



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2022

1. LA GUERRA IN UCRAINA DAVANTI AL CONSIGLIO DI SICUREZZA: SOLO LA NORVEGIA CONOSCE LA CARTA DELLE NAZIONI UNITE?

1. Aspetti introduttivi: l'aggressione russa all'Ucraina tra "ironia" della storia e del diritto internazionale

«People who boasted that they had made a revolution have always seen the next day that they had no idea what they were doing, that the revolution made did not in the least resemble the one they would have liked to make. That is what Hegel calls the irony of history» (Friedrich Engels letter to Vera Zasulich, 1885).

Con tutta probabilità l'"ironia" della storia si applica non soltanto al fatto rivoluzionario, ma anche alla guerra (la guerra "rivoluzione" appunto) ed è plausibile che già ora il regime di Putin stia sperimentando la sensazione di trovarsi in una situazione ingestibile e dagli esiti imprevedibili che quando ha scatenato l'aggressione all'Ucraina non poteva neanche immaginare. Forte invece è la sensazione che soprattutto nella fase preparatoria ed iniziale dell'avventura militare il Presidente della Federazione Russa abbia volutamente sviluppato un gioco dialettico finalizzato a creare una apparente e paradossale legittimità dell'azione militare richiamando giustificazioni giuridiche e costruzioni linguistiche utilizzate in passato dagli Stati Uniti e dai loro alleati per dare cittadinanza nel diritto internazionale alla "guerre del petrolio" *et similia*. È quella che chi scrive chiama "ironia" del diritto internazionale.

Il punto di partenza dell'analisi è rappresentato dal fatto che il regime di Putin ha perpetrato la più grave violazione del diritto internazionale, l'aggressione militare, il "crimine supremo" come fu definito dal Tribunale di Norimberga. E lo ha commesso in piena consapevolezza dato che il giovane e sovietico Vladimiro si laureò proprio in diritto internazionale presso l'Università dell'allora Leningrado per di più con una tesi sull'autodeterminazione dei popoli. In quanto studioso del diritto internazionale, assistito peraltro da quello che è considerato il più capace ministro degli esteri del mondo, Sergej Lavrov, il Presidente Putin è pericolosamente sottile e subdolo. Lo dimostra il fatto che in maniera assolutamente perfida ha invocato come pseudo-giustificazioni della sua guerra d'aggressione sia quella che può essere chiamata una versione radicale della dottrina Bush sulla legittima difesa preventiva, invocata nel 2003 dagli Stati Uniti nel maldestro tentativo di dare una qualche base giuridica all'aggressione consumata nei confronti dell'Iraq di Saddam Hussein, sia quella che rappresenta una metastasi nazionalista della dottrina dell'intervento

umanitario di kosovara memoria. Nel primo caso facciamo riferimento alla lamentata minaccia agli interessi essenziali della Russia determinata dall'allargamento ad Est della NATO e dallo spauracchio dell'adesione dell'Ucraina a tale alleanza "difensiva" (si veda la lettera ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite notificata dalla Federazione Russa al Consiglio di sicurezza il 24 febbraio 2022, *UN Doc. S/2022/154*, in cui si legge: «*The further expansion of the North Atlantic alliance's infrastructure and the militarization of Ukrainian territories are unacceptable to us. Of course, the issue is not with NATO itself – it is only a tool of United States foreign policy. The problem is that on the territories adjacent to ours – I note, on our own historical territories – an "anti-Russia" hostile to us is being created, placed under full external control, intensively settled by the armed forces of NATO countries and pumped full of the most modern weapons. For the United States and its allies, this is the so-called policy of containment of Russia, with obvious geopolitical dividends. But for our country this is ultimately a matter of life and death, the question of our historical future as a people. And this is not an exaggeration – it is a fact. This is a real threat not just to our interests, but to the very existence of our State and its sovereignty. This is the red line that has been talked about many times: they have crossed it*»). Nel secondo caso si rinvia alle accuse dal sapore propagandistico lanciate all'Ucraina di stare perpetrando il "crimine dei crimini", ovvero il genocidio, nei confronti delle popolazioni russe nel Donbass (nello stesso documento si legge: «*We had to stop this nightmare – a genocide against the millions of people living there who are pinning their hopes only on Russia, on us alones*»).

