altro, quella del divieto della minaccia e dell'uso della forza, così come sancito dall'art. 2, par. 4¹ e divenuto norma di *jus cogens*, che, nel sistema delineato dall'ordinamento delle Nazioni Unite, conosce le uniche deroghe della legittima difesa di cui all'art. 51² (sul quale si dirà oltre) e delle misure implicanti l'uso della forza adottate dal Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 42³.

* Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Messina.

¹ Ai sensi del quale: «I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite».

² Il quale prevede che: «Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

³ Secondo il quale: «Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'articolo 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere

Inoltre è stato violato il principio fondamentale previsto dall'art. 2, par. 3 dello Statuto delle Nazioni Unite, che impone agli Stati l'obbligo di risolvere le controversie con mezzi pacifici.

A tali violazioni, già decisamente gravi, va ad aggiungersi il mancato rispetto del divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato⁴ nella misura in cui la Federazione Russa ha effettuato il riconoscimento delle repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk nella martoriata regione del Donbass.

Non meno rilevanti sono poi le gravi violazioni dei diritti umani⁵ e del diritto internazionale umanitario.

Prima di analizzare i controversi rapporti tra Ucraina e Federazione Russa e quali strumenti dell'ordinamento delle Nazioni Unite possono essere utili (se non per una soluzione, quantomeno) per una gestione del conflitto, occorre brevemente ricordare le principali reazioni della comunità internazionale verificatesi al di fuori del contesto onusiano.

Già il 28 febbraio 2022 il cui Procuratore della Corte penale internazionale Karim Kahn, ha avviato un'indagine per crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in territorio ucraino⁶.

Sempre sul piano giurisdizionale e sempre tra le prime reazioni all'intervento russo in Ucraina, occorre ricordare che, nelle sedute del 7 e 8 marzo 2022, la Corte internazionale di giustizia, accogliendo la richiesta dello Stato ucraino di adottare misure provvisorie sulla base della Convenzione per la prevenzione e repressione del genocidio, ha ordinato alla Russia la

dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite».

⁴ Sul principio del divieto di ingerenza negli affari interni di uno Stato v. B. CONFORTI, M. IOVANE, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021, p. 281.

⁵ Tra queste si segnala anche la violazione del diritto umano al cibo per le gravi ripercussioni sulla sicurezza alimentare non solo dell'Ucraina ma anche dei numerosi Stati importatori di grano ucraino. Su tali aspetti si veda C. DI TURI, *Le vicende degli accordi di Istanbul sul traffico internazionale di grano dai porti ucraini e il loro impatto sulla sicurezza alimentare internazionale*, in *SIDIBlog*, 29 luglio 2023, (consultabile *online*); L. DI LULLO, *Il diritto al cibo tra la fine dell'accordo sul grano e l'inizio della «guerra del grano»*, in *SIDIBlog*, 11 agosto 2023, (consultabile *online*); C. DI TURI, *Conflitto armato russo-ucraino, diritto al cibo della popolazione ucraina nelle aree contese e sicurezza alimentare internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, p. 285, ss.

⁶ Ai sensi dell'art. 15: «1. The Prosecutor may initiate investigations *proprio motu* on the basis of information on crimes within the jurisdiction of the Court. 2. The Prosecutor shall analyse the seriousness of the information received. For this purpose, he or she may seek additional information from States, organs of the United Nations, intergovernmental or nongovernmental organizations, or other reliable sources that he or she deems appropriate, and may receive written or oral testimony at the seat of the Court. 3. If the Prosecutor concludes that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, he or she shall submit to the Pre-Trial Chamber a request for authorization of an investigation, together with any supporting material collected. Victims may make representations to the Pre-Trial Chamber, in accordance with the Rules of Procedure and Evidence. 4. If the Pre-Trial Chamber, upon examination of the request and the supporting material, considers that there is a reasonable basis to proceed with an investigation, and that the case appears to fall within the jurisdiction of the Court, it shall authorize the commencement of the investigation, without prejudice to subsequent determinations by the Court with regard to the jurisdiction and admissibility of a case. 5. The refusal of the Pre-Trial Chamber to authorize the investigation shall not preclude the presentation of a subsequent request by the Prosecutor based on new facts or evidence regarding the same situation. 6. If, after the preliminary examination referred to in paragraphs 1 and 2, the Prosecutor concludes that the information provided does not constitute a reasonable basis for an investigation, he or she shall inform those who provided the information. This shall not preclude the Prosecutor from considering further information submitted to him or her regarding the same situation in the light of new facts or evidence». Sul ruolo della giustizia penale internazionale nella soluzione del conflitto in Ucraina si veda E. CIMIOTTA, *Può la giustizia penale internazionale davvero contribuire alla pace in Ucraina?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 425, ss.

cessazione immediata delle operazioni militari⁷. La decisione si inserisce nel procedimento instaurato dall'Ucraina contro la Federazione russa, accusata di avere falsamente imputato all'Ucraina atti di genocidio commessi nella regione del Donbass per giustificare l'aggressione ai danni dell'Ucraina con ciò violando la Convenzione del 1948.

