



SIOI
UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

Integrità o dissoluzione dell'Ucraina? La risoluzione ONU ES-11/4 e il diritto internazionale

Rosa Stella De Fazio

Dottoressa di ricerca e doctor europaeus in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Introduzione – Con 143 voti a favore, 5 contrari e 35 astenuti¹, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato il 12 ottobre 2022 la risoluzione ES-11/4 "Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations"² nel corso della sua 11^a sessione speciale di emergenza, con la quale ha condannato la Russia per i "referendum" indetti nel tentativo di annessione degli *Oblasts* di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia, divisioni amministrative caratteristiche di diversi Paesi dell'area balcanica-asiatica paragonabili alle Regioni italiane.

Si rammenta al proposito che l'annuncio relativo all'organizzazione dei referendum sull'annessione alla Russia era stato dato alla fine dello scorso settembre dalle autorità delle repubbliche autoproclamate di Donetsk e Luhansk, i territori del Donbass gestiti da separatisti appoggiati dalla Russia, e i funzionari attualmente al comando nelle zone occupate dai russi nella regione di Kherson e intorno a Zaporizhzhya, nel sud dell'Ucraina³. È ipotizzabile che tale atto sia parte della strategia russa di risposta ai successi delle controffensive militari ucraine: una al sud, nella regione di Kherson, proseguita lentamente, e un'altra a nordest, con esiti positivi in tempi inaspettatamente brevi. Quasi tutta la regione di Kharkiv, in quest'ultima parte del Paese, è stata posta nuovamente sotto il controllo delle autorità ucraine, comprese due città importanti come Izyum e Kupiansk.

I "referendum" sono stati organizzati nei territori ucraini occupati dalla Russia nel contesto di una guerra di aggressione determinata da diffuse violazioni dei diritti umani e intimidazioni da parte delle autorità illegittimamente nominate nei territori occupati dell'Ucraina, e sono stati svolti in condizioni inadeguate a garantire una partecipazione libera e democratica, infrangendo palesemente il diritto internazionale e i principi dell'Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, approvato a Helsinki il 1° agosto 1975⁴, costituendo una flagrante violazione della Carta delle

¹ India e Cina sono stati tra i 35 astenuti, mentre oltre alla Russia e alla Bielorussia, hanno votato contro Corea del Nord, Siria e Nicaragua (fonte: www.onuitalia.org).

² Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. A/RES/ES-11/4 del 13 ottobre 2022, disponibile su: www.undocs.org.

³ Per un approfondimento vedasi: *Gli annunci sui referendum per l'annessione alla Russia nell'Ucraina occupata*, settembre 2022, su www.ilpost.it.

⁴ Si rammenta al proposito che la Conferenza, aperta il 3 luglio 1973 a Helsinki e proseguita a Ginevra dal 18 settembre 1973 al 21 luglio 1975, è stata conclusa a Helsinki il 1° agosto 1975 e i relativi Accordi finali vennero firmata da trentacinque stati, tra cui gli USA, l'URSS, il Canada e tutti gli Stati europei tranne Albania e Andorra. L'Atto finale della Conferenza conteneva la Dichiarazione sui principi che guidano le relazioni tra gli Stati partecipanti, ovvero: l'eguaglianza sovrana, rispetto dei diritti inerenti alla sovranità; il non ricorso alla minaccia o all'uso della forza; l'inviolabilità delle frontiere; l'integrità territoriale degli Stati; la soluzione pacifica delle controversie; il non intervento

Nazioni Unite. La valenza del richiamo all'Atto finale di Helsinki – e in particolar modo ai principi umanitari in essa ripresi, di pari dignità e autodeterminazione dei popoli –, è ampia: in un continente diviso, nel 1975 gli Stati partecipanti alla CSCE si impegnarono esplicitamente a rispettare l'integrità territoriale e l'inviolabilità delle frontiere degli Stati, e l'obiettivo della Comunità internazionale torna oggi quello di applicare i suddetti principi alla crisi in atto nel territorio ucraino.