Il bello, diavolo di un Putin, è che condannando senza appello l'aggressione militare russa e la fallacia di queste argomentazioni è come se gli Stati Uniti, e, sia pure in misura minore, i loro alleati, iniziassero a fare, anche soltanto implicitamente, autocritica e a riconoscere indirettamente le loro responsabilità per i crimini passati (dal Kosovo all'Iraq passando per l'Afghanistan e la Libia)! Come minimo, si sta palesando un effetto *boomerang*, che pure era stato immaginato dagli autori più avveduti (cfr. B. SIMMA, *NATO, the UN and the Use of Force*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1999, p. 1 ss.), che si realizza quando una dottrina elaborata in maniera frettolosa per avvalorare le proprie ragioni viene strumentalmente invocata come precedente, non importa quanto verosimile, proprio al fine di negare quelle ragioni. Per non parlare poi del paradosso rappresentato dal fatto che proprio nel caso in cui era pacifico ricorrere all'uso della forza a titolo di legittima difesa collettiva, su pressante e disperata richiesta dell'Ucraina aggredita, la NATO (... *rectius* i suoi Paesi membri ... *rectius* gli Stati Uniti) non solo (fortunatamente) si è rifiutata di intervenire militarmente per evitare il rischio di una guerra nucleare, ma addirittura lo ha annunciato prima dell'inizio della «*special military operations*» (probabilmente nella vana speranza di rendere più arrendevole il governo ucraino, ma c'era bisogno di farlo pubblicamente?). L'"ironia" del diritto internazionale, appunto.

2. *Hard International Law*

Le considerazioni che procedono sono dirette a promuovere una riflessione giuridica sulle dinamiche profonde che animano, ma sarebbe più corretto utilizzare il termine "sconvolgono", il diritto internazionale, non certo a relativizzare la condanna ferma e senza appello dell'aggressione militare russa contro l'Ucraina che non è qualificabile come un illecito internazionale qualsiasi od ordinario, ma costituisce nell'ordine:

- un *crimine internazionale* che comporta non soltanto la responsabilità internazionale, come vedremo subito aggravata ed *erga omnes*, dello Stato russo, ma anche la responsabilità individuale nel diritto internazionale penale del Presidente della Federazione russa e di tutti

coloro che hanno architettato, pianificato, ordinato o eseguito il “crimine supremo” da una posizione di comando;

- una *violazione di una norma cogente* che non può trovare alcuna giustificazione giuridica in quanto considerata inderogabile dalla comunità internazionale nel suo insieme (art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati) e che non potrebbe essere sanata neanche dalla conclusione di un accordo internazionale tra i belligeranti che essendo presumibilmente imposto *manu militari* dalla Russia sarebbe affetto da invalidità assoluta e dunque non produrrebbe alcun effetto giuridico (art. 52 della medesima Convenzione);

- una *violazione grave di una norma imperativa* che secondo gli Articoli del 2001 sulla responsabilità degli Stati per fatti illeciti (art. 40) determina conseguenze aggiuntive nell’ambito di una *forma aggravata di responsabilità*: in particolare, gli stati terzi hanno l’obbligo di cooperare per porre termine a questo grave illecito e gli obblighi di non riconoscere le situazioni di fatto che ne sono scaturite (modifiche dei confini, annessione di territori, ecc.) e di non prestare aiuto o assistenza al loro mantenimento (art. 41);

- una *violazione di interessi essenziali della comunità internazionale nel suo insieme* (art. 48, par. 1, lett. b, degli Articoli del 2001 sulla responsabilità degli Stati per fatti illeciti), che comporta anche una *responsabilità erga omnes*, con la conseguenza che tutti gli Stati potranno reagire adottando contromisure nei confronti della Russia al fine non punitivo di reintegrare l’ordine giuridico violato;

- l’unico illecito (aggressione scatenata da un attacco armato) che giustifica l’uso della forza a titolo di *legittima difesa individuale e collettiva* da parte degli Stati (lo Stato vittima e gli Stati che lo soccorrono *manu militari* su richiesta dello Stato aggredito) sia nel diritto onusiano (art. 51 della Carta delle Nazioni Unite) che nel diritto internazionale generale.

