

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2022

2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2022

2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di fronte all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa

Marina Mancini*

Il 24 febbraio 2022 la Federazione Russa ha lanciato un'invasione su vasta scala dell'Ucraina, in aperta violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento internazionale contemporaneo, espressi nella Carta delle Nazioni Unite (NU). L'invasione segue di otto anni l'occupazione della penisola ucraina della Crimea, realizzata anch'essa in dispregio di tali principi alla fine di febbraio 2014 e tuttora in corso¹. Come già in occasione dell'occupazione della Crimea e della sua successiva annessione alla Russia, il Consiglio di Sicurezza, a cui la Carta assegna la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, non è in grado di esercitare i poteri conferitigli a questo fine, a causa del veto della Russia a qualsiasi risoluzione a sé sfavorevole².

Di fronte alla paralisi del Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale ha finora svolto una limitata funzione di supplenza attraverso il parziale esercizio dei ristretti poteri che le sono riconosciuti dalla Carta. Essa, infatti, può discutere qualsiasi questione concernente il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, ma non può adottare risoluzioni aventi effetti vincolanti per gli Stati membri diversamente dal Consiglio di Sicurezza. L'Assemblea Generale può solo emanare risoluzioni di carattere esortativo; deve peraltro astenersi dal formulare qualsiasi raccomandazione riguardo a situazioni o controversie rispetto alle quali il Consiglio di Sicurezza stia esercitando i suoi poteri, salvo che ne sia richiesta da quest'ultimo³.

129

* *Università Mediterranea.*

1 Il presente articolo è aggiornato al 10 febbraio 2023.

2 Sui poteri del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace, vedi: M. WOOD, E. STHOEGER, *The UN Security Council and International Law*, Cambridge, 2022, p. 59 ss. Sul diritto di veto di cui dispongono la Federazione Russa e gli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, vedi N. M. Blokker, *Saving Succeeding Generations from the Scourge of War: The United Nations Security Council at 75*, Leiden-Boston, 2020, p. 47 ss.

³ Vedi gli artt. 11, par. 2, e 12, par. 1, della Carta delle NU. Sui limitati poteri dell'Assemblea Generale e l'interazione con il Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace, vedi: L. SIEVERS, S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 4th ed., Oxford, 2014, p. 574 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, XII ed., Milano, 2020, p. 378 ss.

Il blocco del Consiglio di Sicurezza emerse con evidenza già nelle prime settimane dell'occupazione della Crimea, regione ucraina con una popolazione in maggioranza di etnia russa di grande importanza strategica per il Governo di Mosca⁴. Il 15 marzo 2014, il veto della Federazione Russa impedì l'adozione di un progetto di risoluzione promosso da 42 Stati, che ribadiva il divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e l'obbligo di non riconoscere le acquisizioni territoriali risultanti dalla violazione di tale divieto, dichiarava invalido il referendum sull'unificazione della Crimea alla Russia, indetto per il giorno seguente senza l'autorizzazione del Governo ucraino, ed esortava tutti gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate delle NU a non riconoscere alcuna modifica dello status della penisola conseguente a detto referendum e ad astenersi da qualsiasi azione che potesse essere interpretata come un riconoscimento⁵. La Russia ricorse al veto per bloccare una delibera chiaramente contraria ai suoi interessi. Tutti gli altri membri del Consiglio di Sicurezza, ad eccezione della Cina, che si astenne, votarono a favore⁶.

Il referendum si tenne come previsto. Secondo quanto dichiarato dal Presidente russo Vladimir Putin, oltre il 96% dei votanti si sarebbe espresso a favore dell'unificazione⁷. Il 17 marzo 2014, pertanto, la Crimea proclamò l'indipendenza con il nome di Repubblica di Crimea e chiese di aderire alla Federazione Russa. Lo stesso giorno, questa le concesse il riconoscimento⁸. Il 18 marzo, poi, la Repubblica di Crimea e la Federazione Russa stipularono un accordo sull'incorporazione, che qualificava la Crimea e la sua città principale, Sebastopoli, come nuovi enti costituenti la Federazione stessa, rispettivamente con lo status di repubblica e di città

⁴ Per una dettagliata ricostruzione di queste vicende, si rinvia a M. MANCINI, *Statalità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, Torino, 2020, p. 99 ss. e alle fonti ivi citate.