Nel suo intervento alla sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il rappresentante dell'Italia ha respinto e condannato inequivocabilmente il tentativo unilaterale di annessione da parte della Russia delle suddette regioni ucraine, che dovrebbe ritenersi nullo, e non dovrebbe determinare alcun effetto giuridico, alla stregua dell'illegale tentativo di annessione della Crimea. Allo stesso tempo, ha fermamente condannato i brutali e indiscriminati attacchi della Russia contro molte città dell'Ucraina degli ultimi giorni e ha chiesto alla Russia di porre fine alla sua aggressione militare, di ritirarsi da tutti i territori ucraini e di impegnarsi realmente nel dialogo diplomatico, nell'ambito di una *de-escalation* urgente e concreta e di una soluzione pacifica della guerra in atto nel rispetto della sovranità e dell'integrità ucraina⁵.

Tralasciando osservazioni più approfondite in punto di diritto internazionale sulla questione della legittimità dei referendum in merito all'annessione dei già citati territori ucraini alla Federazione Russa, il cui esito positivo ha determinato, lo scorso 29 settembre, il riconoscimento, rispettivamente, dell'indipendenza delle regioni di Zaporizhzhia e di Kherson con la firma degli Ordini esecutivi n. 6581⁶ e n. 6862⁷ da parte del Presidente della Federazione Russa⁸, il presente contributo sarà maggiormente focalizzato sull'analisi della risoluzione ES-11/4, le principali conseguenze politiche e giuridiche derivanti dalla sua approvazione in seno all'Assemblea generale e i possibili sviluppi politici derivanti da una soluzione diplomatica al conflitto.

2. Il ruolo del diritto internazionale e i punti di contatto con la guerra del Donbass – In uno dei punti più importanti della risoluzione l'Assemblea generale condanna l'organizzazione da parte della Federazione russa del cosiddetto “referendum” illegale svoltosi nelle regioni all'interno dei confini riconosciuti a livello internazionale dell'Ucraina e il conseguente tentativo di annessione illegale delle regioni del Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia⁹. Com'è noto, il diritto internazionale – a differenza del diritto interno – si fonda su un equilibrio di interessi e sulle manifestazioni di volontà degli Stati che partecipano alla sua elaborazione. La votazione di 143 Paesi ONU (su 193)

negli affari interni; il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, inclusa la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo; l'eguaglianza dei diritti e l'autodeterminazione dei popoli; la cooperazione fra gli Stati; l'adempimento in buona fede degli obblighi di diritto internazionale (fonte: www.osce.org).

⁵ Per un approfondimento vedasi: www.italyun.esteri.it.

⁶ Fonte: www.en.kremlin.ru/acts/news/69463.

⁷ Fonte: www.en.kremlin.ru/acts/news/69464.

⁸ Sul punto vedasi il recente contributo di A. Mensi, *Silent leges inter arma? L'annessione dei territori ucraini occupati alla luce del diritto internazionale*, ottobre 2022, disponibile su www.osorin.it.

⁹ Ris. A/RES/ES-11/4, cit., p. 1.

contraria rispetto alle arbitrarie attività della Russia in Ucraina prova che l'interesse prevalente degli Stati è pur sempre nel mantenimento dell'ordine internazionale vigente, e che i governi sono disposti ad affermarlo in una votazione pubblica. Seppure le annessioni territoriali da parte della Russia non producano alcun effetto giuridico, il significato di questa votazione in seno alle Nazioni Unite va dunque oltre il caso specifico della guerra Russia-Ucraina e delle annessioni territoriali da parte della Russia.

Per comprendere le ragioni di un'espressione di condanna così ferma vale la pena di ricordare che proprio le regioni del Donetsk e Luhansk furono coinvolte nel conflitto tra forze separatiste del Donbass ucraino appoggiate dalla Russia e forze governative ucraine¹⁰. In una breve ricostruzione dei fatti, si rammenta che il conflitto affonda le sue origini nel 2013, ed esattamente nella decisione del Presidente ucraino Viktor Yanukovich di abbandonare i piani per la stipulazione di un accordo di libero scambio con l'Unione europea, che spinse decine di migliaia di manifestanti a radunarsi nella Piazza dell'Indipendenza di Kiev chiedendo il ripristino dell'accordo e l'allontanamento dello stesso Presidente¹¹. Nello scontro tra le forze di sicurezza ucraine e i manifestanti, morirono almeno 100 persone. Alla fine di febbraio 2014, a seguito della sfiducia del Parlamento nei confronti di Yanukovich, questi fuggiva in Russia, mentre subentrava un nuovo governo ad interim guidato da Arseniy Yatsenyuk¹².