Si tratta di situazioni e di conseguenze giuridiche che non sono rimaste allo stadio potenziale, sulla carta o nei manuali di diritto internazionale, ma che hanno trovato effettiva applicazione nelle ultime settimane: pensiamo alla condanna dell’aggressione russa da parte della stragrande maggioranza della comunità internazionale; alla resistenza militare dell’esercito e del popolo ucraino; all’assistenza militare prestata da diversi Stati; alle sanzioni comminate da numerosi Stati ed organizzazioni internazionali (ad esempio, la sospensione della Russia dal Consiglio d’Europa decisa il 2 marzo 2022 dal Comitato dei ministri dell’Organizzazione); ai ricorsi contro la Russia presentati dall’Ucraina davanti alla Corte europea dei diritti umani (che ha già indicato il 1° marzo 2022 le misure cautelari che dovranno essere adottate dalla Russia), invocando diverse e gravi violazioni dell’omonima Convenzione (*«massive human rights violations being committed by the Russian troops in the course of the military aggression against the sovereign territory of Ukraine»*) e alla Corte internazionale di Giustizia (con una ordinanza sulle misure cautelari attesa nei prossimi giorni) sulla base della Convenzione del 1948 sulla prevenzione e repressione del crimine di genocidio e della clausola compromissoria a favore della Corte in essa contenuta; per non parlare del *referral* della situazione in Ucraina al Procuratore della Corte penale internazionale, ad opera di ben trentanove Stati parti dello Statuto di Roma, con conseguente decisione del Procuratore Khan, adottata, già il 2 marzo 2022, di iniziare un’indagine ai sensi dell’art. 14 dello Statuto.

Dunque, non *soft law*, ma *hard law*, anzi *hard international law*!

3. *Sull’inutilità giuridica del riferimento alla delibera “Uniting for Peace” nella risoluzione ES-11/1 dell’Assemblea generale dato che si è trattato di un atto assembleare adottato su delega del Consiglio di sicurezza e non in surroga dei poteri di quest’ultimo*

L'aggressione costituisce anche uno dei presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza ai sensi dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite, che apre il capitolo VII dello Statuto, il quale riconosce al Consiglio il potere di adottare, *inter alia*, misure coercitive implicanti o meno l'uso della forza (artt. 41-42 della Carta).

Com'era facile prevedere, il sistema di sicurezza collettiva non ha funzionato a dovere a causa dell'apposizione del veto della Federazione Russa che il 25 febbraio 2022 ha bloccato l'adozione di un progetto di risoluzione di condanna dell'aggressione (UN Doc. S/2022/155). In seguito alla parziale paralisi del Consiglio, lo stesso organo consigliere con la risoluzione 2623 (2022) del 27 febbraio, non soggetta al veto perché a carattere procedurale (su questo specifico punto rivediamo la posizione a suo tempo sostenuta da chi scrive in R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, 2008, p. 386, dove si sosteneva il "carattere sostanziale" di dette risoluzioni), ha deferito la questione all'Assemblea Generale che, nell'ambito di una sessione speciale di emergenza convocata sulla base della risoluzione 377 A (V) "Uniting for Peace", ha adottato il 2 marzo la risoluzione ES-11/1 (UN Doc. A/RES/ES-11/1), approvata con 141 voti a favore, 5 contrari (tra cui Russia e Bielorussia) e 35 astensioni guidate da Cina e India. In tale risoluzione, l'Assemblea «[d]eplores in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2 (4) of the Charter» (secondo par. del dispositivo).

C'è stata, quindi, pur nei limiti da tutti conosciuti del sistema onusiano di sicurezza collettiva, una reazione ferma da parte dell'ONU grazie all'azione in surroga (*rectius* ... in delega) dell'Assemblea Generale. Detto questo, è necessario approfondire sotto il profilo giuridico i due principali passaggi che hanno finora caratterizzato l'azione onusiana rispetto alla guerra in Ucraina: il ricorso alla risoluzione "Uniting for Peace" e soprattutto l'apposizione del veto da parte di un membro permanente del Consiglio direttamente interessato alla situazione oggetto della delibera consigliere.

Quanto alla prima questione, è difficile trovare una dottrina più oggetto di contestazioni di quella che fa riferimento alla risoluzione "Uniting for Peace" adottata dall'Assemblea generale il 3 novembre 1950 ai tempi della guerra di Corea. Nel primo paragrafo del dispositivo di tale risoluzione, l'Assemblea «[r]esolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security». La disposizione in esame continua specificando, sotto il profilo procedurale, che «[i]f not in session at the time, the General Assembly may meet in emergency special session within twenty-four hours of the request therefor. Such emergency special session shall be called if requested by the Security Council on the vote of any seven members, or by a majority of the Members of the United Nations».