⁵ UN Doc. S/2014/189, *Albania, Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution*, 15 March 2014.

⁶ UN Doc. S/PV.7138, *Security Council, Sixty-ninth Year, 7138th Meeting: 15 March 2014*, p. 2 s.

⁷ *Address by President of the Russian Federation*, 18 March 2014, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

⁸ *Executive Order on Recognising Republic of Crimea*, 17 March 2014, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20596>.

federale⁹. Il 21 marzo, l'annessione fu completata con la firma da parte di Putin di due leggi federali, una sulla ratifica dell'accordo in questione e l'altra sull'ammissione della Repubblica di Crimea nella Federazione Russa¹⁰. Nei giorni successivi, il Governo di Kiev ordinò l'evacuazione delle forze ucraine presenti nella penisola¹¹.

L'Assemblea Generale non rimase indifferente a questi sviluppi. Il 27 marzo 2014, con 100 voti a favore, 58 astensioni e 11 voti contrari, tra cui quello previsto della Russia, fu adottata la Risoluzione 68/262, che incorporò i principali contenuti del sopra citato progetto di risoluzione del Consiglio di Sicurezza¹². Nella risoluzione, l'Assemblea, dopo aver ribadito il divieto di acquisizioni territoriali con la minaccia o l'uso della forza (preambolo), esortò tutti gli Stati ad astenersi da qualsiasi azione volta a intaccare l'unità nazionale e l'integrità territoriale dell'Ucraina (par. 2); sottolineò che il referendum del 16 marzo, non autorizzato dal Governo ucraino, essendo invalido, non poteva giustificare una modifica dello status della Crimea e di Sebastopoli (par. 5), e raccomandò a tutti gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate delle NU di non riconoscere alcuna modifica dello status della penisola fondata sul referendum e di astenersi da qualsiasi azione che potesse essere interpretata come un riconoscimento (par. 6)¹³.

La grande maggioranza degli Stati ha seguito la raccomandazione dell'Assemblea Generale. L'annessione della Crimea è stata riconosciuta da meno di una decina di Stati fortemente dipendenti dal sostegno economico, e in qualche caso militare, della Federazione Russa, tra cui Corea del Nord, Cuba, Nicaragua, Siria, Venezuela e più recentemente Bie-

⁹ *Agreement on the Accession of the Republic of Crimea to the Russian Federation Submitted to State Duma for Ratification*, 19 March 2014, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/20616>. Una traduzione non ufficiale in lingua inglese dell'Accordo è pubblicata in appendice a A. PRONIN, *Republic of Crimea: A Two-day State*, in *Russian Law Journal*, 2015, no. 1, p. 133 ss., p. 137 ss.

¹⁰ *Laws on Admitting Crimea and Sevastopol to the Russian Federation*, 21 March 2014, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/20625>.

¹¹ A. VASOVIC, G. BACZYNSKA, *Acknowledging Defeat, Ukraine Pulls Troops from Crimea*, Reuters, 24 March 2014.

¹² UN Doc. A/68/PV.80, *General Assembly, Sixty-eighth Session, 80th Plenary Meeting: 27 March 2014*, p. 17.

¹³ Sull'obbligo di non riconoscimento delle situazioni territoriali create attraverso il ricorso alla forza, vedi M. MANCINI, *Statualità e non riconoscimento nel diritto internazionale*, cit., p. 83 ss.

lorussia¹⁴. In modo analogo all'occupazione e annessione della Crimea, l'Assemblea Generale ha reagito all'invasione su vasta scala dell'Ucraina, di fronte al blocco del Consiglio di Sicurezza dovuto al veto russo¹⁵. Al riguardo, è opportuno ricordare che l'invasione è stata preceduta dal riconoscimento della Repubblica Popolare di Donetsk e della Repubblica Popolare di Lugansk, entità secessioniste con una popolazione in maggioranza russofona proclamate nella regione ucraina del Donbass nei mesi successivi all'annessione della Crimea ed economicamente e militarmente sostenute dal Governo di Mosca¹⁶. Il 21 febbraio 2022, la Federazione le ha riconosciute e ha stipulato con ciascuna di esse un trattato di amicizia, cooperazione e mutua assistenza¹⁷. Quindi, il 24 febbraio successivo, invocando tale trattato, la richiesta di assistenza militare di entrambe e il diritto di legittima difesa collettiva sancito dall'art. 51 della Carta delle NU, la Russia ha lanciato quella che Putin ha riduttivamente definito «a special military operation», finalizzata a «to protect people who, for eight years now, have been facing humiliation and genocide perpetrated by the Kiev regime»¹⁸. L'invasione ha suscitato l'immediata condanna della grande parte della comunità internazionale, a comincia-

¹⁴ Vedi: J. BENDER, *These are the 6 countries on board with Russia's illegal annexation of Crimea*, Insider, 31 May 2016; Belarus leader, in *U-turn, says annexed Crimea is legally Russian*, Reuters, 30 November 2021.