In risposta alle manifestazioni filo-europee, la Russia nel febbraio del 2014 aveva ripristinato il controllo sullo stretto di Kerch e sulla penisola di Crimea nel sud dell'Ucraina. Dopo l'occupazione russa della Crimea in marzo, gli insorti armati appoggiati dalla Russia presero il controllo di molte città nelle regioni di Donetsk e Luhansk, avviando ufficialmente un conflitto armato con le forze ucraine nel quale entrambe le parti violarono a più riprese il diritto internazionale umanitario e causarono in soli sette mesi la morte di oltre 4.000 combattenti e civili¹³. A partire dall'aprile 2014 l'epicentro dello scontro si concentrò nelle divisioni di Donetsk e di Luhansk, il cosiddetto "Donbass" nell'Ucraina orientale, oggi nuovamente nel mirino dagli interessi russi, in ciò che potrebbe determinare un pericoloso ridisegnamento dello scacchiere internazionale. Feroci battaglie nel 2014-2015 si conclusero con un terzo del territorio delle regioni – la parte più urbanizzata – nelle mani delle auto-definite Repubbliche

¹⁰ La "guerra del Donbass" dalla primavera del 2014 ha visto contrapporsi nell'Ucraina orientale le forze armate di Kiev e le milizie separatiste provocando oltre 14.000 morti. Tra i molteplici contributi sul tema, vedasi: S. Plokhly, *The Gates of Europe: A History of Ukraine*, New York, 2015; A. Wilson, *The Ukrainians: Unexpected Nation*, Londra, 2015; United States Department of State, *2014 Country Reports on Human Rights Practices – Ukraine*, giugno 2015, su www.refworld.org; A. Reid, *Borderland: A Journey Through the History of Ukraine*, New York, 2015; F. Encke, *An independent and sovereign Ukraine is key to Euro-Atlantic security*, luglio 2020, su www.nato.int. Di recente, v. A. Wilson, *Global Conflict Tracker: Conflict in Ukraine*, su www.cfr.org.

¹¹ C. Pretto, *Donbass: la guerra prima della guerra*, aprile 2022, su: www.analisedifesa.it.

¹² International Crisis Group, *Rebels without a Cause: Russia's Proxies in Eastern Ukraine*, Europe & Central Asia Report n. 254, luglio 2019, su www.crisisgroup.org.

¹³ Vedasi al proposito il Rapporto Annuale 2014 dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione in Europa (OSCE) con riferimento alla Missione speciale di monitoraggio in Ucraina. Tra tutte quelle di più alto profilo dell'OSCE nel 2014, la Missione ha svolto un ruolo fondamentale nel documentare e riferire in merito agli sviluppi della crisi in Ucraina e intorno ad essa, e grazie alla sua presenza sul terreno ha rappresentato la presenza in loco della Comunità internazionale, contribuendo a facilitare il dialogo sul terreno (pp. 114-117). Il testo del Rapporto è disponibile su: www.osce.org.

Popolari di Donetsk e Luhansk. Tra settembre 2014 e febbraio 2015, Russia, Ucraina, Francia e Germania firmarono a diverse iterazioni il cosiddetto Accordo o Protocollo di Minsk¹⁴, che alla fine interruppe le offensive e controffensive e ridusse significativamente i combattimenti.

Gli accordi non furono mai attuati in modo completo e i combattimenti si trasformarono in una guerra di trincea, con circa 75.000 soldati che si fronteggiavano lungo una linea del fronte di circa 500 chilometri che attraversava aree densamente popolate. Com'è noto, la guerra rovinò l'economia e le industrie pesanti della zona, costringendo milioni di persone a trasferirsi e trasformando la zona di conflitto in una delle aree più contaminate da mine anti-uomo del mondo¹⁵. Il Governo ucraino impose via via restrizioni alla libertà dei media, anche vietando i canali televisivi russi e impedendo ai giornalisti stranieri di entrare nel paese: tra aprile 2014 e settembre del 2015, intensi combattimenti portarono al completo collasso della legge e dell'ordine in diverse aree controllate dai ribelli.

3. La questione territoriale e umanitaria nella risoluzione ES-11/4 – L'accento posto sui punti di contatto tra i prodromi della guerra del Donbass, con l'occupazione dei distretti di Donetsk e Luhansk, e il controllo militare temporaneo da parte della Federazione russa dei distretti di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia dello scorso mese è utile a comprendere le ragioni che, in punto di diritto, hanno condotto l'Assemblea generale ad adottare la risoluzione ES-11/4. La guerra in Ucraina costituisce infatti un nuovo *turning point*, dinanzi al quale l'ONU è ancora una volta chiamata a dimostrare la sua capacità di adattamento di fronte a un mutato contesto internazionale.

