



## La guerra in Europa: le implicazioni del conflitto ucraino nel diritto internazionale

*Di Jessica Noviello*

### ABSTRACT

L'escalation del conflitto russo-ucraino riporta l'Europa indietro di decenni, a quando i confini territoriali sembravano potersi modificare attraverso l'utilizzo della forza, da tempo reso illegittimo dal diritto internazionale. Una guerra alle porte dell'Unione che dimostra le fragilità di un sistema internazionale a volte incapace di imporsi sui più potenti e che costringe i più deboli alla fuga.

### Sommario

1. Il conflitto in atto .....	2
1.2 Radici profonde .....	3
1.3 I blocchi militari e l'espansione ad est.....	5
2. Violazioni del diritto internazionale e profili di responsabilità.....	6
2.1. Le violazioni del diritto .....	6
2.2 Profili di responsabilità della Federazione Russa.....	9
3. Le conseguenze dell'illecito.....	10
3.1 Le reazioni della comunità internazionale .....	11
3.2 Il regime sanzionatorio UE .....	12
3.2 La Risoluzione dell'Assemblea Generale e gli schieramenti.....	15
4. Scenari di risoluzione .....	16
Conclusioni.....	18

## 1. Il conflitto in atto

Il discorso assertivo e sicuro di Vladimir Putin, del 21 febbraio 2022, ha concretizzato, agli occhi dell'opinione pubblica, quanto gli analisti geo-politici e militari temevano da tempo: un conflitto alle porte d'ingresso dell'Europa. Ad evidenza del fatto che il piano bellico fosse in moto già da tempo, come dimostravano le centinaia di truppe che, da est e da nord, accerchiavano l'Ucraina da mesi, l'esercito della Federazione ha attraversato il confine dello Stato sovrano ucraino la notte tra il 23 e il 24 febbraio, decretando l'*escalation* militare che ha portato all'attuale conflitto in atto. Definita come «operazione militare speciale» dallo stesso Presidente, l'iniziativa russa nasce, almeno apparentemente, con l'obiettivo di salvare e salvaguardare le comunità russofone delle Repubbliche di Donetsk e Lugansk, riconosciute unilateralmente come indipendenti da Putin proprio nel discorso alla Nazione. Il riconoscimento delle Repubbliche, a seguito di una pesante accusa di genocidio nei confronti dei cittadini filorussi e russi da parte di Kiev, si inserisce in un più ampio monologo sulle comuni radici tra Russia e Ucraina e sull'inesistenza sostanziale della seconda in assenza della prima. Ripercorrendo anche la storia sovietica, il Presidente russo rivendica l'unione tra i due Stati, riconducendo l'indipendenza di Kiev ad un errore di Lenin, che tanto ci tenne a promuovere l'autodeterminazione dei popoli stanziati nelle zone limitrofe al territorio russo. Nulla di sorprendente per chi avesse letto «*Sull'unità storica di russi e ucraini*», l'articolo con il quale il Presidente, lo scorso luglio 2021, tentava nuovamente di rivolgersi a russi e ucraini come ad un unico grande popolo<sup>1</sup> e, probabilmente, alle due entità statuali come un unico territorio.