Dal punto di vista istituzionale, di particolare interesse sono poi le vicende relative alla *membership* russa all'interno del Consiglio d'Europa che si concludono nel marzo 2022 con risoluzione del Comitato dei Ministri⁸, adottata ai sensi dell'art. 8 dello Statuto⁹, determinando la perdita dello *status* di membro per la Federazione Russa. Già il 25 febbraio il Comitato dei Ministri, sentita l'Assemblea parlamentare, aveva deliberato¹⁰ la sospensione della Federazione Russa in considerazione del fatto che l'aggressione nei confronti dello Stato ucraino costituisse una grave violazione degli obblighi di cui all'art. 3 dello Statuto tale da legittimare l'attivazione del meccanismo *ex art.* 8¹¹. Al di là dei profili di legittimità che la procedura solleva, ciò che preme evidenziare è che si tratta di un fatto di grande rilievo, mai accaduto in precedenza nella storia dell'organizzazione¹² e che testimonia un forte sentimento di condanna delle gravi violazioni del diritto internazionale commesse dalla Federazione Russa¹³.

⁷ Sulla richiesta avanzata dal governo ucraino v. L. ACCONCIAMESSA, *L'Ucraina chiede alla CIG misure provvisorie contro la Russia, sulla base della Convenzione contro il genocidio: interpretazione "talmente creativa che potrebbe funzionare" o eccessiva forzatura?*, in *SIDIBlog*, 2 marzo 2022, consultabile al sito www.sidiblog.org.

⁸ CM/RES(2022)2.

⁹ Ai sensi dell'art. 8: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa che contravvenga alle disposizioni dell'articolo 3, può essere sospeso dal diritto di rappresentanza e invitato dal Comitato dei Ministri a recedere nelle condizioni di cui all'articolo 7. Il Comitato può risolvere che il Membro, il quale non ottemperi a tale invito, cessi d'appartenere al Consiglio dal giorno stabilito dal Comitato stesso». Sulla controversa situazione della sospensione/espulsione della Federazione dal Consiglio d'Europa si rinvia a A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2022, consultabile al sito www.sidiblog.org; C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2022, p. 318 ss.

¹⁰ CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3.

¹¹ Secondo l'art. 3: «Ogni Membro del Consiglio d'Europa riconosce il principio della preminenza del Diritto e il principio secondo il quale ogni persona soggetta alla sua giurisdizione deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Esso si obbliga a collaborare sinceramente e operosamente al perseguimento dello scopo definito nel capo I». La vicenda solleva delicate questioni giuridiche di corretta applicazione delle regole statutarie dell'organizzazione. È stato, infatti, evidenziato che «(p)er quanto la decisione senza precedenti assunta dal Comitato dei Ministri possa apparire 'moralmente' giustificabile (e financo dovuta) in ragione dell'estrema gravità delle azioni commesse dalla Russia, è lecito domandarsi se essa sia anche legittima dal punto di vista giuridico», Così A. SACCUCCI, *Brevi considerazioni sull'espulsione della Russia dal Consiglio d'Europa e sulle sue conseguenze*, cit., p. 4, secondo il quale «(d)al punto di vista dello Statuto (...) la decisione del Comitato dei Ministri non sembra giuridicamente legittima» (p. 5).

¹² L'unico precedente che potrebbe essere richiamato è quello della Grecia nel 1969 durante il cd. Regime dei colonelli. Tuttavia, allora la perdita dello *status* di membro avvenne con modalità differenti. Anche allora era stata avviata una procedura di sospensione, che, però, si bloccò a seguito della comunicazione di recesso presentata dalla Grecia.

¹³ Sul valore politico della decisione assunta dal Comitato dei Ministri si veda C. ZANGHÌ, *La problematica partecipazione della Federazione Russa al Consiglio d'Europa: dall'ammissione alla perdita dello status di membro*, cit., p. 338, in cui dopo avere sostenuto la «piena legittimità» della risoluzione del Comitato dei ministri si evidenzia il delicato contesto in cui l'atto è stato adottato sulla base del fatto che «gli argomenti validi vadano ricercati soltanto negli aspetti politici della vicenda. E, pur sempre ricordando la gravità della situazione che ha assunto aspetti sempre più drammatici per l'*escalation* posta in essere dalla Federazione Russa, vorrei ribadire come il Comitato dei Ministri, che aveva immediatamente reagito all'atto di aggressione, così come anche le posizioni analoghe assunte da altri organi dell'ente (in particolare Assemblea parlamentare e Corte), non avrebbe mai

Sempre in ambito Consiglio d'Europa si segnala, peraltro, l'istituzione, in occasione del vertice del 16 e 17 maggio 2023 che si è tenuto a Reykjavik del Registro per il risarcimento dei danni causati dall'aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina¹⁴.

2. *Le vicende russo-ucraine all'attenzione delle Nazioni Unite*

Il conflitto attualmente in corso si inserisce in uno scenario complesso di difficili relazioni tra i due Stati e di pregresse violazioni di norme internazionali da parte russa.