La salvaguardia dell'integrità territoriale secondo il diritto internazionale è riconducibile dapprima al richiamo, in apertura della risoluzione, del principio di diritto internazionale consuetudinario in base al quale sia da considerarsi illegale ogni acquisizione territoriale risultante dalla minaccia o dall'uso della forza enucleato nella "Dichiarazione sui principi di Diritto internazionale in materia di relazioni amichevoli e cooperazione tra Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite"¹⁶, a seguito del richiamo al divieto di minaccia o uso della forza per ledere l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli altri Stati, di cui all'art. 2 della Carta ONU¹⁷. Allo stesso

¹⁴ Il Protocollo venne firmato dal Presidente ucraino Kucma, dall'Ambasciatore russo a Kiev, Zurabov, e dai rappresentanti delle due repubbliche separatiste di Donetsk e Luhansk, sotto la supervisione dell'inviata speciale dell'OSCE Tagliavini. L'accordo prevedeva il cessate il fuoco, lo scambio di prigionieri e l'impegno dell'Ucraina a riformare la propria Costituzione, arrivando a garantire una forte autonomia per le due Repubbliche separatiste, rimaste però in territorio e sotto sovranità ucraina (Crocco R., *Ucraina 2022: la guerra delle vanità*, Firenze, 2022, p. 33).

¹⁵ International Crisis Group, *Peace in Ukraine (III): The Costs of War in Donbas*, Europe & Central Asia Report n. 261, settembre 2020, su www.crisisgroup.org.

¹⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970, disponibile su www.documents-dds-ny.un.org.

¹⁷ Il par. 4 dell'art. 2 va letto in combinato disposto con altri principi fondamentali del diritto internazionale come, ad esempio, il divieto di interferenze negli affari interni degli Stati, richiamato dal par. 7 dello stesso articolo. Il testo integrale della Carta delle Nazioni Unite è disponibile su: www.un.org.

tempo, vengono richiamate le risoluzioni ONU riguardanti le questioni territoriali e umanitarie ucraine: la risoluzione “Territorial integrity of Ukraine”¹⁸ e le più recenti “Aggression against Ukraine”¹⁹ e “Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine”²⁰.

Ma il punto più saliente della risoluzione è la condanna dell’atto di aggressione da parte russa in relazione al controllo militare temporaneo di Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporizhzhia e dello *status* di indipendenza delle ultime due regioni, proclamato unilateralmente dalla Federazione russa il 29 settembre 2022²¹ a seguito dei referendum organizzati dal 23 al 27 settembre con lo scopo di mutare i confini dell’Ucraina riconosciuti dalla Comunità internazionale. In relazione ai due episodi ci si riferisce come ad una violazione della sovranità, l’indipendenza e l’integrità territoriale dell’Ucraina²², in contrasto con i principi della Carta ONU e con la dichiarazione del Segretario generale dell’ONU dello stesso 29 settembre, nel quale si ribadiva che l’annessione del territorio di uno Stato da parte di un altro, avvenuta sotto minaccia o uso della forza, costituisce una violazione degli stessi principi della Carta ONU e del diritto internazionale²³. Si rammenta al proposito che il principio di integrità territoriale è ampiamente tutelato dal diritto internazionale, essendo espressamente riconosciuto sin dal 1919, dall’art. 10 del Patto della Società delle Nazioni, e dall’art. 3 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933, oltre che dal già richiamato art. 2, par. 4, della Carta ONU²⁴ e dalle risoluzioni 2625 (XXV) del 1970²⁵ e 3314 (XXIX) del 1974²⁶.

Volendo trarre le prime considerazioni, è possibile affermare che la sessione di emergenza dell’Assemblea generale dell’ONU²⁷ del 12 ottobre ha una valenza molto pregnante sia dal punto di vista simbolico che giuridico. Seppur appaia al momento attuale altamente improbabile che il Presidente Vladimir Putin annulli le presunte

¹⁸ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. 68/262 del 27 marzo 2014, disponibile su: www.documents-dds-ny.un.org.

¹⁹ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. ES/11-1 del 2 marzo 2022, disponibile su: www.documents-dds-ny.un.org.

²⁰ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. ES/11-2 del 24 marzo 2022, disponibile su: www.documents-dds-ny.un.org.