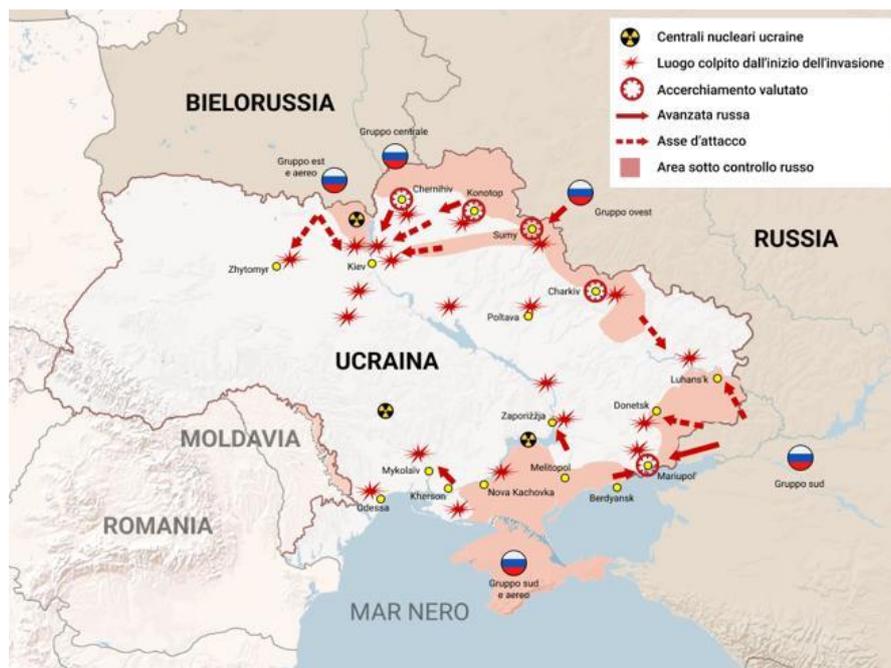
Il discorso alla Nazione si proponeva di rappresentare la dichiarazione della *casus belli*: la giustificazione, da ritrovarsi nel genocidio dei cittadini russi nella regione del Donbass, che avrebbe permesso alla Russia di implementare una operazione militare a difesa dei propri cittadini in territorio ucraino. L'operazione è stata fin dal principio identificata, dalla comunità internazionale, come un'invasione ed ha avuto inizio proprio dalle Repubbliche riconosciute come indipendenti. Come da annuncio del Presidente stesso, l'avanzata si è posta l'obiettivo di colpire obiettivi militari e strategici in modo da impedire al governo di Volodymyr Zelensky di rispondere militarmente e ledere le capacità belliche della nazione ucraina. Ai primi scontri nelle città orientali, hanno fatto seguito diverse nuove iniziative delle truppe russe, dapprima da nord- dalla vicina e alleata Bielorussia- e poi da sud - dalla Crimea, la penisola-cuscinetto a guida putiniana. Seppur il conflitto sembra aver disatteso le aspettative del Cremlino di una guerra-lampo, l'operazione russa continua a perseguire l'obiettivo di un controllo territoriale strategico, più che una annessione dell'intera nazione: ne rappresenta un esempio lampante l'assedio di Mariupol, città ucraina posta al centro tra la Crimea e la regione del Donbass, la cui conquista da

---

<sup>1</sup> V. PUTIN, *On the historical Unity of Russians and Ukrainians*, Mosca, 2021, consultabile online su, <http://kremlin.ru/events/president/news/66181>

parte delle forze russe garantirebbe una contiguità territoriale di non poco conto. Lo stesso dicasi degli avanzamenti verso Kherson, rilevante porto di collegamento tra il Mar Nero e il fiume Dnieper, il cui obiettivo potrebbe rivelarsi quello di soffocare il motore economico del Paese, perlopiù dipendente dall'esportazione mondiale di grano che parte dal porto di Odessa<sup>2</sup>. Allo stesso modo, il controllo della zona circostante Odessa permetterebbe un controllo della fascia meridionale che giunge in Transnistria, controllata *de facto* dalla Federazione Russa.

Figura 1 - L'avanzata russa in territorio ucraino, 10 marzo 2022.



Fonte: *Guerra in Ucraina, situazione militare e mappa dell'avanzata russa: il bilancio (incerto) di vittime e mezzi distrutti*, di Andrea Marinelli e Guido Olimpio, Corriere della Sera, 2022

Un progetto militare che sta incontrando non poche resistenze da parte dell'esercito e della popolazione ucraina, più precisamente di quella parte della popolazione che ha scelto di rimanere nel territorio. Difficile dire se Mosca si aspettasse o meno questa resistenza, resta il fatto che gli scontri si protraggono ormai da settimane.

