

Osservatorio di Politica Internazionale



IL “VETO” RUSSO E LA PARALISI DELL’AZIONE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA SULLA CRISI UCRAINA

di Giuseppe Paccione

SOMMARIO

Introduzione	Pag. 3
I parametri relativi alla soluzione delle controversie del Consiglio di Sicurezza	Pag. 4
Ambiguità tra il diritto di <i>veto</i> e il criterio <i>astensionistico</i>	Pag. 7
Le modalità dell' <i>astensione</i> nella Carta onusiana	Pag. 8
La distinzione fra controversia e situazione nella crisi ucraina	Pag. 12
Precedenti storici	Pag. 15
Conclusioni	Pag. 17
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	Pag. 19

INTRODUZIONE

Il braccio di ferro tra Kiev e Mosca è ormai divenuto concreto, iniziato dal momento in cui, attraverso le immagini satellitari, si notavano il dispiegamento dei soldati russi a ridosso delle frontiere ucraine¹ e l'arrivo di truppe militari sia dell'Alleanza atlantica, sia degli Stati Uniti². È stato, inoltre, evidenziato da parte del *Dipartimento di Stato* che Mosca è decisa ad avviare un'azione muscolare militare aggressiva e che potrebbe artefare o inscenare una provocazione come *pretesto* per un intervento militare³. Accuse che il Cremlino ha rispedito al mittente statunitense, che, a parere di Mosca, cercano di soffiare sul fuoco della crisi⁴.

Durante la convocazione di una riunione urgente, voluta fortemente dagli Stati Uniti, del Consiglio di Sicurezza il 31 gennaio 2022, l'ambasciatore delegato ucraino *M. Sergiy Kyslytsya*, accreditato presso le Nazioni Unite, ha fatto appello agli Stati membri permanenti e non all'organo esecutivo onusiano di adottare una «decisione con cognizione di causa, quando sarà il momento, relativa alla questione dell'utilizzo tempestivo e decisionale della *diplomazia preventiva*, ai sensi del Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite, che sancisce la responsabilità del Consiglio di Sicurezza di *fare indagini* su qualsiasi controversia o situazione che possa portare ad un attrito fra le nazioni o dar luogo ad una disputa»⁵. Il delegato ucraino ha posto in risalto quelli che sono i poteri dell'organo politico onusiano, come quello di indagare su qualsiasi controversia o situazione pericolosa per la pace e la sicurezza internazionali, potere che può essere espletato dal Consiglio di Sicurezza direttamente o affidandone l'esecuzione al Segretario Generale che può procedere in modo diretto a indagini su questioni prettamente pericolose per la struttura archetipa della pace e della sicurezza internazionali⁶.

La preoccupazione riguarda una eventuale presentazione di una bozza risolutiva concernente una soluzione all'ingarbugliamento senza via di uscita in cui si trovano due Stati sovrani che sono anche membri delle Nazioni Unite, di cui uno è membro permanente con il diritto di veto, diritto reputato non un privilegio, ma una responsabilità internazionale. Strumento, quale esercizio ostruzionistico di cui gode solo ciascun membro permanente⁷, che la Federazione russa può utilizzare per paralizzare e impedire l'approvazione di qualsiasi bozza di risoluzione, bloccando in tal guisa ogni azione adottata a sostegno dell'Ucraina. Tale potere del diritto di veto come blocco di sicurezza del sistema onusiano, che implica la

¹ A. TROIANOVSKI, M. SCHWIRTZ, *As Putin blames west, Russia's military buildup continues*, in *The New York Times*, 2 febbraio 2022.

² B. SULLIVAN, *Newly deployed U.S. troops arrive in Europe as Russia bolsters its own forces*, in *National Public Radio*, 5 febbraio 2022.

³ A. J. BLINKEN, *The stakes of Russia aggression for Ukraine and beyond*, del 20 gennaio 2020, consultabile in <https://www.state.gov/the-stakes-of-russian-aggression-for-ukraine-and-beyond/>.

⁴ *Russia denies allegations of fabricating pretext to invade Ukraine*, in *Reuters*, 4 febbraio 2022.

⁵ Cfr. il *Verbatim* della riunione del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 2022, in *S/PV.8960*, p.20, in <https://undocs.org/en/S/PV.8960>.

⁶ T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p.594 ss.

⁷ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, p.105 ss.

manifestazione di una volontà contraria⁸, viene circoscritta dall'obbligo delle Parti ad una controversia ad astenersi dal voto⁹. Negli ultimi anni, il comportamento astensionistico è stato considerato incoerente e parsimonioso sebbene sia nella teoria vincolante, ma nella prassi si è avuto un atteggiamento di voler manifestare la condotta di astensione. È ben noto che i principali protagonisti del palcoscenico onusiano non siano stati disposti a premere sugli Stati affinché si attenessero al loro obbligo di astenersi, non mancando ovviamente le lagnanze di Stati piccoli che hanno evidenziato che lo Statuto delle Nazioni Unite impone ai membri del Consiglio di Sicurezza ad astenersi quando sono coinvolti in una controversia.

Attorno al problema di una eventuale astensione russa, gli Stati membri permanenti – che sono la Cina, la Francia, la Gran Bretagna, la Federazione russa e gli Stati Uniti d'America – non si sono espressi. Ricordando, in un certo qual modo, che il mero criterio dell'astensione, da parte di uno Stato membro permanente, dovrebbe considerarsi come veto ed essere, pertanto, idonea a bloccare il funzionamento del meccanismo dell'organo politico onusiano. Su questo punto, però, va precisato che il voto dei cinque Stati membri permanenti debba concorrere ovvero debba essere compreso¹⁰.

I PARAMETRI RELATIVI ALLA SOLUZIONE PACIFICA DELLE CONTROVERSIE DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA

Il Consiglio di Sicurezza, considerato la ruota attorno alla quale girano le Nazioni Unite ed anche la cerchia privilegiata degli Stati membri permanenti, che costituisce il centro della ruota stessa, dinanzi alle minacce che possano colpire le fondamenta su cui la pace e la sicurezza internazionali si poggiano, agisce nell'ambito dei parametri contenuti nei capitoli VI, che si occupa della soluzione pacifica delle controversie assegnando al Consiglio di Sicurezza un ruolo conciliativo, e VII, relativo all'azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione, dello Statuto onusiano che definisce i meccanismi giuridici di amministrazione dell'azione coercitiva armata da parte dell'organo esecutivo onusiano¹¹.

Il Consiglio di Sicurezza, custode del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e *super partes*, ove lo ritenga necessario invita o raccomanda gli Stati parti a

⁸ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2020, p.88 ss.

⁹ «Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti; tuttavia nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un Membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto» (articolo 27, paragrafo 3, della Carta delle Nazioni Unite).

¹⁰ A. NOVOSSELOFF, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2003, p.91 ss.

¹¹ E. CANNIZZARO, *Diritto Internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p.63 ss.

trovare ogni maniera per risolvere la loro controversia¹² mediante strumenti pacifici¹³ come metodi diplomatici per giungere alla soluzione della disputa¹⁴. Essi sono, ad esempio, il negoziato, che si può concretizzare con un dialogo e confronto di posizioni fra Stati parti di una controversia; l'inchiesta, con cui si indica un procedimento usato nel momento in cui tra due Parti vi sia un contrasto di posizioni a questioni di fatto; la mediazione, utile per favorire la soluzione della controversia e per prevenire o far cessare conflitti fra Stati¹⁵; la conciliazione, che va intesa come un *iter* per favorire la soluzione di controversie mercé l'esame della disputa di una Commissione che ha il compito di portare le Parti ad un accordo non vincolante¹⁶; e, infine, l'arbitrato, che serve per fornire una valutazione della controversia, obbligatorio per le Parti¹⁷. Inoltre, la Carta onusiana consente a ciascuno Stato di sottoporre ogni controversia all'organo politico onusiano¹⁸, che può avviare indagini su ogni disputa¹⁹. Viene anche conferito al Consiglio di Sicurezza, quale organo a composizione ristretta ed elitaria, dei poteri aggiuntivi per raccomandare delle procedure specifiche²⁰ per la soluzione pacifica, in ogni momento, di una controversia²¹.