In altri termini, il contenuto normativo di questa risoluzione nullifica i limiti che la Carta delle Nazioni Unite impone all'Assemblea generale nel settore del mantenimento della pace, ovvero il limite procedurale previsto dall'art. 12, par. 1, della Carta («*While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests*») e soprattutto il limite sostanziale *ex art. 11, par. 2, in fine* («*Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion*»).

Dato che è pacifico che una risoluzione adottata dall'Assemblea generale, tanto più quando la sua legittimità è stata contestata fin dall'inizio, non può sostituirsi alla procedura di emendamento prevista dall'art. 108 della Carta delle Nazioni Unite, è chiaro che detta risoluzione non può costituire di per sé la base giuridica di un ampliamento dei poteri dell'Assemblea al di là dei confini statutari. Detto ampliamento potrebbe essere il risultato di una modifica "consuetudinaria" della Carta determinata da una prassi consolidata sorretta dall'*opinio iuris* della sua doverosità giuridica, ma si tratta di un fenomeno normativo molto raro nell'ordinamento onusiano che sicuramente non si è verificato con riferimento al riconoscimento di un potere sostitutivo dell'Assemblea in materia di uso della forza (cfr., per tutti, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2017, p. 359 ss). Tale conclusione è assai solida e non può essere certa messa in discussione sulla base dei riferimenti, per la verità piuttosto ambigui, alla risoluzione "Uniting for Peace" presenti in alcuni recenti pareri della Corte internazionale di giustizia o del tentativo dottrinario di far rivivere detta risoluzione nell'ambito della dottrina della responsabilità di proteggere.

Diversamente, il limite procedurale è stato superato in numerose occasioni dall'Assemblea generale che ha adottato risoluzioni e preso posizioni su questioni che erano all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza, anche a prescindere dal ricorso alla procedura "Uniting for Peace". Non è peraltro chiaro se tale prassi sia indicativa di una modifica "consuetudinaria" dell'art. 12 della Carta o invece di una sua interpretazione evolutiva che tiene conto delle differenti competenze dei due organi (tesi che riteniamo preferibile alla luce dell'approccio sistematico). Del resto, la stessa Corte internazionale di giustizia, nel parere del 9 luglio 2004 nel caso delle *Conseguenze giuridiche della costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*, ha ritenuto che la tendenza del Consiglio e dell'Assemblea ad occuparsi in parallelo della stessa materia non è incompatibile con l'art. 12, par. 1, della Carta (parr. 27-28; per una critica del parere della Corte, nella parte in cui tratta della risoluzione "Uniting for Peace", si rinvia a R. CADIN, *I presupposti dell'azione del Consiglio di sicurezza*, cit., pp. 388-392).

In realtà, il riferimento alla risoluzione "Uniting for Peace" quale base giuridica della *risoluzione ES-11/1* dell'Assemblea generale appare del tutto inutile dato che il *referral* della questione dal Consiglio di sicurezza all'organo assembleare è avvenuto in conformità all'art. 12, par. 1, *in fine*, che prevede che il limite procedurale si applica «*unless the Security Council so request*». Si è trattato, quindi, di una delibera assembleare adottata non in surrogata dei poteri del Consiglio, ma su delega di quest'ultimo. A questo proposito, si ricorda che nella prassi recente l'Assemblea generale è stata convocata in sessione speciale di emergenza da un voto a maggioranza dello stesso organo assembleare, mentre nel caso di specie è stato il Consiglio a decidere il deferimento. A conclusione diversa si sarebbe potuti arrivare nel caso in cui l'Assemblea generale avesse raccomandato nella risoluzione in esame misure coercitive o addirittura l'uso della forza nei confronti dello Stato aggressore, ma ciò non è avvenuto e con tutta probabilità non avverrà dato che si tratterebbe di un atto palesemente *ultra vires*.