Tralasciando le questioni più risalenti nel tempo, si ritiene utile concentrarsi sulle più recenti contese tra Federazione Russa e Ucraina, in particolare quelle che hanno origine alla fine del 2013, quando una serie di manifestazioni di piazza portano, il 21 febbraio 2014, alla destituzione del Presidente ucraino Yanukovych e a elezioni all'esito delle quali si forma un governo a vocazione europeista. Nei confronti della nuova compagine governativa, però, hanno luogo delle contestazioni, soprattutto nella penisola di Crimea, che già gode di una certa autonomia dal governo di Kiev e nel quale risiede una parte di popolazione russofona. Con la motivazione ufficiale di voler tutelare questa parte della popolazione, la Federazione Russa interviene inviando contingenti militari. È stato sottolineato come questo appoggio sia stato alla base della dichiarazione di indipendenza proclamata dalle forze separatiste l'11 marzo ed abbia influenzato l'esito del referendum del 16 marzo con il quale si sanciva il distacco dall'Ucraina e l'annessione alla Federazione russa¹⁵.

Già il 27 marzo 2014 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adotta una risoluzione sull'integrità territoriale dell'Ucraina nella quale, dopo avere richiamato, nel Preambolo, l'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite (in virtù del quale gli Stati devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato e di risolvere le loro controversie con mezzi pacifici), la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale sulle relazioni pacifiche e la cooperazione fra Stati del 24 ottobre 1970 e l'Atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa del 1° agosto 1975¹⁶, afferma «its commitment to the sovereignty, political independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders»; sottolinea l'invalidità del referendum e, pertanto, «calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the

potuto accettare che tutto si potesse concludere con una semplice dichiarazione di recesso da parte della Federazione Russa».

¹⁴ CM/Res(2003)3.

¹⁵ Sul punto v. M. ARCARI, *Violazione del divieto di uso della forza, aggressione o attacco armato in relazione all'intervento militare della Russia in Crimea?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2014, p. 473 ss. in cui si definisce «il diretto coinvolgimento delle forze armate russe (...) incontrovertibile». Sulla crisi in Crimea v. anche E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla 'sottrazione' della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2014, p. 491 ss.; L. D'ANGELO, *La crisi russo-ucraina tra Costituzione russa e ucraina: un problema di diritto interno e di legalità internazionale*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, p. 1150 ss., consultabile al sito www.rivistaoidu.net; A. TANCREDI, *Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli*, in *Dir. um. dir. int.*, 2, 2014, p. 480 ss.

¹⁶ UN Doc. A/RES/68/262, in cui, inoltre, si richiamano, quali altri atti di diritto internazionale rilevanti, il Memorandum di Budapest del 5 dicembre 1994 con il quale l'Ucraina rinuncia alle armi nucleari in cambio dell'indipendenza, il Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato tra la Federazione russa e l'Ucraina del 31 maggio 1997, con il quale si riconosceva l'invulnerabilità dei confini tra i due Stati e la Dichiarazione di Alma-Ata del 21 dicembre 1991, fondativa della Comunità degli Stati Indipendenti.

status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on the basis of the above-mentioned referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status».

Anche allora (come ora) il veto russo impediva l'adozione di qualsiasi risoluzione del Consiglio di sicurezza. Alcuni Stati occidentali (*in primis* gli Stati Uniti) e l'Unione europea, avevano adottato misure restrittive individuali e collettive aventi ad oggetto il congelamento di beni e restrizioni alla libertà di movimento a carico di soggetti che avevano partecipato agli eventi indipendentisti in Crimea¹⁷.

Gli attuali avvenimenti dimostrano l'inefficacia delle misure sanzionatorie. Se lo scopo doveva essere quello di frenare le mire espansionistiche di Putin, è evidente come lo strumento utilizzato si sia rivelato inadeguato. Cionondimeno, subito dopo l'aggressione dell'Ucraina e fino ad oggi il ricorso all'adozione di sanzioni sempre più incisive si è rivelato l'unica "arma" utilizzabile dalla comunità internazionale per cercare di porre fine al conflitto, indebolendo il Presidente russo e inducendolo, dunque, a negoziare.

Se, però, nell'immediato dello scoppio delle ostilità, un tale approccio aveva suscitato speranze di successo, oggi dobbiamo fare i conti con la triste realtà: la guerra è ancora in atto; le forze militari russe continuano con i loro attacchi e, da parte sua, l'Ucraina non può fare altro che difendersi.

3. *La legittima difesa come eccezione al divieto di uso della forza*

Con riferimento alla risposta dell'Ucraina all'aggressione armata russa, occorre precisare che si tratta di un'azione in legittima difesa e, come tale, ammessa dal diritto internazionale.

È da precisare, infatti, che citato il divieto dell'uso della forza non ha carattere assoluto: un'importante eccezione è costituita dalla legittima difesa.