## 1.2. Radici profonde

Sul piano formale, l'Ucraina è uno stato indipendente dal 1991 e una Repubblica parlamentare dal 2004; sul piano sostanziale, tuttavia, l'indipendenza ucraina è stata a lungo messa in discussione. Dalla dissoluzione dell'URSS ad oggi, la Russia ha esercitato il proprio controllo -militare, economico e politico - sulla maggioranza dei governi che si sono succeduti a Kiev. In alcuni casi, questa influenza si è già tramutata in scontro aperto e più volte l'Ucraina è stata considerata una "merce di scambio" tra le grandi potenze

<sup>2</sup> A. HORTON; K.DEMIRIJIAN; D.LAMOTHE, *Russia's military strategy in Ukraine aimed at key cities, decapitating central government*, The Washington Post, 24 febbraio 2022.

mondiali, dapprima nell'assetto bipolare delle relazioni internazionali e poi in quello multipolare che caratterizza il mondo odierno. Si tratta di una Nazione dalla posizione strategica sul Mar Nero, che rappresenta una tra le cerniere commerciali tra est e ovest.

I prodromi dell'attuale conflitto vanno ricercati nel biennio 2013-2014: gli anni della prima proposta ucraina di un *Association Agreement* con l'Unione europea. L'Ucraina, la terra al margine tra Oriente e Occidente, tentò di trasferire la propria attenzione verso l'Europa, o, più in generale, verso l'Atlantico, e ne subì, già allora, le conseguenze. Nell'autunno del 2013, la Russia si impegnò a dimostrare quale sarebbe stato il costo economico per l'Ucraina nel caso in cui Yanukovich avesse proceduto con la richiesta di ammissione. Come ci si aspettava anche allora, l'accordo non venne firmato. La sospensione dell'accordo, o più generalmente il vedere allontanarsi l'orizzonte di una apertura ad Occidente, fu tra le cause della successiva Rivoluzione del 2014 tesa alla caduta di un governo corrotto, dipendente dalla Russia e causa di mancata crescita economica. Inoltre, con il nome *Euromaidan*, si identificano una serie di rivolte che vide i cittadini ucraini protestare in piazza in quell'anno proprio per il mancato accordo con l'Unione europea.

Le proteste ebbero diverse conseguenze, tra le quali vanno citati senz'altro la caduta del governo di Yanukovich e la conseguente crisi in Crimea. La popolazione residente in Crimea, da secoli oggetto di contesa tra grandi potenze<sup>3</sup>, si unì al periodo di protesta ma per ragioni diametralmente opposte. Popolata da una maggioranza dei cittadini filorusa, Sinferopoli si oppose alla caduta del governo e al successivo risultato elettorale nazionale, dando inizio ad una forte contrapposizione contro il nuovo esecutivo insediatosi a Kiev. Le rivolte in Crimea, seppur tumultuose, non suscitarono una reazione e repressione violenta da parte del governo centrale che, al contrario, anche dinnanzi alla sostituzione del primo ministro della regione, non si oppose alle dimostrazioni nel territorio della penisola<sup>4</sup>. Venne indetto il celebre *referendum*, ampiamente contestato, che sembrò decretare la volontà di indipendenza da parte della Crimea e poco dopo, nel marzo 2014, la Federazione russa ne annunciò l'annessione.

Un mese dopo la dichiarazione di indipendenza della Crimea, un tentativo di emulazione venne dalla regione del Donbass, all'interno della quale i separatisti filorussi e le forze nazionaliste ucraine iniziarono un feroce scontro. Similmente alla Crimea, anche nelle *oblast* di Donetsk e Lugansk si tenne un *referendum* pro-indipendenza che, tuttavia, non fu mai accolto da Kiev. Gli scontri che nacquerò allora non si sono mai realmente arrestati nonostante la firma degli *Accordi di Minsk*. La presenza russa nel territorio si è protratta nel tempo e, a distanza di otto anni dall'inizio degli scontri, quell'accerchiamento da parte dei contingenti russi ha portato il Presidente Zelensky a paventare l'idea di una imminente

---

<sup>3</sup> Come testimonia il conflitto tra Russia e Francia che fu combattuta tra il 1853 e il 1856.