4. *Il principio nemo iudex in re sua non fa più parte della costituzione materiale delle Nazioni Unite?*

Rispetto alla mancata adozione da parte del Consiglio di sicurezza del progetto di risoluzione di condanna dell'aggressione militare della Russia, è necessario in primo luogo evidenziare che il processo decisionale del Consiglio è stato bloccato da un veto solitario della Federazione Russa, dato che il risultato della votazione, tenutasi il 25 febbraio 2022, ha

visto undici Paesi votare a favore, l'astensione di Cina, India ed Emirati Arabi Uniti e appunto il voto contrario russo (UN Doc. S/PV.8979, p. 6).

L'astensione della Repubblica Popolare Cinese è un dato di sicuro rilievo per almeno due ragioni. Da una parte, sottolinea il parziale isolamento diplomatico del regime di Putin che si sarebbe invece giovato molto di un sostegno incondizionato da parte del governo di Pechino. Dall'altra, è chiaro che l'astensione cinese ha avuto un preciso prezzo giuridico. Infatti, la Cina ha preteso ed ottenuto, sia pure all'ultimo momento, un ammorbidimento della condanna da parte del Consiglio: a conferma di ciò, nel progetto messo ai voti il Consiglio «[d]eploras in the strongest terms the Russian Federation's aggression against Ukraine» (par. 2 del dispositivo), mentre il testo inizialmente proposto da Stati Uniti ed Albania condannava l'aggressione della Russia e la decisione di quest'ultima di riconoscere l'indipendenza delle due repubbliche filorusse del Donbass. Inoltre, la Cina ha ottenuto che fosse eliminato dal progetto di risoluzione il linguaggio *ex cap. VII* della Carta (così *Ukraine: Vote on Draft Resolution*, in *What's in Blue*, 25 febbraio 2022). Non a caso, manca nel progetto bloccato dal veto russo l'accertamento di una minaccia alla pace, una violazione della pace o di un atto di aggressione ai sensi dell'art. 39 che costituisce il presupposto dell'azione del Consiglio ai sensi del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite. Si ritiene dunque preferibile inquadrare il progetto in esame nell'ambito del cap. VI della Carta, pur non mancando alcuni elementi (ad esempio, l'utilizzo del termine "decides") che vanno in direzione differente e che sono ascrivibili alla cosiddetta "ambiguità costruttiva".

L'inquadramento nell'ambito del cap. VI della Carta del progetto abortito di risoluzione non è privo di conseguenze giuridiche. Infatti, secondo l'art. 27, par. 3, della Carta: «*Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting*». Dunque, in ossequio al principio *nemo index in re sua* la Russia avrebbe dovuto astenersi dal partecipare alla votazione del progetto di risoluzione che di conseguenza sarebbe risultato approvato grazie al voto positivo di undici membri del Consiglio, in assenza di voti negativi di membri permanenti.

Stupisce non poco che nelle dichiarazioni seguite al voto soltanto il delegato della Norvegia abbia eccepito, per di più in termini non perentori, la violazione della suddetta disposizione: «*We deeply regret Russia's veto. Preventing and ending acts of aggression is a direct responsibility of the Security Council. A veto cast by the aggressor undermines the purpose of the Council. It is a violation of the very foundation of the Charter of the United Nations. Furthermore, in the spirit of the Charter, as a party to a dispute Russia should have abstained from voting on the draft resolution*» (UN Doc S/PV.8979, pp. 7-8).

Lo stesso delegato dell'Ucraina, anziché invocare la violazione dell'art. 27, par. 3, della Carta, si è limitato a contestare il fatto che la Russia non avesse rinunciato alla Presidenza del Consiglio in ossequio al regolamento interno dell'organo: «*The Russian Federation, which by treachery occupied the seat of a Security Council member in 1991, daily violates not only the Charter but also the provisional rules of procedure of the Security Council. Indeed, if Russia did not violate the provisional rules, then Mr. Nebenzia would have to follow rule 20, which states in relation to the President of the Security Council that 'for the proper fulfillment of the responsibilities of the presidency, he should not preside over the Council during the consideration of a particular question with which the member he represents' — that is, the Russian Federation — 'is directly connected, he shall indicate his decision to the Council' not to preside*» (*ibidem*, p. 15).