²¹ Con Ordini esecutivi n. 658 (*supra*, nota 5) e n. 686 (*supra*, nota 6).

²² Ris. A/RES/ES-11/4, cit., p. 1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Vedasi *supra* nota 17.

²⁵ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. 2625 (XXV) del 24 ottobre 1970 contenente la “Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite”, disponibile su: www.undocs.org. La stessa Dichiarazione afferma solennemente come l’uso della forza contro l’integrità territoriale di un altro Stato costituisca un crimine contro la pace, da cui scaturisce una responsabilità internazionale, e come dall’uso della forza non possa derivare in alcun modo l’acquisizione di un territorio appartenente ad uno Stato sovrano (cfr. A. Mensi, *op. cit.*, p. 2).

²⁶ Assemblea generale delle Nazioni Unite, ris. 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974 contenente la “Definizione di aggressione”, nella quale si affermava che nessuna acquisizione territoriale derivante dall’uso della forza potesse essere riconosciuta come legale dal punto di vista del diritto internazionale (art. 5, par. 3). Il testo della risoluzione è ugualmente disponibile su: www.undocs.org.

²⁷ Si rammenta al proposito che la sessione speciale di emergenza dell’Assemblea Generale è iniziata il 28 febbraio 2022, pochi giorni dopo l’inizio della guerra in Ucraina (fonte: www.news.un.org).

annessioni del Sud-Est dell'Ucraina in conseguenza del voto contrario della maggioranza dei Paesi delle Nazioni unite, la risoluzione ES-11/4 segna una tappa fondamentale dell'impegno della Comunità internazionale per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini riconosciuti a livello internazionale, che si estende fino alle sue acque territoriali. Vale la pena di ricordare che in quanto successore giuridico dell'Unione sovietica – che nel 1975 riconobbe i principi della Carta delle Nazioni Unite ripresi nell'Atto finale di Helsinki – la Russia oggi sarebbe tenuta a rispettare quei principi. Il tentativo del Presidente Putin di ripristinare la sovranità dell'ex Unione sovietica e dell'Impero russo, a cominciare con la guerra del Donbass e sino alle presunte, recenti, annessioni territoriali, tramite un esercizio *de facto* della forza militare e dell'influenza politica, appare invece come una violazione di tali fondamenti.

4. Profili giuridici del disconoscimento dell'azione russa nelle regioni ucraine occupate – A conferma di ciò nella risoluzione ES-11/4 i referendum sullo status territoriale delle regioni di Donetsk, Kherson, Luhansk e Zaporizhzhia promossi e svolti dalla Federazione russa a fine settembre 2022 ed il conseguente tentativo di annessione degli stessi territori a seguito dell'ultima dichiarazione del 29 settembre 2022, sono dichiarati illegali e invalidi in base al diritto internazionale, in quanto tenuti in violazione dell'integrità territoriale e della sovranità dello Stato ucraino, oltre che contrari ai principi della Carta ONU²⁸. La risoluzione contiene inoltre una dichiarazione dell'ONU in base alla quale i predetti referendum non produrrebbero un cambiamento *de facto* del pregresso status territoriale²⁹, ovvero di territori appartenenti all'Ucraina³⁰, e in tal senso depone l'appello alla Federazione russa per un ritiro immediato, completo e incondizionato delle proprie forze militari dal territorio ucraino, riportandole all'interno dei confini internazionalmente riconosciuti³¹.

Nell'ottica di un'azione congiunta di isolamento della Russia, attraverso la risoluzione ES-11/4 anche gli Stati della Comunità internazionale, le Organizzazioni internazionali e le Agenzie specializzate delle Nazioni Unite vengono coinvolti nel disconoscimento di ogni – eventuale – variazione dello *status* giuridico e territoriale delle regioni ucraine in esame, astenendosi da ogni azione interpretabile come un riconoscimento di un differente *status* territoriale rispetto a quello attuale³², a conferma dell'impegno degli Stati per la sovranità, l'indipendenza e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

²⁸ Vedasi *supra* nota 17.

²⁹ Ris. A/RES/ES-11/4, cit., p. 2.

³⁰ Nello specifico, si parla di Repubbliche Popolari di Donetsk e Luhansk, e di regioni di Kherson e Zaporizhzhia (fonte: www.agenzianova.com).