¹⁵ In proposito, vedi l'analisi di M. ARCARI, *The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action*, in *Questions of International Law, Zoom-out*, 2022, no. 96, p. 7 ss.

¹⁶ Sulle due Repubbliche separatiste, vedi: T. KOROTKYI, N. HENDEL, *The Legal Status of the Donetsk and Luhansk "Peoples' Republics"*, in S. SAYAPIN, E. TSYBULENKO (eds.), *The Use of Force against Ukraine and International Law: Jus Ad Bellum, Jus In Bello, Jus Post Bellum*, The Hague, 2018, p. 145 ss; R. PETROV, *The Legal Systems of the Donetsk/Lugansk People's Republics*, in B. C. HARZL, R. PETROV (eds.), *Unrecognized Entities: Perspectives in International, European and Constitutional Law*, Leiden, 2022, p. 209 ss.

¹⁷ *Signing of documents recognising Donetsk and Lugansk People's Republics*, 21 February 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67829>. Il testo di entrambi i Trattati di amicizia, cooperazione e mutua assistenza è allegato a UN Doc. A/76/740-S/2022/179, *Letter dated 3 March 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General*.

¹⁸ *Address by the President of the Russian Federation*, 24 February 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>.

re dagli Stati Uniti¹⁹ e gli Stati membri dell'Unione Europea²⁰, che hanno sottolineato il carattere senza precedenti dell'aggressione scatenata dalla Federazione Russa e condannato il supporto ad essa fornito dalla Bielorussia attraverso la messa a disposizione del proprio territorio²¹. Nello stesso senso si sono espressi gli Stati membri della NATO, riuniti in una sessione di emergenza del Consiglio Atlantico, i quali hanno ribadito il loro impegno per il rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dell'Ucraina «within its internationally recognized borders»²².

Il Consiglio di Sicurezza, riunitosi il 25 febbraio, non ha potuto adottare un progetto di risoluzione promosso da 82 Stati, che deplorava l'invasione e imponeva alla Russia di porvi fine, a causa del veto di quest'ultima. In particolare, il progetto di risoluzione condannava l'aggressione dell'Ucraina (par. 2); ordinava alla Russia di cessare l'azione militare contro tale Stato e di ritirare subito tutte le sue forze dal territorio ucraino, all'interno dei confini riconosciuti a livello internazionale (parr. 3, 4); deplorava la decisione di riconoscere le due pretese Repubbliche proclamate nel Donbass e aggiungeva al Governo di Mosca di revocarla imme-

¹⁹ *Remarks by President Biden on Russia's Unprovoked and Unjustified Attack on Ukraine*, 24 February 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/24/remarks-by-president-biden-on-russias-unprovoked-and-unjustified-attack-on-ukraine/>.

²⁰ Vedi: *Joint Statement by the Members of the European Council*, 24 February 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/joint-statement-by-the-members-of-the-european-council-24-02-2022/>; *European Council Conclusions*, 24 February 2022, disponibili all'indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>.

²¹ Sulla flagrante violazione del divieto di aggressione da parte della Russia, vedi: A.A. HAQUE, *An Unlawful War*, in *American Journal of International Law Unbound*, 2022, p. 155 ss.; T. D. GILL, *The Jus ad Bellum and Russia's "Special Military Operation" in Ukraine*, in *Journal of International Peacekeeping*, 2022, p. 121 ss.; J. A. GREEN, C. HENDERSON, T. RUYSS, *Russia's attack on Ukraine and the jus ad bellum*, in *Journal on the Use of Force and International Law*, 2022, vol. 9, p. 4 ss. Sul coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione all'Ucraina, vedi N. REETZ, *Belarus is Complicit in Russia's War of Aggression*, EJIL:Talk!, 1 March 2022.