All'interno del quadro del Capitolo VII, dedicato al vincolo della Carta delle Nazioni Unite riposa il sistema di sicurezza collettiva. In questo contesto, il Consiglio di Sicurezza, qualora si trovasse dinanzi ad una situazione nella quale la pace e la sicurezza internazionali fossero minacciate, può intervenire attraverso le disposizioni contenute nel Capitolo VII, in particolar modo le prime tre che costituiscono il cuore del dispositivo e servono come base all'azione coercitiva dell'organo politico onusiano. Ci si riferisce, *in primis*, al compito di accertare

¹² «Il Consiglio di Sicurezza ove lo ritenga necessario, invita le parti a regolare la loro controversia mediante tali mezzi» (articolo 33, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite).

¹³ C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2004, p.207 ss.

¹⁴ «Le parti di una controversia, la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, devono, anzitutto, perseguirne una soluzione mediante negoziati, inchiesta, mediazione, conciliazione, arbitrato, regolamento giudiziale, ricorso ad organizzazioni od accordi regionali, od altri mezzi pacifici di loro scelta» (articolo 33, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite).

¹⁵ G. PALMISANO, *Contributo allo studio giuridico dei metodi diplomatici per la soluzione delle controversie tra gli Stati*, Giappichelli, Torino, 2019, p.23 ss.

¹⁶ U. VILLANI, *La conciliazione nelle controversie internazionali*, Jovene Editore, Napoli, 1989, p.101 ss.

¹⁷ A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p.428 ss.

¹⁸ «Ogni Membro delle Nazioni Unite può sottoporre qualsiasi controversia o situazione della natura indicata nell'articolo 34 all'attenzione del Consiglio di Sicurezza o dell'Assemblea Generale» (articolo 35, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite).

¹⁹ «Il Consiglio di Sicurezza può fare indagini su qualsiasi controversia o su qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia o della situazione sia suscettibile di mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale» (articolo 34 della Carta delle Nazioni Unite).

²⁰ «1. Il Consiglio di Sicurezza può, in qualsiasi fase di una controversia della natura indicata nell'articolo 33, o di una situazione di natura analoga, raccomandare procedimenti o metodi di sistemazione adeguati. 2. Il Consiglio di Sicurezza deve prendere in considerazione la procedura per la soluzione della controversia che siano già state adottate dalle parti. 3. Nel fare raccomandazioni a norma di questo articolo il Consiglio di Sicurezza deve inoltre tenere presente che le controversie giuridiche dovrebbero, di regola generale, essere deferite dalle parti alla Corte Internazionale di Giustizia in conformità alle disposizioni dello Statuto della Corte» (articolo 36 della Carta delle Nazioni Unite).

²¹ «Senza pregiudizio delle disposizioni degli articoli 33 e 37, il Consiglio di Sicurezza può, se tutte le parti di una controversia lo richiedono, fare ad esse raccomandazioni per una soluzione pacifica della controversia» (articolo 38 della Carta delle Nazioni Unite).

l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione alla pace e di un atto di aggressione²², uno dei poteri di cui si avvale il Consiglio di Sicurezza²³. L'ulteriore potere, di cui gode sempre l'organo esecutivo delle Nazioni Unite, concerne l'adozione di misure non implicanti l'impiego dell'azione coercitiva armata come misure punitive, attraverso il meccanismo progressivo delle sanzioni come il blocco attorno allo Stato aggressore con l'interruzione totale o parziale dei rapporti economici, delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree e via discorrendo, sino alla rottura delle relazioni diplomatiche²⁴. Tali misure sanzionatorie, che non comportano il ricorso allo strumento dell'impiego della forza, formano oggetto di una decisione dell'organo politico onusiano, ossia di un atto che vincola ogni Stato membro delle Nazioni Unite ad adottarle²⁵. Va precisato, in aggiunta, che si tratta di misure oggetto di decisioni, che pertanto vincolano gli Stati membri e i cui obblighi prevalgono su quelli assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale²⁶.

Può accadere che le misure non comportanti l'uso dello strumento bellico non siano sufficienti oppure inadeguate per fermare una violazione alla pace e alla sicurezza internazionali, lo stesso Consiglio di Sicurezza, allora, potrebbe procedere all'adozione di misure coercitive oppure implicanti l'uso della forza²⁷, come un'azione di polizia internazionale, ovvero intraprendere azioni militari di tipo coercitivo nella cornice dell'architettura del sistema di sicurezza collettiva onusiana²⁸. Si possono citare alcuni esempi come quello dell'adozione all'unanimità del Consiglio di Sicurezza, che agiva nel quadro del Capitolo VII, della risoluzione relativa all'embargo su qualsiasi fornitura di armi al *Sud Africa*, accusata quest'ultima di ripetuti atti di aggressione nei riguardi di alcuni Stati africani confinanti che potevano compromettere una minaccia all'equilibrio dei due pilastri della pace e della sicurezza internazionali su cui l'intera comunità internazionale si poggia²⁹. Nel 1999, il Consiglio di Sicurezza adottava una risoluzione che istituiva la *Missione delle Nazioni Unite*

²² «Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale» (articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite).

²³ R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di Sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2008, p.37 ss.

²⁴ «Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche» (articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite).

²⁵ S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2012, p.232 ss.; B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2020, p.284 ss.

²⁶ M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma Tre Press, 2020, p.23 ss.

²⁷ «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 dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite» (articolo 42 della Carta delle Nazioni Unite).

²⁸ P. DAILLIER, *Article 42*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Edition Economica, Paris, 2005, I, p.1243 ss.

²⁹ Cfr. la Risoluzione 418, adottata dal Consiglio di Sicurezza, il 4 novembre 1977, reperibile e consultabile in <https://digitallibrary.un.org/record/66633>. R. CADIN, *op. cit.*, Giuffrè, Milano, 2008, p.46 ss.

in Sierra Leone, quale operazione di *peace-keeping*³⁰. Altro esempio da delineare è l'adozione della risoluzione dell'organo politico onusiano nei riguardi della Libia, contenente l'autorizzazione agli Stati membri ad intraprendere tutte le misure necessarie, restando nei parametri del Capitolo VII³¹.

AMBIGUITÀ TRA IL DIRITTO DI VETO E IL CRITERIO ASTENSIONISTICO

Il concetto permanenza sta a significare, per i cinque Stati non rientranti nel meccanismo temporaneo in seno al Consiglio di Sicurezza ma in quello *sine die*, sia un particolare privilegio, sia una responsabilità che consente di poter essere partecipe a trovare la soluzione in svariate crisi internazionali ed essere un attore sul palcoscenico del mondo. I cinque Paesi membri permanenti (*P5* o *Big Five*) cinese, francese, inglese, russo e statunitense dispongono del c.d. diritto di veto che permette di poter bloccare l'adozione di una risoluzione³². Viene previsto nella Carta onusiana che le decisioni dell'organo politico delle Nazioni Unite attorno alle problematiche sostanziali siano adottate mercé il voto favorevole di nove Stati membri non permanenti, nel quale siano inclusi i voti di quelli permanenti³³.

Una limitazione all'utilizzo di questo strumento, da parte dei cinque Stati membri permanenti, è stata chiesta sia da vari Stati che dalla società civile³⁴, attraverso delle iniziative³⁵ che servono per sollecitare i membri del Consiglio di Sicurezza a non dissentire su bozze risolutive credibili, miranti a fermare i crimini di guerra, il crimine di genocidio e i crimini contro l'umanità.

Inoltre, viene chiesto, ai sensi della Carta onusiana, allo Stato (permanente o no) parte di una controversia di astenersi dal voto su decisioni previste dal Capitolo VI, menzionando il principio *nemo iudex in re sua*, nel senso che nessuno può essere contemporaneamente giudice e parte di una controversia³⁶, ma non dal Capitolo VII, e dall'articolo 52, paragrafo 3,

³⁰ Cfr. la Risoluzione S/RES/1270(1999). F. OLONISAKIN, *United Nations in Sierra Leone (UNIMISAL)*, in *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, J. A. Koops et alii (eds), Oxford University Press, Oxford, 2015, p.245 ss.

³¹ Cfr. la Risoluzione S/RES/1973 (2011), del 17 marzo 2011, in [https://undocs.org/fr/S/RES/1973\(2011\)](https://undocs.org/fr/S/RES/1973(2011)). E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 3/2011, p.821 ss.; U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2011, p. 369 ss.