<sup>4</sup> S.CHARAP; K.DARDEND, *Russia and Ukraine*, Survival, Vol.56 no.2, 2014.

invasione, poi verificatasi.

### 1.3. I blocchi militari e l'espansione ad est

Tentare di chiarire tutte le sfumature del conflitto russo-ucraino senza prendere in considerazione il ruolo della NATO significherebbe fornire una interpretazione solo parziale, e quindi incompleta, dello scenario attuale. Nata con il preciso obiettivo di creare un sistema di difesa collettiva da contrapporre al blocco comunista nel secondo dopo guerra, l'Alleanza Atlantica - o meglio, la sua progressiva espansione ad est - ha giocato un ruolo di non poco conto nell'attuale crisi ucraina. Gli impegni di «non allargarsi neppure di un pollice ad est», a quanto pare presi nei confronti della Russia fin dal 1990, sembrano essere stati disattesi fin poco dopo la dissoluzione del patto di Varsavia. Il primo ampliamento dell'Alleanza ad est coincide con l'entrata in UE, nel 1999, di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria. Nel 2004, ad accedervi sono Estonia, Lettonia, Lituania (già parte dell'Urss); Bulgaria, Romania, Slovacchia (già parte del Patto di Varsavia); Slovenia (già parte della Federazione Jugoslava). Nel 2009, la Nato ingloba l'Albania (un tempo membro del Patto di Varsavia) e la Croazia (già parte della Federazione Jugoslava); nel 2017, il Montenegro (già parte della Jugoslavia); nel 2020 la Macedonia del Nord (già parte della Jugoslavia) In vent'anni, la Nato si estende da 16 a 30 Paesi, alcuni dei quali membri dell'ex Unione Sovietica.

Più volte Mosca, in ultimo durante il dialogo russo-americano avviato a Ginevra lo scorso 10 gennaio 2022, ha definito l'ammissione dell'Ucraina nella NATO come la «linea rossa» da non superare<sup>5</sup>. Un'ammissione che, seppur concepita in prima battuta nel 2008, non è mai sembrata prossima alla concretizzazione. Ciononostante, la sola ipotesi è stata sufficiente alla Russia per esercitare maggiore pressione militare nelle regioni contigue. Vistasi accerchiata dalla sempre più ampia Alleanza Atlantica, la Russia ha tentato di imporre il divieto di ulteriori espansioni, il ritiro delle forze militari alleate dai Paesi entrati nella NATO dopo il 1997 e l'impegno occidentale a non collocarne in altri Paesi confinanti e a non svolgervi esercitazioni militari.