È incomprensibile non tanto il silenzio degli altri membri permanenti del Consiglio di sicurezza, che può essere agevolmente spiegato con l'opportunità di non creare un precedente che potrebbe essere invocato nei loro confronti in occasioni future e quindi ritorcersi contro le grandi potenze con diritto di veto, quanto quello dei membri non permanenti che sono sempre pronti a contestare l'istituto del diritto di veto e ad evidenziare la necessità di eliminare questo antistorico privilegio giuridico. Ma, allora, perché non pretendere il rispetto di un limite giuridico all'esercizio del diritto di veto previsto esplicitamente dalla Carta delle Nazioni Unite, tanto più in un caso eclatante di grave violazione del diritto onusiano perpetrata da un membro permanente?

Si tratta di una questione importante che merita un rapido supplemento di indagine. Sotto il profilo storico-giuridico, è interessante evidenziare che nell'ambito del Patto della Società delle Nazioni il principio *nemo iudex in re sua* era di applicazione generale, anche nel caso dell'adozione di delibere di condanna nei confronti di un membro permanente del Consiglio. E questo nonostante il fatto che le decisioni del Consiglio venissero adottate all'unanimità, fermo restando che il membro in conflitto interessi dovesse astenersi dal partecipare al processo decisionale. Quanto precede spiega, ad esempio, perché l'Italia, che pure era membro permanente del Consiglio, fu prima condannata e poi sottoposta a sanzioni a causa dell'invasione dell'Etiopia nel 1935.

La limitazione della sfera di applicazione del principio *nemo iudex in re sua* al capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite fu quindi il riflesso dell'approccio realista seguito dai redattori della Carta, *realpolitik* che prevalse nell'ambito della Conferenza di San Francisco del 1945 non tanto per intima convinzione degli Stati partecipanti, quanto per la necessità di non scontentare le grandi potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale che ambivano a diventare membri permanenti del Consiglio di sicurezza con diritto di veto.

Alla luce di questo breve *excursus*, appare come minimo paradossale che, nel momento in cui la Francia ha presentato la propria proposta di autolimitare volontariamente il diritto di veto dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza nel caso di situazioni caratterizzate dalla perpetrazione di crimini internazionali, il governo transalpino abbia cionondimeno previsto come unica eccezione a tale regime l'invocazione da parte del membro permanente della necessità di salvaguardare i propri "interessi vitali"! Sotto il profilo indicato, infatti, la suddetta proposta non soltanto contrasta con lo spirito normativo che anima il diritto onusiano, che, almeno in linea di principio, cerca di coniugare l'istituto del veto con gli interessi generali della comunità internazionale e non certo con quelli particolari dei membri permanenti, ma addirittura appare in violazione palese dell'art. 27, par. 3, della Carta!

Se poi consideriamo che la disposizione sull'astensione obbligatoria del membro del Consiglio in conflitto di interessi non trova applicazione dal 1962 (nella prassi precedente in una decisa di casi uno Stato membro del Consiglio di sicurezza non partecipò ad un voto su una controversia che lo interessava direttamente) e che non fu invocata neanche il 15 marzo 2014 quando la Russia appose il veto ad un progetto di risoluzione del Consiglio *ex cap. VI* della Carta che dichiarava invalido il referendum in Crimea e sollecitava la «*peaceful resolution of this dispute*» (cfr. R. CADIN, La crisi ucraina dinanzi al Consiglio di sicurezza: ritorno a Yalta senza biglietto?, in *questa Rivista*, n. 2/2014, p. 346 ss.), nasce il sospetto che essa sia caduta in desuetudine o che, ed è la stessa cosa, abbia ormai assunto carattere volontario e non obbligatorio (così, In Hindsight: Ukraine and the Tools of the UN, in *What's in Blue*, 28 febbraio 2022).

Tuttavia, ragioni sistematiche (come spiegare l'ampliamento rispetto ai confini statutari della sfera di applicazione del diritto di veto, ovvero di un istituto sempre più criticato nell'ambito del diritto internazionale?) e soprattutto l'emergere di voci, peraltro piuttosto isolate, che contestano la disapplicazione del principio *nemo iudex in re sua* inducono alla cautela e a considerare ancora vigente la disposizione in esame pur nell'ambito di una diffusa acquiescenza. Oltre alla già evidenziata posizione della Norvegia, si rileva che nella riunione dell'Assemblea generale del 27 marzo 2014 il rappresentante del Liechtenstein argomentò che la Russia avrebbe dovuto astenersi *ex art. 27, par. 3, della Carta dal voto sul progetto di risoluzione del Consiglio sull'annessione della Crimea*, aggiungendo che «*[i]t is important that the question finds the attention of the wider membership*» (UN. Doc. A/68/PV.80).