³² «Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove Membri, nel quale siano compresi i voti dei Membri permanenti; tuttavia nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dal paragrafo 3 dell'articolo 52, un Membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto» (articolo 27, paragrafo 3, della Carta delle Nazioni Unite).

³³ U. VILLANI, *Lezioni di Diritto Internazionale*, Cacucci, Bari, 2021, p.239 ss.

³⁴ J. TRAHAN, *The Narrow Case for the Legality of Strikes in Syria and Russia's Illegitimate Veto*, 23 marzo 2018, in <https://opiniojuris.org>.

³⁵ Cfr. *Why France wishes to regulate use of the veto in the United Nations Security Council*, in <https://www.diplomatie.gouv.fr>; *Code of Conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes*, 14 dicembre 2015, in <https://www.global2p.org/>.

³⁶ B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 1986, p.75 ss.; S. MARCHISIO, *op. cit.*, Il Mulino, Bologna, 2012, p.181 ss.

che si occupa dei rapporti tra l'organo politico onusiano e le organizzazioni internazionali a carattere regionale. *Ictu oculi*, si nota come il linguaggio della disposizione sia ambigua sulla questione che un voto, dove uno Stato membro permanente si astenga, possa ancora superare il Consiglio di Sicurezza, visto che richiede i voti di tutti membri permanenti. In passato, si poteva sostenere che l'astensione da parte di uno Stato membro permanente corrispondeva a un voto negativo, tanto da bloccare la bozza della risoluzione³⁷; oggi, si può sostenere che una risoluzione possa entrare in vigore anche con l'astensione volontaria di uno Stato membro permanente³⁸. Nel parere della *Corte di Giustizia Internazionale sulle conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia*, ad esempio, viene statuito che «la prassi dell'astensione volontaria di un membro permanente è stata sempre e uniformemente interpretata come non costituente un ostacolo all'adozione delle risoluzioni». Infatti, i giudici dell'organo di giustizia internazionale hanno precisato che «l'astensione di un membro non sta ad indicare che esso si opponga all'approvazione della proposta», sebbene «per impedire l'adozione di una [bozza] di risoluzione che richiede l'unanimità dei membri permanenti, un membro [Stato] permanente deve esprimere un voto negativo»³⁹, a prescindere che gli Stati siano o meno membri delle Nazioni Unite⁴⁰.

LE MODALITÀ DELL'ASTENSIONE NELLA CARTA ONUSIANA

Il ricorso da parte dei membri del Consiglio di Sicurezza al criterio dell'astensione, enunciato nell'articolo 27, paragrafo 3, della Carta delle Nazioni Unite, dall'inizio del funzionamento dell'organo politico onusiano sino agli anni sessanta del secolo scorso è avvenuto una decina di volte⁴¹.

Lanciando un occhio al repertorio della prassi del Consiglio di Sicurezza nei primi cinque anni, che va dal 1946 al 1951, si può scorgere in otto differenti occasioni in cui un membro dell'organo politico delle Nazioni Unite si è astenuto⁴², astensione che è stata considerata e discussa altre cinque volte. La prima astensione si è verificata durante l'esame della questione siriana e libanese, in seno al Consiglio di Sicurezza, nel 1946, in quanto Damasco e Beirut si erano lamentate del mancato ritiro delle truppe francesi e inglesi dai propri territori. Londra e Parigi si rifiutarono di votare il progetto di risoluzione che invitava le Parti a negoziare il ritiro dei propri militari dai lembi territoriali siri-libanesi, attraverso il criterio dell'astensionismo⁴³,

³⁷ C. A. STAVROPOULOS, *The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council Under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 3/1967, p.737 ss.

³⁸ C. A. STAVROPOULOS, *The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council Under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 3/1967, p.737 ss.

³⁹ Cfr. *Parere sulle conseguenze giuridiche per gli Stati della continua presenza dell'Africa del Sud in Namibia*, del 21 giugno 1971, paragrafo 22, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf>.

⁴⁰ B. MÉGEVADND, *La questione della Namibia (Africa di Sud Ovest)*, Giuffrè, Milano, 1982, p.114 ss.

⁴¹ Cfr. *In Hindsight: Obligatory Abstentions*, 31 marzo 2014, in <https://www.securitycouncilreport.org/>.

⁴² Cfr. UN Doc., *Repertoire of the Practice of the Security Council, 1946-1951, Chapter IV, Part III, 166 et seq.*

⁴³ B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *op. cit.*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2020, p.109.

invocando l'articolo 27, paragrafo 3. Nella risoluzione relativa alla controversia che vedeva protagonisti della controversia relativa all'*incidente dello stretto di Corfù* il Regno Unito e l'Albania, la delegazione inglese preferì astenersi in quanto non aveva partecipato al voto⁴⁴. Va pure menzionato, a titolo di esempio, la *questione palestinese* che fu dibattuto nel Consiglio di Sicurezza, dove il delegato egiziano esprimeva il punto di vista del suo governo che puntava all'astensione dalla votazione della bozza risolutiva «in conformità con le disposizioni del paragrafo 3 dell'articolo 27 della Carta»⁴⁵, progetto che venne approvato ugualmente con l'astensione dell'Egitto⁴⁶. Altro esempio che può esserci utile a livello di prassi è il caso *Adolf Eichmann*, richiamato dalla giurisprudenza internazionale come *leading case* nell'interpretazione delle fonti vigenti⁴⁷, nel procedimento dinanzi al Consiglio di Sicurezza, dove la delegazione argentina aveva utilizzato la disposizione afferente all'astensione, motivando «al Presidente, e, per suo tramite, all'intero Consiglio, l'autorizzazione a non partecipare alla votazione», dell'adozione della risoluzione sull'*affaire Eichmann*⁴⁸, che concerneva la cattura da parte di Israele di un criminale di guerra nazista rifugiatosi in Argentina per essere processato in Israele⁴⁹. Anche gli Stati Uniti, membro permanente del Consiglio di Sicurezza, ad esempio in un altro caso, hanno agito astenendosi dalla votazione della risoluzione nello spirito dell'articolo 27, paragrafo 3⁵⁰, relativa a *Iam Smith* e ad alcuni membri del regime illegale presente nella Rhodesia del Sud⁵¹, dove invitava il governo statunitense «a non autorizzare il loro ingresso sul proprio territorio»⁵². È stato giustamente osservato che, in quest'ultimo caso, la materia trattata dal Consiglio era una *situazione*, più che una *controversia*, e gli Stati Uniti si riferivano allo *spirito* dell'articolo 27, paragrafo 3, non rende la fattispecie un chiaro esempio di applicazione della norma di astensione⁵³.

Gli Stati membri dell'organo politico, a cui è affidato il compito di preservare la pace e la sicurezza internazionali, spesso hanno avuto un atteggiamento di passività nel rispettare il vincolo di astensione enunciato nella citata norma onusiana. Disposizione, cioè a dire sempre dell'articolo 27, paragrafo 3, che ha subito delle violazioni già nei primi anni dell'attività delle

⁴⁴ Cfr. 22 (1947). Resolution du 9 avril 1947 [S/324], in [https://undocs.org/fr/S/RES/22\(1947\)](https://undocs.org/fr/S/RES/22(1947)).

⁴⁵ Cfr. *Verbatim* sulla *questione palestinese* del 17 novembre 1950, in <https://undocs.org/en/S/PV.524>, p.7 ss.

⁴⁶ Cfr. Risoluzione 89(1950), in [https://undocs.org/en/S/RES/89\(1950\)](https://undocs.org/en/S/RES/89(1950)).

⁴⁷ H. BAADE, *The Eichmann case: some legal aspects*, in *Duke Law Journal*, 3/1961, p.400 ss.; C. D. LEOTTA, *Il genocidio nel diritto penale internazionale. dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Giappichelli, Torino, 2013, p.109 ss.

⁴⁸ «La mia delegazione non desidera entrare in un'analisi giuridica o procedurale dell'applicazione di tale formulazione al caso che stiamo esaminando, ma per ragioni di tatto, che sono certo il Consiglio capirà, la mia delegazione chiede al Presidente, e tramite lui, il Consiglio per il permesso di non partecipare alla votazione». Il *Verbatim* sul caso *Eichmann* S/Agenda/868 del 23 giugno 1960, reperibile e consultabile in <https://undocs.org/fr/S/PV.868>.