La Carta delle Nazioni Unite, al citato art. 51, riconosce il "diritto naturale" di autotutela individuale e collettiva, da esercitarsi nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite e solo finché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Si riconosce, quindi, il diritto di uno Stato vittima di un atto di aggressione di reagire a difesa della propria integrità territoriale (legittima difesa individuale), così come il diritto di altri Stati della comunità internazionale che non hanno subito l'attacco, ma che sono ugualmente legittimati a reagire (legittima difesa collettiva). In quest'ultimo caso si ritiene (come ha chiarito la Corte Internazionale di Giustizia nella nota sentenza relativa al caso Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua) che la reazione degli Stati terzi debba essere subordinata

¹⁷ Sulle sanzioni adottate in conseguenza dei fatti di Crimea si veda E. CIMIOTTA, *Le reazioni alla 'sottrazione' della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?* cit. p. 492, in cui si legge: «Non può ragionevolmente escludersi che ci si trovi in presenza di comportamenti coercitivi unilaterali, in partenza non propriamente leciti, nella misura in cui disattendono norme internazionali relative al trattamento dei cittadini stranieri e degli organi di Stati stranieri (e, tra questi, degli organi di rango più elevato). È vero però che i relativi provvedimenti evitano di circostanziare in termini giuridici la legittimità e il fondamento della reazione. Tuttavia, la prassi in materia dimostra come solo raramente i soggetti non direttamente lesi da un grave illecito, disposti ad attivarsi nell'interesse generale, si sforzino di argomentare in punto di diritto».

ad una richiesta di intervento da parte dello Stato vittima¹⁸, in cui si afferma, inoltre, la natura consuetudinaria della norma statutaria.

Vero è, dunque, come da più parti sottolineato sin dall'indomani dell'aggressione ai danni dell'Ucraina, che le tensioni tra i due Stati erano risalenti, ma ciò che fa la differenza oggi rispetto al recente passato è il mutato (e legittimo) atteggiamento dell'Ucraina, sul quale probabilmente hanno inciso due fattori importanti: la differente portata dell'attacco russo, allora limitato all'area della Crimea ed oggi esteso a tutta la parte meridionale e orientale dell'Ucraina ed il timore che le mire russe possano continuare via via in altre zone.

Con riferimento ai citati fatti di Crimea l'Ucraina aveva sollecitato il Consiglio di sicurezza e si era dichiarata vittima di un atto di aggressione¹⁹ ed aveva altresì, con apposita dichiarazione del 9 aprile 2014, accettato la competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale a giudicare dei crimini commessi sul suo territorio nel periodo compreso tra il 21 novembre 2013 ed il 22 febbraio 2014. Con una seconda dichiarazione l'Ucraina aveva eliminato il limite temporale, accettando la giurisdizione della Corte su tutti i presunti crimini commessi in territorio ucraino a partire dal 20 febbraio 2014 in poi. Tuttavia, non vi era stata da parte del governo ucraino alcuna richiesta di aiuto per respingere l'attacco militare, a differenza di quanto, invece, abbiamo visto fare a gran voce (ed in ogni consesso istituzionale e non) dall'attuale Presidente Zelensky.

È, dunque, questo lo scenario all'interno del quale si colloca l'attuale conflitto. Alla luce delle vicende che si è cercato brevemente di esporre, non si può sottacere il primo fallimento dell'ordinamento internazionale: in una situazione già critica e già nota non si è riusciti ad evitare lo scoppio delle ostilità.

4. La centralità dell'Assemblea generale nella gestione del conflitto in Ucraina

In ambito Nazioni Unite la situazione è decisamente più complicata per la nota impossibilità di agire del Consiglio di sicurezza, che, a causa del veto russo, è bloccato nell'adozione di qualsiasi delibera di carattere non procedurale. Di fronte a tale paralisi l'Assemblea generale ha cercato di svolgere un ruolo nell'obiettivo di ristabilire la pace, adottando importanti risoluzioni che rivestono un certo interesse (e di cui si dirà oltre).

Come è noto, il Consiglio di sicurezza – organo cui la Carta di San Francisco affida la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale – è paralizzato dallo *status* di membro permanente con diritto di veto di cui gode la Federazione Russa. La paralisi del Consiglio di sicurezza in situazioni del genere non è, del resto, un fatto nuovo nella storia dell'organizzazione. Tante volte, infatti, dalla nascita delle Nazioni Unite ad oggi, abbiamo assistito all'impossibilità dell'organo di deliberare (anche in situazioni di gravi conflitti) a causa del diritto di veto di uno dei cinque membri permanenti. Dobbiamo sottolineare, però, che la situazione attuale rappresenta un *unicum* nella misura in cui è la prima volta che un membro permanente del Consiglio di sicurezza sia autore di un'aggressione contro uno Stato sovrano. A maggior ragione, quindi, si riaccende il dibattito sulla necessità di riformare l'organizzazione tenuto conto che il sistema, dopo oltre 75 anni,

¹⁸ Sentenza del 27 giugno 1986.

¹⁹ In proposito si vedano i seguenti documenti: UN Doc. S/2014/136 (*Letter dated 28 February 2014 from the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations addressed to the President of the Security Council*); UN Doc. S/PV.7125; Un Doc. S/PV.7144.