²² *Statement by the North Atlantic Council on Russia's attack on Ukraine*, 24 February 2022, disponibile all'indirizzo: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_192404.htm. Sul ripudio del divieto di acquisizioni territoriali con la forza da parte della Federazione Russa, vedi I. BRUNK, M. HAKIMI, *Russia, Ukraine, and the Future World Order*, in *American Journal of International Law*, 2022, p. 687 ss.

diatamente (parr. 5, 6)²³. La Federazione Russa, come previsto, ha votato contro, 11 membri hanno votato a favore e 3 si sono astenuti²⁴. Ancora una volta il veto russo ha costretto all'inazione l'organo che la Carta delle NU configura come il perno del sistema di sicurezza collettiva.

Il Consiglio di Sicurezza è riuscito soltanto ad approvare una risoluzione con cui ha richiesto la convocazione di una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea Generale, secondo la procedura prevista dalla nota Risoluzione "Uniting for peace"²⁵. La Risoluzione 2623 (2022) è stata adottata dal Consiglio il 27 febbraio, con 11 voti a favore, 3 astensioni e il voto russo contrario. Trattandosi di una risoluzione di carattere procedurale, il voto negativo della Federazione Russa non è stato sufficiente a impedirne l'adozione. La Russia e gli altri membri permanenti del Consiglio non hanno il potere di veto rispetto alle delibere di carattere procedurale.

La Risoluzione "Uniting for peace" fu emanata dall'Assemblea Generale nel novembre 1950, in risposta al veto sistematicamente posto dall'Unione Sovietica a qualsiasi progetto di risoluzione concernente la guerra di Corea. Essa prevede che, qualora appaia esservi una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione e il Consiglio di Sicurezza non sia in grado di esercitare i poteri attribuitigli per il mantenimento della pace, a causa dell'assenza di unanimità dei membri permanenti, l'Assemblea Generale consideri la questione immediatamente e raccomandi le misure collettive da prendere, incluso eventualmente l'uso della forza, per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Una sessione speciale di emergenza dell'Assemblea deve essere convocata a questo fine entro 24 ore, quando ne faccia richiesta

²³ UN Doc. S/2022/155, *Albania, Andorra, Antigua and Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Belgium, Belize, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Fiji, Finland, France, Gambia, Georgia, Germany, Greece, Grenada, Guatemala, Haiti, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Jamaica, Japan, Kiribati, Kuwait, Latvia, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Marshall Islands, Micronesia (Federated States of), Monaco, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Niger, North Macedonia, Norway, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Poland, Portugal, Republic of Korea, Republic of Moldova, Romania, Samoa, San Marino, Singapore, Slovakia, Slovenia, Spain, Suriname, Sweden, Switzerland, Timor-Leste, Trinidad and Tobago, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution*, 25 February 2022.

²⁴ UN Doc. S/PV. 8979, *Security Council, Seventy-seventh Year, 8979th Meeting: 25 February 2022*, pp. 2, 6.

²⁵ Si tratta della Risoluzione dell'Assemblea Generale 377 A (V) del 3 novembre 1950.

il Consiglio di Sicurezza, con una delibera adottata da almeno 9 membri, quali che siano, oppure la maggioranza degli Stati membri delle NU²⁶.

La sessione speciale di emergenza dell'Assemblea Generale richiesta dal Consiglio di Sicurezza con la Risoluzione 2623 (2022) è stata convocata il 28 febbraio 2022. In realtà, essendo ormai acclarata l'incapacità del Consiglio di Sicurezza di esercitare i suoi poteri, l'Assemblea avrebbe potuto pronunciarsi sulla questione dell'invasione su vasta scala dell'Ucraina, così come nel 2014 si era pronunciata sull'annessione della Crimea, senza necessità di essere attivata secondo la procedura prevista dalla risoluzione "Uniting for Peace". All'origine della decisione di esperire tale procedura vi è stata la volontà dei membri del Consiglio di Sicurezza che sostengono l'Ucraina di investire formalmente l'Assemblea Generale della questione.