⁴⁹ C. ROUSSEAU, *Droit International Public. Les sujets de droit*, Editions Sirey, Paris, II, 1974, p.76 ss.

⁵⁰ Cfr. *Verbatim* UN Doc. SCOR, 2090th meeting, para. 31 relativo all'ingresso di *Iam Smith* del 10 ottobre 1978, in [https://undocs.org/en/S/PV.2090\(OR\)](https://undocs.org/en/S/PV.2090(OR)).

⁵¹ Cfr. *Resolution 437 (1978)*, del 10 ottobre 1978, in [https://undocs.org/fr/S/RES/437%20\(1978\)](https://undocs.org/fr/S/RES/437%20(1978)).

⁵² M. L. NASH, *Digest of United States Practice in International Law*, in *Department of State*, 1978, p.169 ss.

⁵³ E. MILANO, *Russia's Veto in the Security Council: Whither the Duty to Abstain under Art. 27(3) of the UN Charter?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1/2015, p.215 ss.

Nazioni Unite con la prima violazione avvenuta nel 1948⁵⁴. In quel caso, il Consiglio di Sicurezza ha votato su una questione relativa all'amministrazione della città di Berlino occupata⁵⁵ da Francia, Regno Unito, Stati Uniti e URSS hanno partecipato tutti e quattro membri permanenti al voto, solo Mosca ha esercitato il diritto di veto bloccando la bozza di risoluzione⁵⁶, nonostante il fatto che proprio essi stessero occupando in quel momento Berlino⁵⁷.

Degni di nota sono tre casi in cui Mosca ha posto il veto ai progetti di risoluzioni presentati in seno all'organo politico onusiano relative alle proprie azioni. Si può riportare alla mente il primo caso, che concerneva il volo di *linea KAL-007* della compagnia aerea coreana da parte di aerei militari dell'allora Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche agli inizi del mese di settembre del 1983, che venne portato all'attenzione del Consiglio di Sicurezza⁵⁸. Durante il dibattito, venne presentato un progetto di risoluzione da alcuni Stati membri, in cui si domandava di aprire le indagini sull'abbattimento del velivolo di linea, battente bandiera coreana, nello spazio aereo sovietico. Tale bozza risolutiva non ebbe il suo proseguo a causa del veto posto dalla delegazione sovietica⁵⁹. Come non ricordare il secondo caso relativo al suo *conflitto con la Georgia sull'Abkhazia e l'Ossezia del Sud*, dove la Russia non ha posto alcun veto o si sia astenuta, ma ha votato a favore, assieme all'intero Consiglio di Sicurezza, della risoluzione, rientrando nel Capitolo VII, per l'estensione del mandato della *Missione di osservatori onusiani in Georgia* per la verifica del rispetto del cessate il fuoco (*United Nations Observer Mission in Georgia*)⁶⁰. Sebbene la risoluzione fosse afferente al rispetto dell'accordo di monitorare il "*cessate il fuoco*"⁶¹ fra la Georgia e le forze supportate dalla Russia nella regione Abkhazia, le autorità del Cremlino hanno fatto a meno di ricorrere allo strumento del diritto di veto. Mentre, dopo la scadenza della proroga dell'UNOMIG, veniva presentata la bozza risolutiva per estendere il mandato per altri sei mesi della Missione

⁵⁴ Cfr. Verbatim 372ème SÉANCE: 25 ottobre 1948, in <https://undocs.org/en/S/PV.372>.

⁵⁵ E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Editore Laterza, Bari-Roma, II, 2015, p.122 ss.

⁵⁶ La prima volta che la regola fu violata fu nell'ottobre 1948, quando il Consiglio votò una proposta di risoluzione relativa all'amministrazione della Berlino del dopoguerra. Le quattro parti coinvolte nella controversia erano le potenze occupanti di Berlino - Francia, Unione Sovietica, Regno Unito e Stati Uniti - ma tutte e quattro hanno partecipato alla votazione, con l'Unione Sovietica che ha esercitato il suo veto e le altre tre hanno votato a favore. ⁵⁷ Se tutti e quattro gli Stati coinvolti si fossero astenuti, sarebbe stato comunque possibile approvare la risoluzione con il voto positivo di ciascuno dei sette restanti membri del Consiglio. Cfr. la bozza di risoluzione S/1048 del 22 ottobre 1948, in <https://undocs.org/fr/S/1048>.

⁵⁷ S. E. SMITH, *Reviving the obligatory abstention rule in the UN Security Council: reform from the inside out*, in *New Zealand Yearbook of International Law*, 2014, p.15 ss.

⁵⁸ Il volo *Korean Air Lines 007* (noto anche con le sigle KAL007 e KE007) era un volo civile di linea sudcoreano da New York City a Seoul via Anchorage. Il 1° settembre 1983 l'aereo di linea in servizio venne abbattuto da un intercettore dell'Unione Sovietica nei pressi dell'isola Moneron ad ovest di Sachalin nel mar del Giappone. Nel disastro perirono 269 persone. In tema v. J. de la ROCHERE, *L'affaire de l'accident du Boeing 747 de Korean Airlines*, in *Annuaire Francais de Droit International*, 1983, p.749 ss.; G. F. FITZGERALD, *The Use of Force against Civil Aircraft: The Aftermath of the KAL Flight 007 Incident*, in *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire Canadien De Droit International*, 1984, p.391 ss.

⁵⁹ Cfr. Bozza della Risoluzione S/15966/Rev.1, 12 settembre 1983, in <https://undocs.org/fr/S/15966/Rev.1>.

⁶⁰ Cfr. La risoluzione S/RES/1866 (2009), del 13 febbraio 2009, in [https://undocs.org/S/RES/1866\(2009\)](https://undocs.org/S/RES/1866(2009)).

⁶¹ *Basic Facts about United Nations*, United Nations Publication, New York, 1995, p.110 ss.

onusiana in Georgia per essere approvata dai membri dell'organo politico onusiano, l'atteggiamento di Mosca, questa volta, è stato non favorevole a tale missione⁶², ponendo il veto al progetto della risoluzione che ha posto fine alla missione di osservazione delle Nazioni Unite⁶³.

Nel terzo ed ultimo caso, si può porre sul tavolo la questione afferente alla condotta illecita della Federazione russa di aver annesso l'appendice del lembo territoriale crimeano nel 2014, che era parte del territorio ucraino, attraverso un *referendum* che ha dato esito favorevole della popolazione di riunificarsi con la Russia⁶⁴. L'azione illecita di annettere un pezzo di territorio sotto la sovranità ucraina da parte di Mosca è stata dibattuta in sede del Consiglio di Sicurezza, dove venne presentata una bozza di risoluzione relativa alla condanna nei confronti della Russia, ritenendo lo strumento referendario in Crimea una conseguenza dell'azione coercitiva della forza dei russi contro l'Ucraina, progetto risolutivo che fu respinto da Mosca con il veto che ha bloccato l'entrata in vigore di essa⁶⁵.

Coerentemente con un modello decennale di trascurare la disposizione vincolante del criterio dell'astensione, contenuta nello Statuto onusiano, nessun altro Stato membro del Consiglio di Sicurezza ha posto in rilievo la questione della partecipazione della Russia al voto. Il rappresentante ucraino, durante la discussione ha dichiarato che «ritiene un comportamento deplorabile che l'articolo 27, paragrafo 3, che prevede che una parte in una controversia si astenga dal voto, continui a essere semplicemente ignorato. È essenziale definire procedure chiare per rendere operativo e applicare debitamente questo articolo»⁶⁶.