³¹ Sul punto vedasi A. Baldini, *Ucraina: vasta condanna internazionale dei referendum, 143 Paesi contro Mosca*, ottobre 2022, su www.onuitalia.com.

³² Ris. A/RES/ES-11/4, cit., p. 2.

5. Osservazioni finali e prospettive future – In conclusione della risoluzione ES-11/4 il focus dell'Assemblea generale è posto sul profilo umanitario³³ dell'attuale conflitto in Ucraina, con un *endorsement* all'azione umanitaria svolta dal Segretario generale delle Nazioni Unite, gli Stati membri e le Organizzazioni internazionali³⁴ e regionali in risposta alla crisi umanitaria e alla situazione dei rifugiati³⁵, con particolare riguardo all'azione svolta dai predetti attori di supporto alla *de-escalation* e ad una soluzione pacifica del conflitto attraverso il dialogo politico, i negoziati e altre forme di mediazione politica³⁶.

Nel contesto attuale, caratterizzato da forte instabilità politica e da una debordante crisi umanitaria ed economica in Europa, la via diplomatica alla soluzione pacifica delle ostilità appare controversa. Da un lato, infatti, il *summit* G20 che si è tenuto il 15 e 16 novembre 2022 a Bali ha offerto l'occasione per un nuovo tentativo di riportare il *focus* della cooperazione internazionale sulla questione russo-ucraina, in uno scacchiere geopolitico caratterizzato da forte incertezza³⁷. In particolare, il consesso si è chiuso con la richiesta dei *leader* della maggior parte dei Paesi al vertice del ritiro completo e incondizionato dell'esercito russo dai territori occupati, in una dichiarazione nella quale è stata espressa una dura condanna della guerra in Ucraina³⁸. Dall'altro, va preso atto del rifiuto della Federazione russa³⁹, lo scorso 7 ottobre 2022, di collaborare con l'esperto indipendente che il Consiglio per i diritti umani dell'ONU ha deciso di nominare per indagare sulle presunte violazioni dei diritti umani riguardanti la Russia⁴⁰, che porterebbe a dedurre il fallace tentativo di accettazione e collaborazione da parte dei russi con gli

³³ Secondo i recenti dati forniti dal Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), sono più di 25,3 milioni le persone che necessitano assistenza umanitaria: 7,1 milioni sono bambini sotto i 18 anni, di cui 3,3 milioni all'interno dell'Ucraina sconvolta dalla guerra e 13,6 milioni di persone non hanno accesso ad acqua sicura (fonte: www.unicef.it).

³⁴ Inclusa l'OSCE. Si segnala tuttavia che la missione di monitoraggio OSCE era stata approvata nel 2014, in piena crisi per il Donbass e la Crimea, venendo ridotta nel numero all'inizio della guerra, e infine soppressa a fine aprile 2022, in ragione del rifiuto della Russia di rinnovarne il mandato, il che non avrebbe lasciato altra scelta se non quella di chiudere le attività di monitoraggio. A fine marzo 2022 la Missione era stata accusata dalle autoproclamate repubbliche filorusse di Luhansk e Donetsk, di svolgere attività spionistiche per conto delle forze occidentali, e quattro membri dello staff nazionale erano stati arrestati. Tali accuse erano state riprese anche dal Ministero degli esteri russo, secondo il quale la Missione avrebbe fornito con regolarità a Kiev e all'intelligence occidentale informazioni sulla posizione delle forze secessioniste (fonte: www.euronews.com). Per un approfondimento sull'azione umanitaria svolta in risposta all'*escalation* del conflitto in Ucraina, vedasi: www.osce.org.

³⁵ Ris. A/RES/ES-11/4, cit., p. 2.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Per un *focus* sui temi oggetto del vertice interministeriale in Indonesia, vedasi: www.g20.org.

³⁸ Fonte: www.euronews.com.

³⁹ Come riferito dall'agenzia di stampa russa Tass (fonte: www.repubblica.it).