Nell'ambito della sessione speciale di emergenza, l'Assemblea Generale ha approvato finora cinque risoluzioni. La prima, la Risoluzione ES-11/1, riprodotta in appendice al presente contributo, è stata adottata il 2 marzo 2022, con ben 141 voti favorevoli, 35 astensioni e solo 5 voti contrari, quelli di Federazione Russa, Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea e Siria²⁷. Essa incorpora i principali contenuti del progetto di risoluzione del Consiglio di Sicurezza oggetto del veto russo, ma utilizza un linguaggio esortativo in luogo di quello prescrittivo di quest'ultimo, disponendo l'Assemblea solo del potere di adottare raccomandazioni. Innanzitutto, nel preambolo vengono ribaditi il divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, sancito dall'art. 2, par. 4, della Carta delle NU, e il conseguente divieto di acquisizioni territoriali ottenute con tali mezzi, principi cardine dell'ordinamento internazionale attuale. Quindi, l'Assemblea Generale riafferma il proprio impegno per il rispetto della sovranità, indipendenza e integrità territoriale dell'Ucraina, all'interno dei confini riconosciuti a livello internazionale (par. 1); condanna l'aggressione sferrata dalla Federazione Russa, in violazione dell'art. 2, par. 4, della Carta (par. 2); e chiede a quest'ultima di porre fine all'uso della forza e di ritirare immediatamente tutte le sue forze dal territorio

²⁶ Sulla Risoluzione "Uniting for peace", vedi: D. ZAUM, *The Security Council, the General Assembly, and War: The Uniting for Peace Resolution*, in V. LOWE, A. ROBERTS, J. WELSH, D. ZAUM, *The United Nations Security Council and War*, Oxford, 2008, p. 154 ss; L. D. JOHNSON, "Uniting for Peace": Does It Still Serve Any Useful Purpose?, in *American Journal of International Law Unbound*, 2014, p. 106 ss.

²⁷ UN Doc. A/ES-11/PV.5, *General Assembly, Eleventh Emergency Special Session, 5th Plenary Meeting: 2 March 2022*, p. 14 s.

ucraino (parr. 3 e 4)²⁸. Inoltre, l'Assemblea deplora la decisione di riconoscere le pretese Repubbliche costituite nel Donbass e chiede al Governo di Mosca di revocare subito tale decisione (parr. 5 e 6). Come nel progetto di risoluzione del Consiglio di Sicurezza, le due entità secessioniste non sono espressamente menzionate, onde evitare che ciò possa interpretarsi come una loro implicita legittimazione. Si fa riferimento genericamente alla decisione russa del 21 febbraio precedente «related to the status of certain areas of the Donetsk and Luhansk regions of Ukraine» (parr. 5 e 6). Diversamente dal progetto di risoluzione bloccato in Consiglio dal veto russo, la Risoluzione ES-11/1 condanna anche il coinvolgimento della Bielorussia nell'aggressione all'Ucraina, esortandola a rispettare gli obblighi internazionali (par. 10). Del resto, in base alla celebre Risoluzione sulla definizione di aggressione, lo Stato che, come la Bielorussia, acconsente all'uso del suo territorio da parte di un altro Stato per aggredire un terzo Stato, è esso stesso responsabile di aggressione (art. 3, lett. f)²⁹.

Il 24 marzo 2022, poi, l'Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione ES-11/2 con l'obiettivo primario di mitigare le conseguenze umanitarie del conflitto armato³⁰. L'Assemblea ribadisce, innanzitutto, la necessità di una piena attuazione della Risoluzione ES-11/1, a partire dalla richiesta rivolta alla Federazione Russa di un'immediata cessazione delle ostilità contro l'Ucraina; quindi, domanda che i civili e i beni indispensabili per la loro sopravvivenza siano effettivamente protetti – e dunque non siano attaccati – come previsto dal diritto internazionale umanitario, al cui rispetto sono esortate entrambe le parti (parr. 1-9). Un paragrafo è specificamente dedicato all'assedio di Mariupol e altre città ucraine, all'epoca in corso, che l'Assemblea chiede al Governo di Mosca di terminare (par. 8).

²⁸ La Risoluzione ES-11/1 è stata richiamata dalla Corte Internazionale di Giustizia nell'ordinanza del 16 marzo 2022 sulle misure provvisorie richieste dall'Ucraina in relazione alla controversia con la Federazione Russa sulle accuse di genocidio nelle aree di Donetsk e Lugansk formulate da quest'ultima (par. 19). Nell'ordinanza, come richiesto dall'Ucraina, la Corte ha ingiunto alla Russia di sospendere immediatamente le operazioni militari intraprese il 24 febbraio precedente. *International Court of Justice, Allegations of genocide under the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation), Order, 16 March 2022*, disponibile all'indirizzo: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>.