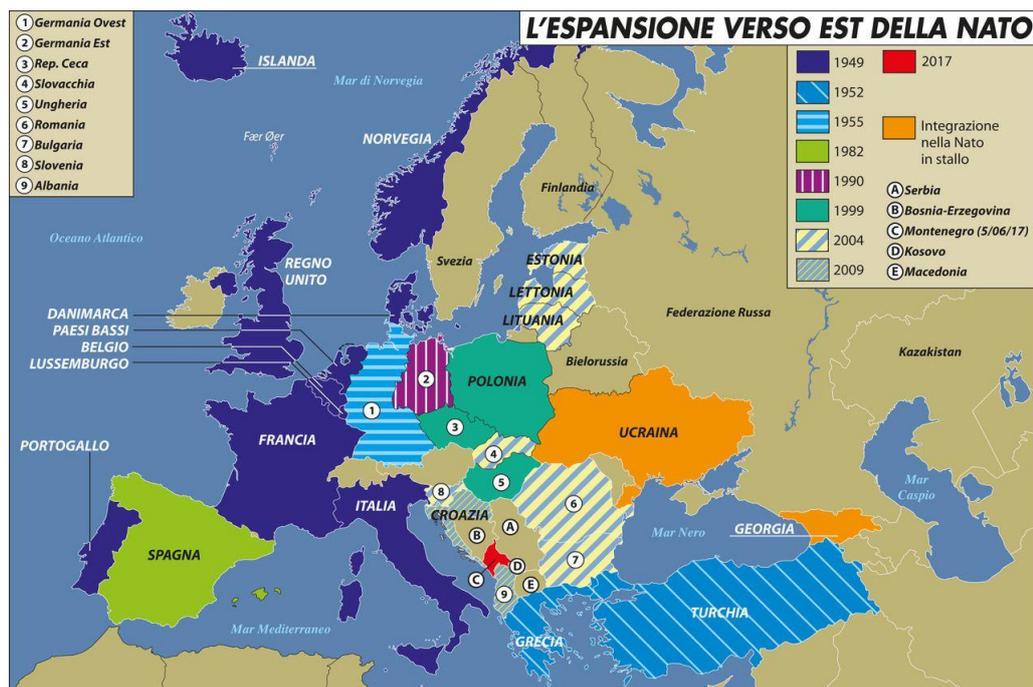
Dal punto di vista di Washington, tali richieste appaiono inaccettabili, in misura ancora maggiore se si considera la più recente interpretazione dell'art. 10 della *Carta Atlantica*, recante la c.d. «*politica delle porte aperte*»<sup>6</sup>, secondo cui nessuno Stato può essere privato della possibilità di fare richiesta di adesione al Trattato.

---

<sup>5</sup> F. BASCONE, *L'equilibrio delle linee rosse in Ucraina*, Affari Internazionali, 17 gennaio 2022.

<sup>6</sup> Trattato Nord Atlantico, Washington, 1947. Art. 10: «Le parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale.»

Figura 2- La progressiva espansione della NATO ad est.



Fonte:

Tale espansione orientale della NATO, seppur incapace di giustificare l'attacco armato e le diverse violazioni del diritto internazionale da parte della Federazione, diviene rilevante quando si tenta di analizzare lucidamente le scelte politiche e militari di quest'ultima in Bielorussia – come nel caso della *Rivoluzione delle ciabatte del 2020* – in Georgia – durante le proteste dello scorso anno – e, non da ultimo, in Ucraina – cintura di sicurezza dell'influenza russa.

## 2. Violazioni del diritto internazionale e profili di responsabilità

L'architettura del diritto internazionale, sviluppatasi perlopiù dopo la Seconda guerra mondiale, disciplina e codifica i rapporti tra Stati e ne regola la condotta. Quanto sta accadendo in Ucraina ha diverse implicazioni dal punto di vista giuridico, tanto per le azioni della Federazione russa, quanto per le reazioni di altri Stati e organizzazioni internazionali.

### 2.1. Le violazioni del diritto

Nella sua c.d. «operazione militare speciale», Vladimir Putin non ha ignorato le implicazioni sul piano del diritto internazionale. Al contrario, durante il discorso alla nazione del 21 febbraio 2022, il Presidente ha scelto con cura i riferimenti normativi che avrebbero giustificato il suo ingresso in terra ucraina. Consapevole delle possibili accuse di aver violato il principio del divieto dell'uso (o la minaccia) della forza, Putin ha citato l'art. 51, Capitolo VII, della Carta delle Nazioni Unite, cioè la disposizione che codifica la legittima

difesa e che rappresenta una eccezione al divieto sopracitato. La Russia ha scelto un'interpretazione scorretta dell'articolo *de quo* ma, prima di analizzarne i dettagli, risulta necessario rilevare quali strumenti prevedono il divieto assoluto dell'uso della forza.