5. Considerazioni conclusive: chi ha visto il Segretario Generale dell'ONU?

I principali organi politici delle Nazioni Unite sono stati particolarmente solerti nell'occuparsi della guerra in Ucraina anche se per arrivare alla condanna dell'aggressione militare russa è stato necessario aspettare la *risoluzione ES-11/1* approvata il 2 marzo 2022 a stragrande maggioranza dei Paesi membri dell'Assemblea generale. Da parte sua, il Consiglio di sicurezza si è riunito più volte e non a caso il 24 febbraio 2022 era in corso una riunione quando il Presidente Putin ha annunciato l'inizio della «*special military operation*» in Ucraina. Questo drammatico colpo di scena diplomatico, beffardo nel metodo e nel merito, ha avuto come prevedibile esito la paralisi del processo decisionale del Consiglio, bloccato il giorno successivo dal veto abusivo della Federazione russa. La parimenti prevedibile ignavia dei membri permanenti occidentali si è manifestata prima nella mancata contestazione del veto russo e poi nel ricorso del tutto "inutile" alla risoluzione "Uniting for Peace" nella *risoluzione 2623 (2022)* adottata dal Consiglio il 27 febbraio 2022.

Tutti i principali attori in gioco non hanno avuto il coraggio "giuridico" di fare affidamento sul diritto internazionale e sulla Carta delle Nazioni Unite e si sono limitati ad alimentare la propaganda politica con modalità più o meno discutibili. In questo quadro sconfortante e caratterizzato all'assenza nel panorama internazionale di leader autorevoli e carismatici, il ruolo del Segretario generale delle Nazioni Unite, António Guterres, risulta semplicemente non pervenuto. Alle condanne ripetute e senza mezzi termini delle gravi violazioni dei principi basilari del diritto onusiano perpetrate dal regime russo non è seguito alcun tentativo del Segretario generale di trovare, prima, una via diplomatica per evitare l'inizio dell'offensiva militare e, poi, una prospettiva di pace idonea a imporre una tregua umanitaria.

In passato abbiamo più volte criticato l'ex Segretario generale Kofi Annan a causa del suo interventismo umanitario ai tempi della crisi kosovara, ma come non ricordare oggi le sue disperate missioni a Baghdad tra la fine del Secondo e l'inizio del Terzo Millennio per salvare la pace messa a repentaglio dall'insostenibile richiamo delle "guerre del petrolio"? Come non rivalutare la sua magistrale interpretazione del ruolo ecumenico di "secular pope" che spinse Kofi Annan, per ben diciotto mesi dopo l'invasione statunitense dell'Iraq del 2003, a non dichiarare la propria posizione in merito all'illegalità e alla non conformità con la Carta delle Nazioni Unite di quella guerra di aggressione? Il paragone con il suo successore, Ban-ki Moon, che nel pieno della crisi libica del 2011 concluse il suo intervento davanti al Consiglio di sicurezza annunciando che «*[o]n Monday, I will travel to Washington to discuss these and other matters with [sic] President Obama*» (UN Doc. S/PV.6490, p. 3) è semplicemente ingeneroso. E quello con l'attuale Segretario generale non è allo stato neanche proponibile.

Per fortuna, ci ha pensato il delegato norvegese ad invocare il principio *nemo iudex in re sua* e quello keniota a proporre di trarre dagli errori/orrori del recente passato gli insegnamenti utili per affrontare la drammatica situazione attuale con le modalità e i tempi della diplomazia: «*Even as deserved condemnations ring out today about the breach of Ukraine's sovereignty, history's condemnations are allowed silence in this room. We cannot help but recall that Africa's Sahel region is in terrible turmoil due to the hasty and ill-considered intervention in Libya a decade ago. On that occasion, the African Union sought more time for diplomacy. Its Peace and Security Council was ignored and what resulted was not peace or the safety and security of the Libyan people. Instead, terror was unleashed on African peoples in the countries to the south of Libya. There have been yet other actions of similar magnitude that have brought us to this unfortunate pass. Today the precious fabric of our Charter lies torn and trampled and is threatened with further harm if there is no urgent and visionary leadership with a faith in diplomacy pushing in the opposite direction*» (UN Doc S/PV.8979, p. 11).

RAFFAELE CADIN