è ormai ampiamente criticato e diffusamente riconosciuto come non più consono alle attuali caratteristiche della comunità internazionale. Non sfugge, chiaramente, la difficoltà di procedere a modifiche dello Statuto – nonostante gli approfonditi studi sulla riforma dell'organizzazione – in considerazione del fatto che eventuali procedure di emendamento e/o revisione della Carta necessiterebbero dell'approvazione unanime dei cinque membri permanenti²⁰. Per tali ragioni le risoluzioni adottate dall'Assemblea generale meritano attenzione, nella speranza di rinvenire in esse dei germi di rinnovamento.

Nonostante l'impotenza del Consiglio di sicurezza non si può dire, infatti, (contrariamente a quanto sostenuto in molti e variegati contesti di dibattito sul tema) che le Nazioni Unite siano rimaste totalmente silenziose.

Vero è, infatti, che la Carta affida al Consiglio di sicurezza la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale²¹, ma l'espressione sta a significare che il Consiglio di sicurezza svolge il ruolo più incisivo in tale ambito, che può sfociare fino all'adozione di misure implicanti l'uso della forza. Si tratta di un ruolo che, però, non è esclusivo, potendo anche altri organi delle Nazioni Unite svolgere delle funzioni nel settore in questione alle condizioni (ovviamente) stabilite dalla Carta²².

In questo senso è senz'altro interessante soffermarsi sull'azione svolta fino a questo momento dall'Assemblea generale. Ai sensi dello Statuto, infatti, l'organo assembleare dispone di un potere generale di «discutere qualsiasi questione o argomento che rientri nei fini del presente Statuto e (...) può fare raccomandazioni ai Membri delle Nazioni Unite, o al Consiglio di sicurezza, o agli uni ed all'altro, su qualsiasi di tali questioni o argomenti» (art. 10). Oltre a questa competenza generale lo Statuto prevede una competenza più specifica che consiste nel potere di «esaminare i principi generali di cooperazione per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (...) e (...) fare, riguardo a tali principi, raccomandazioni sia ai membri, sia al Consiglio di sicurezza, sia agli uni e all'altro» (art. 11). Ancora più incisivo il ruolo che lo Statuto riconosce all'Assemblea generale nell'ambito della funzione conciliativa ex cap. VI. In tale contesto l'Assemblea ha delle funzioni molto ampie, potendo essa «raccomandare misure per il regolamento pacifico di qualsiasi situazione che (...) ritenga suscettibile di pregiudicare il benessere generale e le relazioni amichevoli tra le Nazioni, ivi comprese le situazioni risultanti da una violazione delle disposizioni del presente Statuto che enunciano i fini e i principi delle Nazioni Unite» (art. 14), con l'unico limite di cui all'art. 12, par. 1 che vieta lo svolgimento della funzione conciliativa da parte dell'Assemblea generale quando della questione non si stia già occupando il Consiglio di sicurezza²³. Vi è da dire, però, che il potere di cui si discute si sostanzia nell'adozione di raccomandazioni, atti, dunque, non vincolanti. Lo Statuto non prevede la possibilità che l'Assemblea adotti misure obbligatorie, siano esse non implicanti ovvero implicanti l'uso della

²⁰ Su tali aspetti si rinvia al paragrafo conclusivo del presente contributo.

²¹ Ai sensi dell'art. 24, par. 1: «Al fine di assicurare un'azione pronta ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempire i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome».

²² Sulle funzioni dell'Assemblea generale nell'ambito del mantenimento della pace, per tutti, si rinvia a B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*²², Padova, 2020, p. 378 ss.

²³ Secondo tale disposizione statutaria: «Durante l'esercizio da parte del Consiglio di Sicurezza delle funzioni assegnatagli dal presente Statuto, nei riguardi di una controversia o situazione qualsiasi, l'Assemblea Generale non deve fare alcuna raccomandazione riguardo a tale controversia o situazione, a meno che non ne sia richiesta dal Consiglio di Sicurezza».

forza, né si ritiene che sul punto si siano formate norme consuetudinarie modificative delle disposizioni statutarie²⁴.

Non sembra, infatti, che il precedente della nota risoluzione n. 377/V, adottata il 3 novembre 1950 in occasione della crisi di Corea e conosciuta come *Uniting for peace*, abbia avuto un seguito tale da riconoscere nuovi poteri dell'Assemblea generale. In quell'occasione la risoluzione prevedeva espressamente che nel caso in cui il Consiglio di sicurezza non fosse in grado di esercitare la sua principale responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a causa del veto posto da uno dei suoi membri permanenti l'Assemblea generale si sarebbe potuta occupare della questione raccomandando misure adeguate incluse quelle implicanti l'uso della forza²⁵. La risoluzione, inoltre, stabilisce la convocazione di sessioni straordinarie di emergenza da parte del Consiglio di sicurezza che, in questo caso, delibera con la maggioranza di nove membri qualsiasi, quindi senza il fardello del veto²⁶.