⁴⁰ La nomina è stata decisa con 17 voti a favore, 6 contrari e 24 astenuti nella riunione del Consiglio per i diritti umani, riunitosi a Ginevra, alla fine di settembre 2022 (fonte: International Service for Human Rights, *Human Rights Council establishes Special Rapporteur to monitor human rights abuses, civil society crackdown in Russia*, ottobre 2022, su: www.ishr.ch). È la prima volta che viene creata una funzione del genere col compito di indagare sull'attività di un Paese membro del Consiglio di sicurezza, sebbene già nello scorso maggio 2022 lo stesso Consiglio dei diritti umani – dal quale, com'è noto, la Russia è stata espulsa dopo l'invasione dell'Ucraina e ammessa col solo rango di osservatore – avesse avviato una inchiesta di alto livello sulle denunce di violazioni compiute dalle truppe di Mosca in Ucraina (fonte: Euronews, *Diritti umani, Mosca sotto osservazione dell'ONU*, ottobre 2022, su www.euronews.com). Tuttavia, il numero ampio di astenuti potrebbe essere indice della perplessità in merito alla nomina, ciò potrebbe far pensare – seppur non auspicabilmente – a una minore effettività del ruolo dell'esperto indipendente.

sforzi della Comunità internazionale nel garantire il rispetto del diritto internazionale e della *rule of law*.

Il *trend* politico prevalente sembrerebbe in ogni caso essere quello di ribadire la responsabilità della Federazione russa per l'invasione dell'Ucraina, come dimostrerebbe il voto del 14 novembre scorso dell'Assemblea generale, nell'ambito della sessione speciale di emergenza⁴¹, di un'ulteriore bozza di risoluzione delle Nazioni Unite⁴² con la quale si chiede alla Federazione russa di pagare le riparazioni per i danni di guerra provocati con l'invasione dell'Ucraina, di interrompere le operazioni di combattimento in Ucraina e di ritirare le sue truppe⁴³.

L'atto, intitolato "Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine" è stato adottato con 94 voti a favore e 14 contrari, ma ben 73 astensioni: un dato, quest'ultimo, che confermerebbe lo scenario di un clima politico caratterizzato da una forte incertezza e una tendenza degli Stati a non prendere posizione su un dossier divenuto sempre più "caldo" politicamente. L'Assemblea generale, nel riconoscere la necessità di istituire un meccanismo internazionale per il risarcimento di danni, perdite o lesioni derivanti dagli atti illeciti della Federazione russa a livello internazionale⁴⁴, ha così posto le basi affinché quest'ultima debba essere chiamata a rispondere di eventuali violazioni del diritto internazionale, del diritto umanitario internazionale e del diritto internazionale dei diritti umani in o contro l'Ucraina⁴⁵. Per compiere un bilancio sull'effettività di tali misure sarà sicuramente utile attendere gli sviluppi politici nei prossimi mesi, nell'auspicio del più ampio consenso della Comunità internazionale sulla messa in atto di azioni congiunte nel rispetto del diritto internazionale umanitario e per la tutela dei diritti umani in Ucraina.

Si rammenta in conclusione che le norme giuridiche internazionali pongono precisi limiti alla condotta delle ostilità e stabiliscono principi generali di gradualità e proporzionalità della deterrenza e delle risposte difensive⁴⁶: se il diritto internazionale delinea tutti i margini dell'esercizio della violenza bellica, il diritto internazionale umanitario prevede misure di protezione e tutela per la popolazione e gli obiettivi civili, i prigionieri, i feriti, i malati, e i rifugiati. Nel caso dell'Ucraina, vanno ribaditi i limiti imposti dal diritto internazionale umanitario anche con riferimento ad un'eventuale azione armata di *peacekeeping*⁴⁷, che in base ai principi generali della prassi ai sensi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, ovvero delle pronunce adottate dalla Corte Internazionale della Giustizia, non potrebbe tradursi in un regime di "occupatio

⁴¹ Vedasi *supra*, nota 27.

⁴² Assemblea generale delle Nazioni Unite, doc. A/ES-11/L.6 del 7 novembre 2022, disponibile su: www.undocs.org.

⁴³ *Ivi*, p. 2.

⁴⁴ Attraverso la creazione di un registro internazionale dei danni che serva come un registro di prove e di informazioni (Assemblea generale delle Nazioni Unite, doc. A/ES-11/L.6, cit., p. 2).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Ronzitti N., *Il diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2017.

⁴⁷ Delli Santi M., "Gli strumenti del diritto internazionale per la ricerca della pace in Ucraina", marzo 2022, su www.affariinternazionali.it.

bellica” prolungata o nella “annessione” del territorio dello Stato autore dell’intervento, bensì dovrebbe avere l’obiettivo di tutelare il governo locale e consolidare l’Ucraina come Stato indipendente, nel rispetto della sua integrità territoriale, tornata al centro del dibattito più attuale.

Novembre 2022