Ci si è domandato se la successiva prassi degli Stati membri dell'organo politico onusiano abbia mutato il significato dell'articolo 27, paragrafo 3, come questione di interpretazione vincolante del trattato. Il delegato francese presso il Consiglio di Sicurezza, ad esempio, nella discussione del 1976 per l'approvazione del progetto della risoluzione relativo alla decisione della popolazione dell'isola *Mayotte*, nel dipartimento francese d'oltremare, di annettersi all'Unione indipendente delle *Comore*, nella quale si menzionava la necessità che la Francia doveva rispettare l'unità e l'integrità territoriale dell'arcipelago delle *Comore*, composto dalle isole *Jnjanouan*, *Grande Comore*, *Mayotte* e *Yoheli* e di astenersi da ogni azione che possa minare l'indipendenza, la sovranità, l'unità e l'integrità del territorio dello Stato comoriano, asserì che la norma afferente all'astensione, enucleato nella Carta onusiana, non era vincolante, come lo si può evincere dalla prassi degli Stati che spesso accantonava il criterio

⁶² C. LYNCH, *Russia Vetoes Resolution on U.N. Peacekeepers in Georgia*, 15 giugno 2009, in *Washington Post*.

⁶³ Cfr. la bozza di risoluzione non adottata a causa del veto russo, del 14 giugno 2009, consultabile in <https://undocs.org/en/S/2009/310>.

⁶⁴ C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2019, p.70 ss.

⁶⁵ I. R. PAVONE, *The Ukraine crisis as a paradigm of the limits of international law and the west's faults*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 2014, p.101 ss.; A. TANCREDI, *L'aggression et l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie: Quels enseignements au sujet du droit international?*, in *Questions of International Law*, 2014, p.57 ss.; G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, in <http://www.formiche.net/>, 9 Marzo 2014; G. PACCIONE, *Il contrasto con il diritto internazionale*, in *Social News*, 2/2014, p.8.

⁶⁶ Cfr. il Verbatim del S/PV.7740, del 19 luglio 2016, in <https://www.securitycouncilreport.org/>.

della sospensione⁶⁷. Ovviamente, la Francia ha votato contro la bozza di risoluzione⁶⁸, che con il suo veto è stata bloccata.

Dopo la sottolineatura francese, ci si deve porre la questione se il continuo non adempimento della norma relativa all'astensione abbia reso meno saldo il vincolo onusiano dell'articolo 27, paragrafo 3, in base al criterio dell'interpretazione del trattato, intendendo l'accordo che deve essere interpretato in buona fede ossia in modo ragionevole⁶⁹, che consente alla prassi successiva che determina l'accordo tra le parti di poter modificare il significato di un testo⁷⁰.

Nonostante ciò, le varie e differenti dichiarazioni degli Stati membri del Consiglio di Sicurezza che reclamano l'astensione obbligatoria, così come la posizione taciturna della *Corte Internazionale di Giustizia* relativa all'inosservanza della disposizione che prevede che «un membro che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto» nella sentenza sulla *Namibia*, pongono lo *status* giuridico dell'obbligo di astensione nella zona grigia del diritto internazionale.

LA DISTINZIONE FRA *CONTROVERSIA* E *SITUAZIONE* NELLA CRISI UCRAINA

La seconda crisi ucraina dove le tensioni tra Mosca e Kiev sono crescenti e che stanno preoccupando la società internazionale e la possibile azione dell'organo politico onusiano attorno alla questione, comportano un problema separato dalla procedura consiliare delle Nazioni Unite, attraverso la distinzione fra le controversie e le situazioni. Sebbene la Carta onusiana, più volte delineata, richiede solo che gli Stati parti ad una controversia debbano evitare di ricorrere allo strumento del voto, ma al criterio dell'astensione, la classificazione delle circostanze nello Stato ucraino come controversia o situazione è determinante per statuire se sia in gioco il parametro dell'astensione vincolante. La nozione di controversia costituisce un elemento cardine del Capitolo VI dello Statuto onusiano⁷¹, che è rilevante sia per l'articolo 27, paragrafo 3, che per le disposizioni contenute nella cornice della soluzione pacifica delle controversie presente nella Carta delle Nazioni Unite. Ciò che diversifica una controversia da una situazione non viene stabilito in modo definitivo, ma la presenza di una concreta controversia fra due soggetti di diritto internazionale è un problema di determinazione oggettiva, che cerca di precisare gli elementi. Difatti, il *Comitato ad interim* dell'Assemblea Generale onusiana ha definito la controversia sulla base dei due elementi. In

⁶⁷ Cfr. *Verbatim* relativo all'indipendenza dell'isola di Mayotte, 6 febbraio 1976, reperibile e consultabile in [https://undocs.org/en/S/PV.1888\(OR\)](https://undocs.org/en/S/PV.1888(OR))

⁶⁸ US participation in the UN, Department of State, 1977, p.46 ss.

⁶⁹ A. MARESCA, *Il Diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1971, p.333 ss.; D. CARREAU, F. MARRELLA, *op. cit.*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021, p.174 ss.

⁷⁰ Cfr. *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties*, 2018, in https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_11_2018.pdf.

⁷¹ A. ZIMMERMANN, *The Security Council, Voting, Article 27*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, B. SIMMA et alii (eds), Volume I, Oxford University Press, Oxford, 2012, p.210 ss.; U. VILLANI, *op. cit.*, Cacucci, Bari, 2021, p.261 ss.

primo luogo, una controversia è un caso in cui uno Stato viola i suoi adempimenti vincolanti internazionali, mettendo in pericolo la pace e la sicurezza internazionali, intraprendendo azioni che dimostrino la preparazione per compiere una violazione degli obblighi internazionali o mettendo in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. In una controversia, in secondo luogo, lo Stato o gli Stati oggetto delle accuse contestano oppure non ammettono i fatti dedotti ovvero le deduzioni da trarre da tali accuse⁷².

Tale distinzione è stata anche focalizzata dai giudici della *Corte Internazionale di Giustizia* nel caso della *Namibia*, dove si sono basati non tanto nella definizione oggettiva della controversia, ma nel quadro soggettivo della questione⁷³. Il delegato sudafricano precisava che «una risoluzione del Consiglio di Sicurezza non era valida, sebbene la sua rappresentanza avrebbe dovuto essere invitata al dibattito come parte della controversia non membro, e anche gli Stati membri dell'organo politico onusiano hanno votato, nonostante che, di regola, avrebbero dovuto astenersi come parti della controversia. Tuttavia, sempre i membri dell'organo giudiziario internazionale hanno determinato che la questione della Namibia non costituiva una controversia, ma viceversa una situazione e il governo sudafricano non ha attirato l'attenzione del Consiglio di Sicurezza attorno alla necessità di trattarla come una controversia»⁷⁴. In contrasto con la nozione oggettiva di controversia del *Comitato ad hoc*, la *Corte Internazionale della Giustizia* sull'*affaire della Namibia* sembrava indicare che la distinzione non è spesso sostanziale e potrebbe essere stabilita dalla congetturazione dell'organo politico onusiano.

In linea con la definizione del *Comitato ad interim*, il potenziamento a livello militare russo potrebbe quasi certamente inquadrarsi come una vera controversia. Nella riunione urgente del 31 gennaio 2022 del Consiglio di Sicurezza, dove si è affrontato l'*impasse* attorno alla crisi ucraina, la delegata statunitense *Linda Thomas-Greenfield* poneva in risalto la preoccupazione del potenziamento militare russo lungo le frontiere ucraine che, a parere dell'ambasciatrice, «costituisce una minaccia concreta alla pace e alla sicurezza internazionali». Di certo, la risposta del delegato russo l'ambasciatore *Nebenzia Vassily Alekseevich* è stata opposta, precisando che «il dispiegamento delle forze militari russe nell'ambito del suo territorio è una *questione interna*, non una minaccia all'equilibrio della stabilità mondiale»⁷⁵. Gli interventi dei due capi delegazione russo-statunitense, all'interno dell'assise consiliare onusiana, sono su binari diversi e contrapposti rispetto alle fondamentali premesse giuridiche e fattuali degli eventi in Ucraina. Tuttavia, anche se la crisi ucraina

⁷² UN Doc. A/578 (1948), para. 22, *Report of Interim Committee of General Assembly* (15.5.1948) on the problem of voting in the Security Council cit. in: UNYB (1948), 291ss.

⁷³ Cfr. *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (south-west africa) notwithstanding Security Council resolution*, 21 giugno 1971, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/53/5597.pdf>.

⁷⁴ Cfr. *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (south-west africa) notwithstanding Security Council resolution*, 21 giugno 1971, in <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/53/5597.pdf>.