All'indomani dell'aggressione russa ai danni dell'Ucraina l'Assemblea generale si è riunita in sessione straordinaria di emergenza su convocazione del Consiglio di sicurezza²⁷, adottando, il 1° marzo scorso, la risoluzione A/ES-11/1. Una risoluzione votata a larghissima maggioranza che condanna l'attacco russo all'Ucraina e che, in un primissimo tempo, aveva alimentato le speranze di un possibile ruolo delle Nazioni Unite tramite l'Assemblea generale. Del resto, l'attivazione dell'organo assembleare nell'impossibilità di operare del Consiglio di sicurezza non sarebbe stata un fatto del tutto nuovo, come ci insegna la storica risoluzione *Uniting for peace*. Proprio sulla base del meccanismo della *Uniting for peace* ci sono state finora 10 sessioni straordinarie di emergenza dell'Assemblea generale (quella attuale è l'undicesima). Tuttavia, ciò che mai si è ripetuto dalla crisi coreana alla crisi ucraina dei nostri giorni, è che l'Assemblea si spinga fino a raccomandare misure implicanti l'uso della forza. Pertanto, anche in questo caso, il modello della *Uniting for peace* è servito solo per la convocazione della sessione straordinaria di emergenza, ma non ha certamente inciso sul contenuto della risoluzione che si limita a condannare (seppure con toni duri e decisi) l'aggressione russa, richiamando norme e principi consolidati del diritto internazionale

²⁴ In proposito v. B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*¹², cit., p. 378 ss.

²⁵ In particolare, la Parte A n. 1 della risoluzione prevede che l'Assemblea generale: «Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security. If not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations»; mentre, nella Parte C n. 8 si legge che l'Assemblea generale: «Recommends to the States Members of the United Nations that each Member maintain within its national armed forces elements so trained, organized and equipped that they could promptly be made available, in accordance with its constitutional processes, for service as a United Nations unit or units, upon recommendation by the Security Council or the General Assembly, without prejudice to the use of such elements in exercise of the right of individual or collective self-defence recognized in Article 51 of the Charter».

²⁶ «Emergency special sessions pursuant to resolution 377 A (V) shall be convened within twenty-four hours of the receipt by the Secretary-General of a request for such a session from the Security Council, on the vote of any seven members thereof, or of a request from a majority of the Members of the United Nations expressed by vote in the Interim Committee or otherwise, or of the concurrence of a majority of Members as provided in rule 9».

²⁷ V. risoluzione 2623(2022).

vigente. Da parte del massimo forum mondiale, dunque, non si va oltre una ferma presa di posizione, che, per quanto politicamente importante, rimane una mera condanna e non si tramuta in quella sostituzione al Consiglio di sicurezza che il sistema delineato nel 1950 prefigurava, ma che è rimasto inattuato. Proprio per questo non si può ritenere (come già si diceva sopra) che si sia formata una norma consuetudinaria che estenda fino a questo punto i poteri dell'Assemblea generale.

Più o meno dello stesso tenore è la risoluzione A/ES-11/L.2 sulle conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina, adottata il 21 marzo 2022, in cui, oltre a ribadire la suddetta condanna, si chiede la cessazione delle ostilità, la protezione dei civili, del personale umanitario, si condanna la violazione del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani, si incoraggia il negoziato tra le parti.

Di tenore diverso è un'altra importante risoluzione dell'Assemblea generale (A/RES/76/262) adottata il 26 aprile 2022²⁸, che rappresenta un tentativo di andare oltre il diritto di veto, decidendo «that the President of the General Assembly shall convene a formal meeting of the General Assembly within 10 working days of the casting of a veto by one or more permanent members of the Security Council, to hold a debate on the situation as to which the veto was cast, provided that the Assembly does not meet in an emergency special session on the same situation» ed invitando «the Security Council, in accordance with Article 24 (3) of the Charter of the United Nations, to submit a special report on the use of the veto in question to the General Assembly at least 72 hours before the relevant discussion in the Assembly». Non potendo, dunque, eliminare il diritto di veto si cerca di regolamentare il suo esercizio dal punto di vista procedurale. Allo stato attuale non si può certo considerare quest'ultima risoluzione che come, per l'appunto, un mero “tentativo” volto al superamento della paralisi dell'organo cui lo Statuto affida in via principale il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale cercando di richiamare i membri permanenti alla loro responsabilità di fronte all'intera comunità internazionale. Resta da vedere quali effetti il meccanismo immaginato dall'Assemblea generale riuscirà a produrre.

Inoltre, con la risoluzione intitolata “Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations”, adottata il 12 ottobre 2022²⁹ l'Assemblea generale condanna l'iniziativa russa relativa allo svolgimento dei referendum di annessione tenutisi in alcune province del Donbass³⁰.

Da ultimo, l'Assemblea generale ha adottato lo scorso 23 febbraio, anche questa volta a larga maggioranza, una nuova risoluzione intitolata “Principles of the Charter of the United

²⁸ Per un commento a tale risoluzione si veda R. CADIN, *La risoluzione 76/262 dell'Assemblea generale dell'ONU sulla psicanalisi del potere di veto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2022, p. 811 ss., consultabile al seguente link <https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/08/OIDU-3-2022-CS.pdf>.