In primo luogo, vi è l'art. 2 par.4 della Carta delle Nazioni Unite che disciplina l'astensione, da parte dei Membri, dalla minaccia o dall'uso della forza «sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite». Si tratta di un principio ulteriormente rafforzato dalla firma della Risoluzione approvata dall'Assemblea Generale nel 1970 sui «principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite».

Similmente, l'impiego della forza da parte della Russia viola anche altri strumenti che prescindono dall'architettura ONU (di cui, e vale la pena ricordarlo, la Russia è pilastro fondamentale visto il ruolo di membro permanente del Consiglio di Sicurezza). Ne è un esempio l'Atto finale di Helsinki del 1975, tappa fondamentale nella costruzione di un dialogo tra Est ed Ovest e base per la successiva creazione dell'*Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa* (OSCE). Tale testo, pur non costituendo un trattato dal valore giuridico, ripete e rafforza norme di diritto consuetudinario che già vigono a livello di diritto internazionale generale, tra cui il non-utilizzo della forza e l'impossibilità di modificare le frontiere mediante l'impiego di quest'ultima.

Il divieto dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi stato rappresenta un fondamento cardine del diritto internazionale, tanto per la sua esplicitazione nel diritto pattizio quanto per la sua vigenza a livello di norma consuetudinaria. Tale norma, come notoriamente sostenuto dalla Corte Internazionale di Giustizia durante il caso Nicaragua c. Stati Uniti, nello specifico al par. 186, nasce dalla convinzione, da parte della comunità di Stati, che il divieto dell'uso della forza sia meritevole di tutela giuridica (*opinio iuris ac necessitas*) e, di conseguenza, costituisca norma del diritto internazionale generale.

Nel considerare l'attacco russo all'Ucraina non basta prendere in esame solo il divieto dell'uso della forza ma senz'altro merita un'analisi anche il c.d. *crimine di aggressione*. Il consenso sulla disciplina di quest'ultimo non è sempre stata pacifica nel diritto internazionale; al contrario, l'atto di aggressione fin dal suo inserimento nella Carta ONU ha rappresentato un elemento controverso. A norma del Cap. VII della *Charter*, gli atti di aggressione giustificano l'azione del Consiglio di Sicurezza al fine di ristabilire la pace e la sicurezza internazionale ma, viste le controversie in merito alla definizione, a lungo ne è mancata una interpretazione universalmente accettata. Analogamente, pur inserendo il crimine di aggressione tra le materie di competenza della Corte Penale Internazionale, lo Statuto di Roma del 1998 non riportava tale definizione.

Quest'ultima vide la luce solo successivamente alla revisione dello Statuto, avuta luogo a Kampala nel 2010, durante la quale il crimine di aggressione venne disciplinato in dettaglio. L'aggressione internazionale, oggigiorno, non costituisce esclusivamente un illecito dello Stato ma può configurarsi anche come crimine internazionale dell'individuo e, in particolare, dell'*élite* al potere<sup>7</sup>. Conformemente, e richiamando la Risoluzione 3314 dell'Assemblea Generale del 1974, il sopravvenuto art. 8-*bis* dello Statuto della Corte Penale Internazionale definisce l'aggressione quale «uso della forza armata da parte di uno Stato contro la sovranità, l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, o in qualunque altro modo contrario alla Carta delle Nazioni Unite» ed enuclea quali condotte debbano configurarsi come tali atti<sup>8</sup>. Di conseguenza, per crimine di aggressione si intende la «pianificazione, la preparazione, l'inizio o l'esecuzione, da parte di una persona in grado di esercitare effettivamente il controllo o di dirigere l'azione politica o militare di uno Stato, di un atto di aggressione». Tuttavia, come si avrà modo di approfondire nel proseguo, difficilmente si avrà modo di accusare la Russia di tale crimine in seno alla Corte Penale Internazionale, data la mancata ratifica dello Statuto da parte della Federazione. Ratifica che è assente anche nel caso di Ucraina e, vale la pena ricordarlo, degli Stati Uniti e della Cina.