²⁹ Si tratta della Risoluzione dell'Assemblea Generale 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974.

³⁰ La Risoluzione ES-11/2 ha ottenuto 140 voti a favore, 38 astensioni e 5 voti contrari (Federazione Russa, Bielorussia, Corea del Nord, Eritrea e Siria). Vedi UN Doc. A/ES-11/PV.9, *General Assembly, Eleventh Emergency Special Session, 9th Plenary Meeting: 24 March 2022*, p. 12 s.

È da segnalare che il giorno precedente il Consiglio di Sicurezza aveva respinto un progetto di risoluzione avente lo stesso oggetto, presentato da Russia, Bielorussia, Corea del Nord e Siria³¹. Tale progetto non conteneva alcun riferimento all'aggressione russa e non chiedeva alla Federazione Russa di cessare immediatamente le ostilità. Per tale motivo, esso aveva ottenuto il voto favorevole solo di Russia e Cina; tutti gli altri membri del Consiglio di Sicurezza si erano astenuti³². Non erano stati pertanto raggiunti i 9 voti favorevoli necessari per l'adozione³³.

A distanza di due settimane, precisamente il 7 aprile, l'Assemblea Generale ha approvato la Risoluzione ES-11/3, con la quale ha sospeso la Federazione Russa dal Consiglio dei diritti umani, di cui questa era stata eletta membro nel 2021³⁴. Il Consiglio dei diritti umani è un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, istituito in sostituzione della Commissione dei diritti umani nel 2006, con la Risoluzione 60/251³⁵. Quest'ultima prevede che i diritti derivanti dalla qualità di membro del Consiglio, incluso il diritto di voto, possano essere sospesi dall'Assemblea in caso di «gross and systematic violations of human rights» (par. 8). La Russia è stata sospesa dal Consiglio dei diritti umani, a causa delle flagranti e sistematiche violazioni dei diritti umani commesse nell'ambito dell'aggressione all'Ucraina³⁶.

L'Assemblea Generale è tornata a pronunciarsi sulla condotta delle autorità di Mosca all'inizio di ottobre 2022, a seguito della mancata adozione da parte del Consiglio di Sicurezza, a causa del veto russo, di un progetto di risoluzione che condannava l'organizzazione dei referendum sull'unificazione alla Russia delle pretese Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk e delle regioni ucraine occupate di Kherson e Zaporizhzhya e raccomandava a tutti gli Stati, le organizzazioni internazionali e le

³¹ UN Doc. S/2022/231, *Belarus, Democratic People's Republic of Korea, Russian Federation and Syrian Arab Republic: draft resolution*, 24 March 2022.

³² UN Doc. S/PV. 9002, *Security Council, Seventy-seventh Year, 9002nd Meeting: 23 March 2022*, pp. 2, 3.

³³ Vedi l'art. 27, par. 3, della Carta delle Nazioni Unite.

³⁴ La Risoluzione ES-11/3 ha ottenuto 93 voti favorevoli, 58 astensioni e 24 voti contrari. Vedi UN Doc. A/ES-11/PV.10, *General Assembly, Eleventh Emergency Special Session, 10th Plenary Meeting: 7 April 2022*, p. 13 s.

³⁵ Sul Consiglio dei diritti umani, vedi E. TISTOUNET, *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, Cheltenham, 2020.

³⁶ Sulla sospensione della Federazione Russa dal Consiglio dei diritti umani, vedi R. FREDMAN, *Russia and the UN Human Rights Council: A Step in the Right Direction*, EJIL:Talk!, 8 April 2022.

agenzie specializzate delle NU di non riconoscere alcuna modifica dello status di questi territori conseguente ai referendum e di astenersi da qualsiasi azione che potesse essere interpretata come un riconoscimento³⁷. In proposito, va ricordato che i suddetti referendum si sono svolti dal 23 al 27 settembre, senza l'autorizzazione del Governo ucraino. È stato seguito lo stesso copione che ha portato all'annessione della Crimea. Gli abitanti delle regioni di Kherson e Zaporizhzhya sono stati chiamati ad esprimersi sull'indipendenza della rispettiva regione e la successiva incorporazione nella Federazione Russa, mentre quelli delle due Repubbliche sulla sola incorporazione nella Federazione. Sulla base dell'esito del rispettivo referendum, le regioni di Kherson e Zaporizhzhya hanno dichiarato l'indipendenza il 28 settembre e sono state riconosciute dalla Russia il giorno seguente³⁸. Quindi, il 30 settembre 2022 entrambe le regioni hanno stipulato con la Federazione Russa un accordo sull'incorporazione. Lo stesso hanno fatto, invocando l'esito del rispettivo referendum, le pretese Repubbliche Popolari di Donetsk e Lugansk.