⁷⁵ Cfr. il *Verbatim* della riunione del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 2022, in *S/PV.8960*, p.2 ss., in <https://undocs.org/en/S/PV.8960>.

soddisfi la definizione di controversia, il precedente in *Namibia* sta a significare che il concetto della questione da parte del Consiglio di Sicurezza potrebbe essere determinata nella prassi. Infatti, nei primi anni dell'attività dell'organo politico onusiano, alcuni Stati hanno scelto di caratterizzare un problema come una controversia per il timore di creare l'aspettativa che alcuni Stati membri del Consiglio di Sicurezza si fossero astenuti dal voto.

Finora, i Paesi membri del Consiglio di Sicurezza, organismo politico onusiano, non hanno sovente fatto riferimento alla questione del dispiegamento militare russo né come una controversia, né tanto meno come una situazione.

Nel resoconto della riunione d'urgenza del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 2022 sulla crisi ucraina, il rappresentante russo ha propinato al perseguimento di una soluzione alla situazione in Ucraina⁷⁶, mentre la rappresentante statunitense ha posto in luce la questione, descrivendo la situazione attuale urgente e pericolosa e che le condotte della Federazione Russa rischiano di colpire il cuore stesso della Carta onusiana⁷⁷; il rappresentante francese, invece, ha fatto appello alla Russia affinché intervenisse per ridurre la situazione, rispettare il diritto internazionale e impegnarsi in un dialogo attraverso i meccanismi già esistenti⁷⁸; anche il rappresentante cinese ha posto l'accento che bisogna proseguire lavorando per trovare una soluzione attraverso lo strumento del dialogo e che la situazione richiede lo strumento della diplomazia pacata e non chiassosa⁷⁹. Non è da meno il delegato ucraino che ha fatto appello al Consiglio di Sicurezza di indagare su qualsiasi situazione che possa dar luogo a frizioni internazionali o ad una controversia⁸⁰. Nella lettura del *verbatim*, si nota come è stato usato più il termine situazione e non quello di controversia da parte degli ambasciatori dei Paesi membri permanenti dell'organo politico onusiano e dell'ambasciatore ucraino. Nel caso in

⁷⁶ «Il dispiegamento di truppe all'interno del territorio del suo Paese è un affare interno, non una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, respingendo la motivazione della richiesta degli Stati Uniti per la riunione odierna. La sua delegazione ha ripetutamente rifiutato accuse infondate. Convocare un incontro in forma aperta rappresenta la "diplomazia del megafono", che non aiuterà a riunire i membri del Consiglio. Tale richiesta ha messo le delegazioni in una posizione estremamente difficile. Gli alti funzionari dell'Ucraina, tra cui il Presidente e il ministro della Difesa, hanno dichiarato di non vedere l'attività della Federazione Russa come una minaccia. Ha esortato tutti i membri del Consiglio a non abusare della tribuna del Consiglio. La Federazione Russa, durante la sua presidenza il prossimo mese, intende tenere una discussione annuale del Consiglio di sicurezza il 17 febbraio per discutere l'attuazione degli accordi di Minsk nel perseguimento di una soluzione alla **situazione** in Ucraina. Gli Stati Uniti possono esprimere pienamente le loro opinioni durante quell'incontro, ha affermato, chiedendo ai membri del Consiglio di respingere la mozione provocatoria di quella delegazione».

⁷⁷ «(...) la **situazione** attuale è urgente e pericolosa, ha affermato che le azioni della Federazione Russa colpiscono il cuore stesso della Carta delle Nazioni Unite. Ricordando che il Consiglio è stato formato sulla scia della seconda guerra mondiale per affrontare il tipo di minaccia che l'Ucraina ora deve affrontare, ha dichiarato: "Il nostro compito non è solo di affrontare i conflitti dopo che si sono verificati, ma di impedire che si verifichino nel primo posto", ha detto. Le attuali azioni della Federazione Russa minacciano non solo l'Ucraina ma anche l'Europa in generale».

⁷⁸ «(...) invitando Mosca a ridurre la **situazione**, rispettare il diritto internazionale e impegnarsi in un dialogo attraverso i meccanismi esistenti, ha affermato che la priorità è raggiungere una rapida escalation della situazione di tensione, come dimostrato dai recenti colloqui in formato Normandia a Parigi con la Germania, Ucraina e Federazione russa, nonché la riunione odierna del Consiglio».

⁷⁹ «Tutte le parti dovrebbero continuare a risolvere le loro divergenze attraverso il dialogo, ha affermato, aggiungendo che diversi membri del Consiglio hanno convenuto che la **situazione** richiedeva diplomazia tranquilla, non diplomazia microfonica».

⁸⁰ «(...) ha esortato l'organo di 15 membri a prendere una decisione informata di impiegare la diplomazia preventiva ai sensi del capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite e di indagare su qualsiasi **situazione** che potrebbe portare a attriti internazionali o dar luogo a una controversia».

cui il Consiglio di Sicurezza redigesse un nuovo progetto di risoluzione sulla crisi dell'Ucraina, usando il termine controversia, come già è avvenuto nella bozza risolutiva del 2014 senza vedere la luce a causa del veto posto dalla Russia sull'imminente annessione crimeana⁸¹, ciò porterebbe rendere salda la tesi circa l'applicazione della norma che concerne l'astensione obbligatoria.

PRECEDENTI STORICI

Potrebbe accadere che un membro del Consiglio di Sicurezza si appelli alla norma onusiana che prevede il criterio astensionistico per tentare di forzare l'astensione della Russia, tuttavia diverrebbe poco chiara la procedura di come l'organo politico onusiano possa applicare tale vincolo. I precedenti storici di astensioni che ci sono stati e ogni tentativo di appellarsi al parametro dell'astensionismo, enunciato nella Carta onusiana, non indica un percorso lineare e coerente⁸². Benché il presidente dell'assise consiliare politica onusiana si sia espresso sull'applicazione dell'articolo 27, paragrafo 3, il Consiglio di Sicurezza, in un paio di casi, sollevò la possibilità di votare laddove la norma astensionistica vincolante potesse essere attuata a casi particolari⁸³. In altri casi, la questione dell'applicazione dell'articolo 27, paragrafo 3, non è stata oggetto di alcuna determinazione ufficiale.

Durante i primi anni del funzionamento del sistema dell'organo politico onusiano, quando ciascuno Stato membro si atteneva scrupolosamente all'obbligo di astensione, sancito dalla disposizione dello statuto onusiano, gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza preferivano astenersi dall'entrata in questioni costituzionali che sorgono in concerto con l'articolo 27, paragrafo 3, a causa delle loro implicazioni relative all'attuazione di altre norme della Carta onusiana⁸⁴. Se la questione della natura obbligatoria dell'astensione, enucleata nell'articolo *de quo*, fosse stata affrontata al Consiglio di Sicurezza nel 2022, una probabile maniera per risolvere la controversia sarebbe stata quella di tenere una votazione dei suoi membri su di essa; ciononostante, il Consiglio stesso dovrebbe prima decidere se tale voto possa essere sostanziale (cioè soggetto a veto) o procedurale. Si sa che i precedenti storici non promettono nulla sulla questione della fuga dal ciclo dei veti, ciò può essere dedotto dalla vicenda Sirio-libanese nel 1946, dove gli Stati membri dell'organo politico onusiano decisero di non votare su una proposta per determinare se il problema fosse una controversia oppure una mera situazione fosse una questione procedurale.

⁸¹ «esorta tutte le parti a perseguire immediatamente la risoluzione pacifica di questa controversia attraverso un dialogo politico diretto, a esercitare moderazione, ad astenersi da azioni unilaterali e retorica incendiaria che potrebbero aumentare le tensioni e ad impegnarsi pienamente negli sforzi di mediazione internazionale» (cfr. la bozza di risoluzione del 15 marzo 2014, in <https://www.securitycouncilreport.org>).

⁸² L. SIEVERS, S. DAWS, *The procedure of the UN Security Council*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p.349 ss.

⁸³ Cfr. la seduta del Consiglio di Sicurezza del 3 aprile 1982, in [https://undocs.org/fr/S/PV.2350\(OR\)](https://undocs.org/fr/S/PV.2350(OR)).

⁸⁴ This study contains material from the Official Records of the public meetings of the Security Council concerning the voting practice of the Council in relation to Article 27, p.83 ss., reperibile e consultabile in https://legal.un.org/repertory/art27/english/rep_orig_vol2_art27.pdf#page=22.