Al fine di fornire un quadro più ampio dei principi e delle norme che la Russia avrebbe violato attraverso l'intervento militare in Ucraina, vale la pena soffermarsi, da ultimo, sul principio di autodeterminazione dei popoli. L'Ucraina, seppur a lungo oggetto dell'influenza russa, rappresenta un soggetto sovrano, autonomo e distinto di diritto internazionale, riconosciuto nella sua piena integrità territoriale e dei confini. Tuttavia, il principio di autodeterminazione dei popoli sembra trovare un riferimento nel discorso del Presidente russo che, in nome della difesa dei cittadini russi in terra ucraina, giustifica la propria operazione militare.

Il principio di autodeterminazione si rinviene in diverse fonti normative; in primo luogo, nel I protocollo addizionale del 1977 alle Convenzioni di Ginevra (*ex art. 1 par. 4*) e, notoriamente, nel *Patto sui diritti civili e politici* del 1996 all'interno del quale prende forma

---

<sup>7</sup>A. CARLI, *Crisi Ucraina, dalla Carta ONU all'atto finale di Helsinki: le regole del diritto internazionale violate dalla Russia*, in *ILSole24Ore*, 28 febbraio 2022.

<sup>8</sup> Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale, art. 8-*bis*: «a) l'invasione o l'attacco da parte di forze armate di uno Stato del territorio di un altro Stato o qualunque occupazione militare, anche temporanea, che risulti da detta invasione o attacco o qualunque annessione, mediante l'uso della forza, del territorio di un altro Stato o di parte dello stesso; b) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato contro il territorio di un altro Stato o l'impiego di qualsiasi altra arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro Stato; c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro Stato; d) l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree di un altro Stato o contro la sua flotta navale o aerea; e) l'utilizzo delle forze armate di uno Stato che si trovano nel territorio di un altro Stato con l'accordo di quest'ultimo, in violazione delle condizioni stabilite nell'accordo, o qualunque prolungamento della loro presenza in detto territorio dopo il termine dell'accordo; f) il fatto che uno Stato permetta che il suo territorio, messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per commettere un atto di aggressione contro uno Stato terzo; g) l'invio da parte di uno Stato, o in suo nome, di bande, gruppi, forze irregolari o mercenari armati che compiano atti di forza armata contro un altro Stato di gravità tale da essere equiparabili agli atti sopra citati o che partecipino in modo sostanziale a detti atti».

all'art. 1. Tale diritto di autodeterminazione si attribuisce ai popoli che sono costretti a lottare contro una dominazione coloniale e/o occupazione straniera (come anche regimi nazisti) e ne è legittima una guerra di liberazione nazionale. Si esclude che tale diritto possa estendersi alle minoranze etniche che, seppure legittimati a reclamare diritti civili e politici in forme di autonomia amministrativa e rappresentanza politica, non hanno facoltà di porre in discussione l'integrità dello Stato di appartenenza. Di conseguenza, come si avrà modo di approfondire, le rivendicazioni storiche sulla comune «madre Russia» o la narrazione sulla difesa delle minoranze di etnia russa non possono rappresentare una legittima giustificazione a quanto intrapreso dalla Federazione.

## 2.2. Profili di responsabilità della Federazione Russa

Il tema della responsabilità in diritto internazionale si articola in modo molto diverso rispetto agli ordinamenti giuridici interindividuali e statali, e proiettare le categorie tipiche del diritto interno a livello sovraordinato apparirebbe un'operazione impropria scorretta. La disciplina del fatto illecito e della responsabilità internazionale rappresentano elementi fondamentali della materia poiché solo la capacità di reagire al primo attraverso l'attribuzione della seconda può conferire al diritto internazionale le caratteristiche di effettività e di credibilità. Data l'assenza, infatti, di un organo sovraordinato che sia accettato dalla totalità degli Stati quale risolutore delle controversie, una particolare tipicità del diritto internazionale risiede nella possibilità che siano gli stessi soggetti lesi a porre in essere misure di garanzia dinnanzi ad un illecito subito, la c.d. autotutela. Tale evenienza non sussiste negli ordinamenti interni dove la garanzia del diritto e la competenza in caso di violazione restano in capo alle autorità statali.