³⁷ UN Doc. S/2022/720, *Albania and United States of America: draft resolution, 30 September 2022*. Il progetto di risoluzione in questione ha ottenuto i voti favorevoli di Albania, Emirati Arabi Uniti, Francia, Ghana, Irlanda, Kenya, Messico, Norvegia, Regno Unito e Stati Uniti. Si sono astenuti Brasile, Cina, Gabon e India. Come prevedibile, la Russia ha votato contro. Vedi UN Doc. S/PV.9143, *Security Council, Seventy-seventh year, 9143rd Meeting: 30 September 2022*, p. 4. È peraltro da segnalare l'adozione da parte dell'Assemblea Generale il 26 aprile 2022 della Risoluzione 76/262, che prevede la convocazione di una riunione dell'Assemblea da parte del suo presidente, entro 10 giorni lavorativi dalla data in cui uno o più membri permanenti del Consiglio di Sicurezza abbiano esercitato il diritto di veto, per discutere della situazione oggetto del progetto di risoluzione a cui è stato posto il veto, «provided that the Assembly does not meet in an emergency special session on the same situation» (par. 1).

³⁸ Vedi: *Executive Order on Recognition of Kherson Region*, 29 September 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69464>; *Executive Order on Recognition of Zaporozhye Region*, 29 September 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69463>.

Il 4 ottobre, l'annessione è stata completata con la firma da parte di Putin delle leggi federali sulla ratifica degli accordi sull'incorporazione e di quelle sull'ammissione delle regioni e delle Repubbliche in questione nella Federazione Russa³⁹.

Il 12 ottobre successivo, l'Assemblea Generale ha adottato la Risoluzione ES-11/4, riprodotta in appendice al presente contributo, con ben 143 voti favorevoli, 35 astensioni e i soli voti contrari di Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Nicaragua e Siria⁴⁰. Innanzitutto, nel preambolo sono ribaditi il divieto della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali e l'obbligo di non riconoscere le acquisizioni territoriali risultanti dalla violazione di tale divieto. L'Assemblea riafferma, poi, il proprio impegno per il rispetto della sovranità, indipendenza e integrità territoriale dell'Ucraina, entro i confini riconosciuti a livello internazionale (par. 1); condanna l'organizzazione da parte della Federazione Russa dei referendum e la successiva annessione dei territori ucraini interessati (par. 2); e dichiara che gli atti ad essi relativi, emanati dalle autorità russe, sono invalidi dal punto di vista del diritto internazionale e, di conseguenza, non possono giustificare alcuna modifica dello status dei territori in questione (par. 3).

Quindi, l'Assemblea esorta tutti gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate delle NU a non riconoscere alcuna modifica dello status di detti territori conseguente ai referendum e ad astenersi da qualsiasi azione che possa essere interpretata come un riconoscimento. Essa chiede, infine, alla Federazione Russa di revocare immediatamente e incondizionatamente il riconoscimento delle pretese Repubbliche

³⁹ Vedi: *Federal Constitutional Law on the Accession of the Kherson Region to the Russian Federation and the Establishment of a New Constituent Entity of the Russian Federation, the Kherson Region*, 5 October 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69516>; *Federal Constitutional Law on the Accession of the Zaporozhye Region to the Russian Federation and the Establishment of a New Constituent Entity of the Russian Federation, the Zaporozhye Region*, 5 October 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69515>; *Federal Constitutional Law on the Accession of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation and the Establishment of a New Constituent Entity of the Russian Federation, the Donetsk People's Republic*, 5 October 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69513>; *Federal Constitutional Law on the Accession of the Lugansk People's Republic to the Russian Federation and the Establishment of a New Constituent Entity of the Russian Federation, the Lugansk People's Republic*, 5 October 2022, disponibile all'indirizzo: <http://en.kremlin.ru/acts/news/69514>.