In alcuni casi, dove gli Stati membri del Consiglio di Sicurezza sono in disaccordo attorno all'applicabilità della disposizione onusiana sull'astensione vincolante, non indicano procedure costanti. Come non citare, a titolo di esempio, la questione delle *Falkland/Malvinas* che portò alla controversia l'Argentina e il Regno Unito sulle rivendicazioni territoriali. Crisi che fu depositata sul tavolo del Consiglio di Sicurezza, che adottò la *Risoluzione n.502*, il 3 aprile del 1982, con la quale si chiese alle Parti l'immediata cessazione delle ostilità. Durante il dibattito, prima della sua adozione, il delegato panamense domandò al Presidente dell'organo politico onusiano di decidere se un progetto di risoluzione fosse inquadrabile nel Capitolo VI, che prevede l'obbligo dello Stato membro del Consiglio, che sia coinvolto nella disputa in discussione di astenersi dal partecipare al voto⁸⁵, o nel Capitolo VII e se le Parti in causa dovessero astenersi⁸⁶. Punto al quale il delegato del Regno Unito espresse il proprio parere, sostenendo che l'argomentazione panamense non poteva essere accolta sul fatto dell'astensione dal voto della Gran Bretagna sulla bozza di risoluzione e che doveva astenersi. L'ambasciatore inglese, appena ricevuta la parola dal Presidente del Consiglio di Sicurezza, affermava che «l'articolo 27, paragrafo 3, contenuto nel Capitolo VI non poteva applicarsi, in quanto tale progetto risolutivo si riferiva ad una violazione della pace e della sicurezza internazionali rientrando nel Capitolo VII della carta onusiana»⁸⁷.

Anche nel ben noto caso che vide coinvolta la Libia, accusata dell'esplosione del volo di linea *Pan-Am 103* sulla città scozzese di *Lockerbie* nel 1988, che cagionò la morte di quasi trecento persone, commesso da due libici accusati dell'attentato. Il governo libico, accusato del suo pieno coinvolgimento nella distruzione del velivolo di linea, con l'adozione della *Risoluzione 731*, che prevedeva anche il vincolo della Libia a collaborare con i governi francese, inglese e statunitense per l'accertamento della responsabilità degli attentati terroristici che hanno colpito i loro cittadini e a consegnare ai rispettivi governi i due cittadini libici considerati come responsabili dell'attentato⁸⁸. Prima dell'approvazione della bozza di risoluzione, si era aperta una discussione in seno all'organo politico onusiano, dove il delegato libico fece presente che gli attori statali coinvolti nella controversia dovevano astenersi, ritenendo «inconcepibile che ciò possa essere ottenuto attraverso la partecipazione delle Parti di tale controversia alla votazione sul presente progetto di risoluzione. Trascurare la natura giuridica della controversia e trattarla come una questione politica costituirebbe una flagrante

⁸⁵ G. CATALDI, *Il ruolo del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite rispetto al conflitto armato*, in *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, N. RONZITTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1984, p.270 ss.

⁸⁶ «(...) di stabilire se il progetto di delibera S/14947/Rev. 1 rientra nelle disposizioni del Capo VI della Carta delle Nazioni Unite sulla composizione pacifica delle controversie o del Capo VII sull'azione in materia di minacce alla pace, violazione della pace e atti di aggressione». Cfr. *Verbatim sulla questione Falkland-Malvinas, S/Agenda/2350*, del 3 aprile 1982, paragrafo n.189, p.17, reperibile e consultabile nella seguente pagina: [https://undocs.org/fr/S/PV.2350\(OR\)](https://undocs.org/fr/S/PV.2350(OR)).

⁸⁷ *Ibidem*, paragrafo n.194 ss.

⁸⁸ M. ARCARI, *Le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992, p.932 ss.; G. ZICCARDI CAPALDO, *Verticalità della Comunità Internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, in *Interventi delle Nazioni Unite*, P. PICONE (a cura di), Cedam, Padova, 1995, p.61 ss.

violazione delle disposizioni esplicite dell'articolo 27, paragrafo 3, della Carta»⁸⁹. Alla posizione libica rispose, il rappresentante inglese, che era nelle vesti di Presidente di turno dell'organo politico onusiano, non avendo emesso una decisione formale sulla questione, precisando che il Consiglio non aveva affrontato una controversia⁹⁰.

CONCLUSIONI

7. La crisi ucraina ha destato preoccupazioni, *in primis* per il dispiegamento delle truppe russe alla frontiera ucraina che hanno invaso successivamente l'Ucraina, tanto da far scattare il ricorso allo *jus ad bellum* per difendere l'integrità territoriale e l'indipendenza dell'Ucraina. Preoccupazione che ha portato il numero uno della Casa Bianca a dichiarare, qualche mese prima dell'inizio del conflitto russo-ucraino, che, «qualora le truppe militari russe si spostano attraverso la frontiera ucraina, allora si tratterà di una ulteriore invasione che sarà accolta con una celere risposta dura e unita sia dagli Stati Uniti che dai suoi alleati»⁹¹.

Molto significativa è stata l'osservazione del Presidente J. Biden sul ruolo del Consiglio di Sicurezza, sede dove la comunità internazionale può esprimersi con una sola voce ripudiando il ricorso alla forza, sostenere la diplomazia come miglior strumento per risolvere pacificamente ogni controversia, esigere la responsabilità da parte di ogni Stato membro delle Nazioni Unite di astenersi dall'aggressione armata contro gli Stati frontalieri e, infine, avviare la *de-escalation* militare⁹².

Sebbene la Casa Bianca persegua lo strumento della diplomazia per interagire con il Cremlino, è necessario che si debba operare mediante il Consiglio di Sicurezza, organo cardine per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, l'unico ente esecutivo onusiano con il quale si può conferire per giustificare la legittimità di un'azione che potrebbe essere intrapresa dagli Stati Uniti nel quadro della Carta delle Nazioni Unite. L'adozione di una bozza di risoluzione, nella cornice del Capitolo VI, come atto di condanna alle incursioni di forze armate russe nel territorio ucraino, potrebbe comportare o l'appello del loro ritiro

⁸⁹ Cfr. *Verbatim Verbatim sulla questione volo di linea Pan-Am 103*, in S/PV/3033, del 21 gennaio 1992, p.24, in <https://undocs.org/en/S/PV.3033>. J. B. SCHWARTZ, *Dealing with a "rogue state": the Libya precedent*, in *American Journal of International Law*, 2007, p.553 ss.

⁹⁰ «Il Consiglio non tratta una controversia tra due o più Parti contraenti in merito all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione di Montreal. Ciò di cui ci occupiamo qui è la giusta reazione della Convenzione internazionale». Cfr. *Verbatim Verbatim sulla questione volo di linea Pan-Am 103*, in S/PV/3033, del 21 gennaio 1992, p.104, in <https://undocs.org/en/S/PV.3033>.

⁹¹ «Il presidente Biden è stato chiaro con il presidente russo: se le forze militari russe si spostano attraverso il confine ucraino, si tratta di una rinnovata invasione e sarà accolta con una risposta rapida, severa e unita da parte degli Stati Uniti e dei nostri alleati. Il presidente Biden sa anche per lunga esperienza che i russi hanno un ampio manuale di aggressione a parte l'azione militare, inclusi attacchi informatici e tattiche paramilitari. E ha affermato oggi che quegli atti di aggressione russa avranno una risposta decisa, reciproca e unita» (*Statement from Press Secretary Jen Psaki on Russian Aggression Towards Ukraine*, 19 gennaio 2022, in <https://www.whitehouse.gov>).

⁹² Cfr. *Statement from President Biden on United Nations Security Council Meeting*, 31 gennaio 2022, consultabile in <https://www.whitehouse.gov>.

oppure l'adozione di misure non comportanti l'azione coercitiva di forza, utile ad allentare le tensioni.