²⁹ ES-11/4. Per un commento a tale risoluzione si veda R. S. DE FAZIO, *Integrità o dissoluzione dell'Ucraina? La risoluzione ONU ES-11/4 e il diritto internazionale*, in *OSORIN-Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, consultabile al seguente link https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/123_item_2.pdf?v=1669284897.

³⁰ Sulla illegittimità dei referendum e sulla conseguente violazione del principio di integrità territoriale v. A. MENSI, *Silent leges inter arma? L'annessione dei territori ucraini occupati alla luce del diritto internazionale*, in *OSORIN-Osservatorio sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana*, consultabile al seguente link https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/120_item_2.pdf?v=1665650765, in cui si sottolinea che “gli Stati terzi avranno l'obbligo di non riconoscere l'annessione dei territori ucraini occupati, di evitare in qualsiasi modo di contribuire a prolungare tale situazione e di adoperarsi per una sua risoluzione”.

Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine”³¹, con la quale si chiede che la Federazione russa «immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders, and calls for a cessation of hostilities», ribadendo la dura condanna dell’organizzazione verso l’aggressione e la solidarietà nei confronti dell’Ucraina, coerentemente con quella che è stata la linea delle Nazioni Unite e della generalità della comunità internazionale.

5. Il ruolo dell’Assemblea generale per il superamento del diritto di veto

Ciò che il conflitto in Ucraina pone in tutta evidenza è la crisi del multilateralismo e del sistema onusiano, oltreché l’anacronistico diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza³².

È noto, a tale riguardo, l’ampio dibattito sviluppatosi intorno al tema della riforma delle Nazioni Unite³³ e che è stato particolarmente fecondo negli anni ’90 del secolo scorso, quando la fine della guerra fredda e la rivitalizzazione del Consiglio di Sicurezza hanno posto l’attenzione sulla necessità di rivederne sia la composizione che il sistema di voto.

³¹ Un Doc. A/RES/ES-11/6, adottata con 141 voti favorevoli, 32 astensioni e 7 voti contrari. Il testo della risoluzione è consultabile al seguente link <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/063/07/PDF/N2306307.pdf?OpenElement>.

³² Sulla questione del diritto di veto, nell’ampio panorama della produzione scientifica, si veda, tra gli altri, S. MARCHISIO, *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012, p. 173 ss.; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, p. 150 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*¹³, Padova, 2023, p. 92 ss.

³³ Risale al 1974 l’istituzione da parte dell’Assemblea generale con risoluzione 3349(XXIX) del 17 dicembre 1974 (consultabile al sito [http://undocs.org/en/A/RES/3349\(XXIX\)](http://undocs.org/en/A/RES/3349(XXIX))) del Comitato speciale sulla Carta delle Nazioni Unite, poi divenuto nel 1975 Comitato speciale per la Carta delle Nazioni Unite ed il rafforzamento del ruolo dell’organizzazione. Nel 1993, sempre ad opera dell’Assemblea generale fu poi istituito il Gruppo di lavoro *open-ended* (vale a dire senza termine) sulla equa rappresentanza e l’aumento dei membri del Consiglio di Sicurezza ed altre questioni riguardanti il Consiglio (risoluzione 48/26 del 3 dicembre 1993), in cui sono state raccolte i vari progetti di revisione presentati dagli Stati, che, però, non hanno trovato il sostegno politico necessario per essere portati avanti. Nell’ampio panorama della produzione scientifica sul tema della riforma delle Nazioni Unite si veda, tra gli altri, U. VILLANI, *La crisi delle Nazioni Unite e i progetti di rilancio*, in *Pace diritti dell’uomo, diritti dei popoli*, 2/1989, p. 19 e ss.; B. CONFORTI, *Il nuovo ruolo del Consiglio di sicurezza*, in *Relazioni Internazionali*, Numero speciale – La riforma del Consiglio di sicurezza, 1995, p. 4 ss.; F. POCAR, *Efficienza e trasparenza del Consiglio di sicurezza*, in *Relazioni Internazionali*, Numero speciale – La riforma del Consiglio di sicurezza, 1995, p. 40 ss.; F. POCAR, *Un’opportunità per l’Italia*, in *Relazioni Internazionali*, Numero speciale – La riforma del Consiglio di sicurezza, 1995, p. 2-3; A. TANZI, *Notes on the “Permanent Conference of Revision” of the United Nations Charter at the 50th Anniversary of the Organization*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1995, p. 723 ss.; P. LAMBERTI ZANARDI, *Ampliamento del Consiglio e ruolo dei membri permanenti*, in *Relazioni Internazionali*, Numero speciale – La riforma del Consiglio di sicurezza, 1995, p. 19 ss.; C. L. WILLSON, *Changing the Charter*, in *American Journal of International Law*, 1996, p. 115 ss.; I. INGRAVALLO, *In tema di riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2001, p. 261 ss.; P. BARGIACCHI, *La riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, Milano, 2005; Y. Z. BLUM, *Proposals for UN Security Council Reform*, in *American Journal of International Law*, 2005, p. 632 ss.; A. BLANC ALTEMIR, *La réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies*, in *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 801 ss.; S. CANTONI, *La proposta francese sull’utilizzo del diritto di veto: un contributo alla riforma del Consiglio di Sicurezza*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, 2016, p. 545, consultabile al sito www.rivistaoidu.net; G. NESI, *La riforma del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite tra politica e diritto*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI, *L’ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, serie *Quaderni – La Comunità internazionale*, Napoli, 2023, p. 3 ss.