⁴⁰ UN Doc. A/ES-11/PV.14, *General Assembly, Eleventh Emergency Special Session, 14th Plenary Meeting*: 12 October 2022, p. 11 s.

Popolari di Donetsk e Lugansk e quello delle regioni di Kherson e Zaporizhzhya, effettuati rispettivamente il 21 febbraio e il 29 settembre precedenti, «as they are a violation of the territorial integrity and sovereignty of Ukraine and inconsistent with the principles of the Charter of the United Nations» e rinnova la richiesta di ritirare «immediately, completely and unconditionally» tutte le sue forze dal territorio dell'Ucraina, entro i confini riconosciuti a livello internazionale (par. 5).

L'ultima risoluzione approvata finora dall'Assemblea Generale nell'ambito della sessione speciale di emergenza sull'Ucraina è la Risoluzione ES-11/5 del 14 novembre 2022⁴¹. In tale risoluzione l'Assemblea affronta il tema della responsabilità della Russia per le violazioni del diritto internazionale commesse, a cominciare dalla violazione del divieto di aggressione, e afferma che questa deve subire le conseguenze giuridiche degli illeciti internazionali perpetrati, le quali includono la riparazione dei danni (par. 2). A tal fine, l'Assemblea raccomanda la creazione da parte degli Stati membri, in cooperazione con il Governo di Kiev, di un registro internazionale dei danni provocati a tutte le persone fisiche e giuridiche e allo Stato ucraino dagli illeciti internazionali compiuti dalla Federazione Russa in e contro l'Ucraina (par. 4)⁴².

Come emerge dalla ricostruzione compiuta nelle pagine precedenti, l'Assemblea Generale ha finora rappresentato la voce della comunità internazionale rispetto al conflitto tra Russia e Ucraina. Le sue risoluzioni tracciano la via da seguire per porvi fine. D'altra parte, la paralisi del Consiglio di Sicurezza di fronte all'attacco senza precedenti sferrato da uno dei suoi membri permanenti ai principi su cui le Nazioni Unite si fondano evidenzia l'improcrastinabilità di una riforma dell'Organizzazione, che le consenta di perseguire in ogni circostanza e in maniera effettiva il suo primo fine, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁴³.

⁴¹ La Risoluzione ES-11/5 è stata approvata con 94 voti favorevoli, 73 astensioni e 14 voti contrari. Vedi UN Doc. A/ES-11/PV.15, *General Assembly, Eleventh Emergency Special Session, 15th Plenary Meeting: 14 November 2022*, p. 30.

⁴² Sulla Risoluzione ES-11/5, vedi C. GIORGETTI, M. KLIUCHKOVSKY, P. PEARSALL, J. K. SHARPE, *Historic UNGA Resolution Calls for Ukraine Reparations*, Just Security, 16 November 2022.

⁴³ Sull'urgenza di una riforma del sistema di sicurezza collettiva delle NU anche alla luce delle vicende in esame, vedi, tra gli altri, M. ARCARI, *The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action*, cit., p. 25.

Abstract

L'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Federazione Russa è una flagrante violazione dei principi fondamentali del diritto internazionale contemporaneo, espressi nella Carta delle Nazioni Unite. Il presente articolo analizza la reazione del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea Generale all'invasione e agli atti successivi delle autorità russe. Sono esaminati sia i progetti di risoluzione sottoposti al Consiglio di Sicurezza e da questo non adottati sia le risoluzioni approvate finora dall'Assemblea Generale. L'analisi evidenzia che le risoluzioni dell'Assemblea Generale tracciano la via per porre fine al conflitto tra Russia e Ucraina, mentre la paralisi del Consiglio di Sicurezza mette in luce l'urgenza di una riforma dell'Organizzazione.

Parole chiave: Russia, Ucraina, aggressione, annessione.

Abstract

Russia's full-scale invasion of Ukraine is a flagrant violation of the fundamental tenets of contemporary international law enshrined in the United Nations Charter. The present article carefully scrutinizes the Security Council and General Assembly responses to the invasion and subsequent actions by the Russian authorities. It considers both the draft resolutions that failed to be adopted by the Security Council and the resolutions that were approved by the General Assembly up to the time of writing. The article argues that the General Assembly resolutions chart a path to ending the conflict between the Russian Federation and Ukraine, while the Security Council's paralysis underscores the urgency of reforming the United Nations.

Keywords: Russia, Ukraine, aggression, annexation.