Nel caso in cui gli Stati Uniti decidano di ricorrere al Capitolo VI dello Statuto onusiano per deviare la Russia sul binario della soluzione pacifica della controversia, il delegato statunitense, in concerto con gli altri delegati membri dell'organo politico onusiano, potrebbe sollecitare la Federazione Russa a rispettare il criterio dell'astensione, sancito nell'articolo 27, paragrafo 3. Di conseguenza, è arduo che la Russia possa rinunciare al suo diritto di veto, sostituendolo con lo strumento dichiarativo astensionistico sul caso ucraino, che la vede ormai coinvolta in prima persona. Chiaramente, il rischio è che una bozza risolutiva sulla crisi dell'Ucraina arduamente potrà divenire atto vincolante se Mosca ponesse il veto; solo con l'astensione russo il progetto di risoluzione vincolante può essere approvato ed entrare in vigore.

Non è semplice, visto la riunione chiesta dagli Stati Uniti il 31 gennaio, dove una probabile astensione della Russia su un progetto di risoluzione poteva non assicurarne il passaggio, data la posizione della delegazione cinese che ha supportato le ragioni russe durante la seduta nella sala del Consiglio di Sicurezza, contraria ad una riunione aperta sulla questione ucraina⁹³. Va ricordato anche che, alla pari della Russia, anche la Cina può porre lo strumento del veto alle bozze di risoluzioni non procedurali, in quanto Stato membro permanente dell'organo politico onusiano, e può farlo in una votazione relativa alla crisi ucraina.

Nella dichiarazione congiunta della Federazione Russa e della Repubblica popolare cinese sulle *relazioni internazionali che entrano in una nuova era e sullo sviluppo sostenibile globale*, verrebbe indicata la volontà cinese di affiancare la Russia nel caso in cui subissero ingerenze esterne nella loro *domestic jurisdiction*, attraverso la riaffermazione «del loro forte sostegno reciproco per assicurare la protezione dei loro interessi fondamentali, la sovranità statale e l'integrità territoriale, pronti a opporsi a chiunque esternamente cerchi di violare il proprio dominio riservato, ma opporsi ai tentativi di forze esterne di minare la sicurezza e la stabilità nelle loro regioni adiacenti comuni»⁹⁴.

Da parte degli Stati Uniti si continua da usare il mezzo della diplomazia con la Russia, tuttavia pare difficile che il criterio di astensione statuito nella Carta onusiana sia ormai il fattore decisivo con il crescere delle tensioni tra la Federazione russa, i Paesi occidentali e l'Ucraina. Purtroppo, anni di paralisi degli Stati hanno minato l'articolo 27, paragrafo 3, afferente all'astensione obbligatoria alle sue procedure per determinare che esso venga applicato.

⁹³ Cfr. il *Verbatim* della riunione del Consiglio di Sicurezza del 31 gennaio 2022, in *S/PV.8960*, p.10 ss., in <https://undocs.org/en/S/PV.8960>.

⁹⁴ Cfr. *Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, del 4 febbraio 2022, in <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>. G. QUAY, *China joins Russia in opposing NATO expansion, doesn't weigh in on Ukraine*, 5 febbraio 2022, in *The Week*.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

M. ARCARI, *Le risoluzioni 731 e 748 e i poteri del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1992.

H. BAADE, *The Eichmann case: some legal aspects*, in *Duke Law Journal*, 3/1961.

A. J. BLINKEN, *The stakes of Russia aggression for Ukraine and beyond*, del 20 gennaio 2020, consultabile in <https://www.state.gov/the-stakes-of-russian-aggression-for-ukraine-and-beyond/>.

R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di Sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 2008.

E. CANNIZZARO, *Responsabilità di proteggere e intervento delle Nazioni Unite in Libia*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 3/2011.

E. CANNIZZARO, *Diritto Internazionale*, Giappichelli, Torino, 2020.

D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto internazionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

G. CATALDI, *Il ruolo del Consiglio di Sicurezza della Nazioni Unite rispetto al conflitto armato*, in *La questione delle Falkland-Malvinas nel diritto internazionale*, N. RONZITTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1984.

B. CONFORTI, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 1986.

B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2020.

C. DENIS, *Le pouvoir normatif du Conseil de Sécurité des Nations Unies: portée et limites*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2004.

P. DAILLIER, *Article 42*, in *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Edition Economica, Paris, 2005, I.

E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. Gli anni della guerra fredda 1946-1990*, Editore Laterza, Bari-Roma, II, 2015.

G. F. FITZGERALD, *The Use of Force against Civil Aircraft: The Aftermath of the KAL Flight 007 Incident*, in *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire Canadien De Droit International*, 1984.

C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale*, Wolters Kluwer Cedam, Milano, 2019.

A. GIOIA, *Diritto internazionale*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.

C. D. LEOTTA, *Il genocidio nel diritto penale internazionale. dagli scritti di Raphael Lemkin allo Statuto di Roma*, Giappichelli, Torino, 2013.

C. LYNCH, *Russia Vetoes Resolution on U.N. Peacekeepers in Georgia*, 15 giugno 2009, in *Washington Post*.

S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Il Mulino, Bologna, 2012.

A. MARESCA, *Il Diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1971.

B. MÉGEVADND, *La questione della Namibia (Africa di Sud Ovest)*, Giuffrè, Milano, 1982.

E. MILANO, *Russia's Veto in the Security Council: Whither the Duty to Abstain under Art. 27(3) of the UN Charter?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 1/2015.

M. L. NASH, *Digest of United States Practice in International Law*, in *Department of State*, 1978.

A. NOVOSSELOFF, *Le Conseil de Sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2003.

F. OLONISAKIN, *United Nations in Sierra Leone (UNIMISAL)*, in *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*, J. A. Koops et alii (eds), Oxford University Press, Oxford, 2015.

G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, in <http://www.formiche.net/>, 9 Marzo 2014.

G. PACCIONE, *Il contrasto con il diritto internazionale*, in *Social News*, 2/2014.

- I. R. PAVONE, *The Ukraine crisis as a paradigm of the limits of international law and the west's faults*, in *Finnish Yearbook of International Law*, 2014.
- G. PALMISANO, *Contributo allo studio giuridico dei metodi diplomatici per la soluzione delle controversie tra gli Stati*, Giappichelli, Torino, 2019.
- G. QUAY, *China joins Russia in opposing NATO expansion, doesn't weigh in on Ukraine*, 5 febbraio 2022, in *The Week*.
- J. de la ROCHERE, *L'affaire de l'accident du Boeing 747 de Korean Airlines*, in *Annuaire Francais de Droit International*, 1983.
- C. ROUSSEAU, *Droit International Public. Les sujets de droit*, Editions Sirey, Paris, II, 1974.
- J. B. SCHWARTZ, *Dealing with a "rogue state": the Libya precedent*, in *American Journal of International Law*, 2007.
- L. SIEVERS, S. DAWS, *The procedure of the UN Security Council*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- S. E. SMITH, *Reviving the obligatory abstention rule in the UN Security Council: reform from the inside out*, in *New Zealand Yearbook of International Law*, 2014.
- M. SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Roma Tre Press, 2020.
- C. A. STAVROPOULOS, *The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council Under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 3/1967.
- B. SULLIVAN, *Newly deployed U.S. troops arrive in Europe as Russia bolsters its own forces*, in *National Public Radio*, 5 febbraio 2022.
- A. TANCREDI, *L'agression et l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie: Quels enseignements au sujet du droit international?*, in *Questions of International Law*, 2014.
- J. TRAHAN, *The Narrow Case for the Legality of Strikes in Syria and Russia's Illegitimate Veto*, 23 marzo 2018, in <https://opiniojuris.org>.
- T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005.

A. TROIANOVSKI, M. SCHWIRTZ, *As Putin blames west, Russia's military buildup continues*, in *The New York Times*, 2 febbraio 2022.

U. VILLANI, *La conciliazione nelle controversie internazionali*, Jovene Editore, Napoli, 1989.

U. VILLANI, *Aspetti problematici dell'intervento militare nella crisi libica*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2011.

U. VILLANI, *Lezioni di Diritto Internazionale*, Cacucci, Bari, 2021.

G. ZICCARDI CAPALDO, *Verticalità della Comunità Internazionale e Nazioni Unite. Un riesame del caso Lockerbie*, in *Interventi delle Nazioni Unite*, P. PICONE (a cura di), Cedam, Padova, 1995.

A. ZIMMERMANN, *The Security Council, Voting, Article 27*, in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, B. SIMMA et alia (eds), Volume I, Oxford University Press, Oxford, 2012.