Vari furono, in quegli anni, i progetti di revisione della Carta di San Francisco che proponevano le soluzioni più varie: dall'aumento del numero dei membri del Consiglio di Sicurezza, al rafforzamento dei poteri dell'Assemblea generale, all'abolizione del diritto di veto, all'inserimento di principi democratici volti a rendere l'Assemblea un organo rappresentativo dei popoli capace di esercitare un controllo sul Consiglio di Sicurezza. Tuttavia, tutte le suddette iniziative sono rimaste purtroppo prive di un seguito, in ragione del fatto che il diritto di veto dei cinque membri permanenti può bloccare qualsiasi procedura di emendamento o revisione della Carta³⁴.

Ciò che, in ogni caso, merita di essere sottolineato è la rilevante circostanza che, viste le caratteristiche del diritto internazionale, la prassi degli Stati gioca (o può giocare) un ruolo considerevole verso quelle che possono essere definite “le modifiche di fatto” dello Statuto, grazie alle quali, per altro, le periodiche crisi dell'organizzazione possono essere superate³⁵.

In questo scenario si inseriscono i tentativi di ampliare i poteri dell'Assemblea generale attraverso un'interpretazione estensiva degli articoli della Carta che riconoscono a tale organo un ruolo nell'ambito del mantenimento della pace³⁶ e attraverso il meccanismo di cui alla risoluzione *Uniting for peace*. Al contempo, l'organo assembleare, con la citata risoluzione A/RES/76/262, cerca di arginare (ma non è dato ancora comprendere con quali esiti) l'esercizio del diritto di veto.

Al di là di quali saranno le possibili evoluzioni in materia, non si può non rilevare che nonostante l'adozione di queste importanti risoluzioni, occorre rilevare come l'impegno delle Nazioni Unite non si sia dimostrato efficace nel raggiungere l'obiettivo di porre fine alle ostilità attualmente in corso nel territorio ucraino.

Pertanto, a mio avviso, all'organizzazione non può certo imputarsi la colpa di essere stata assente, quanto piuttosto quella di essere stata inefficiente.

Qualsiasi considerazione in merito all'esito del conflitto deve tenere conto di un aspetto fondamentale che in ogni contesto emerge, ma che è ancora più evidente in contesti particolari di emergenza, quali sono quelli in cui sia in atto un conflitto armato. Ai tentativi di ricercare soluzioni di tipo giuridico a tali fenomeni, infatti, deve fare seguito la volontà politica di dare applicazione alle norme esistenti. La mancanza di questa volontà non può (e non deve) essere confusa con l'inefficacia delle norme, altrimenti si rischia di incorrere in un equivoco di fondo che non giova a nessuno dei soggetti coinvolti nella situazione che si dovrebbe tentare di risolvere.

³⁴ Rispettivamente descritte dagli articoli 108 e 109 dello Statuto.

³⁵ Sul punto si veda Così U. VILLANI, *La crisi delle Nazioni Unite e i progetti di rilancio*, in *Pace diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, cit., pp. 21-22, in cui si legge: “(...) è frequente, nella prassi delle Nazioni Unite e nelle proposte di rafforzamento dell'Organizzazione, il riferimento a possibili modifiche *de facto*. Il termine – non privo di qualche ambiguità – è usato per indicare procedimenti e attività, sia degli organi che degli Stati membri, spesso molto eterogenei, ma accomunati dalla circostanza di sfuggire alle complesse formalità prescritte dagli articoli 108 e 109”, per i quali, tuttavia, si pone “il problema di verificare il loro fondamento giuridico, fondamento che è spesso dubbio, come nel caso della presunta *potestas interpretandi* degli organi o della teoria dei poteri impliciti. A noi pare che tale fondamento, e quindi l'idoneità a modificare il sistema della Carta, possa sicuramente riconoscersi solo a quei fenomeni riconducibili alla formazione di norme consuetudinarie (pur con l'incertezza e la lunghezza di tempi connaturate a tale formazione) o di norme convenzionali (nei limiti in cui norme siffatte in contrasto con la Carta possano ritenersi consentite, alla luce della disposizione dell'art. 103)”.

³⁶ In proposito si veda P. GARGIULO, *Assemblea generale e mantenimento della pace: riflessioni sull'antica questione dell'ampliamento dei poteri*, in P. GARGIULO, I. INGRAVALLO, P. ROSSI, *L'ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, cit., p. 3 ss.

Le caratteristiche dell'ordinamento internazionale molto spesso conducono proprio a tale equivoco. Non dobbiamo dimenticare, però, che il diritto internazionale è uno strumento, la cui efficacia dipende dall'uso che di esso ne fanno i governanti.