La disciplina della responsabilità internazionale è stata oggetto di un *iter* piuttosto controverso data la mancanza di consenso da parte degli Stati più influenti che difficilmente vedono di buon grado la riduzione della propria sovranità e capacità decisionale. Tale è stata la difficoltà che, ad oggi, il riferimento principale della disciplina è rappresentato dal Progetto di Articoli sulla Responsabilità Internazionale degli Stati del 2001. Adottato in prima lettura dalla Commissione di Diritto Internazionale nel 1996, il progetto ha ricevuto numerose critiche durante le sedute dell'Assemblea Generale (necessarie ai fini dell'approvazione), al punto che nella seconda stesura è emerso un approccio più pragmatico per andare incontro alle esigenze di alcuni gruppi di Stati e che, inevitabilmente, rappresentava uno sforzo di mediazione. Ciononostante, dato il rinnovato dissenso di un gruppo di Stati, quelli notoriamente più influenti nella comunità internazionale, l'Assemblea Generale ha scelto di non dare seguito al progetto attraverso la stesura di una risoluzione, convenzione o altro atto normativo. Tale procedura, tuttavia, non va valutata come infruttuosa poiché il Progetto di Articoli resta un *corpus iuris* di notevole importanza data la sua capacità di codificare quanto già vigente nel diritto internazionale generale non scritto. Diverse giurisdizioni fanno riferimento al Progetto

durante le risoluzioni delle controversie in materia di illeciti internazionali, a dimostrazione che quest'ultimo sancisce i principi vigenti nel diritto internazionale.

A norma del Progetto di Articoli, per illecito internazionale si intende qualsiasi comportamento di uno Stato in contrasto con un obbligo giuridico che grava sullo stesso. Tale atto presuppone un elemento oggettivo ed un elemento soggettivo. L'elemento oggettivo risiede nell'antigiuridicità dell'atto compiuto che, nel caso in esame, si riferisce alle violazioni di taluni obblighi, come anticipato. L'elemento soggettivo del fatto illecito, invece, prevede l'attribuzione dell'evento allo Stato che ne è, quindi, responsabile. Negli eventi relativi al conflitto tra Ucraina e Russia non è necessario un grosso sforzo concettuale che tenta di attribuire i fatti allo Stato. Le violazioni sopra citate si attribuiscono alla Russia in quanto la decisione, la pianificazione e lo svolgimento delle attività militari è dichiaratamente in capo agli organi statali e al Presidente della Federazione Russa e l'attribuzione si configura nella fattispecie disciplinata dall'art. 4 del progetto di Articoli, dal titolo «Comportamenti di organi di uno Stato»<sup>9</sup>.

L'antigiuridicità del fatto e l'attribuzione allo Stato, di conseguenza, configurano la responsabilità internazionale della Russia nell'uso della violenza contro l'integrità dello Stato ucraino. Nell'annunciare alla Nazione e alla comunità internazionale l'inizio dell'intervento militare, tuttavia, è lo stesso Putin che tenta di escludere l'antigiuridicità di quanto stava per compiere. Il capitolo V del Progetto di Articoli determina le circostanze di esclusione dell'illiceità delineando diversi scenari in cui un atto, che sarebbe di per sé antigiuridico, smette di essere tale: il consenso dello Stato leso, il caso fortuito, la forza maggiore, l'estremo pericolo, lo stato di necessità e, da ultimo, la legittima difesa e l'autotutela. Dichiarando di intervenire in risposta ad un genocidio ed alle minacce che venivano dal territorio ucraino, Putin tenta di configurare l'intervento militare come azione di legittima difesa.

Eppure, l'intervento russo non può trovare alcuna giustificazione giuridica né esclusione dell'illecito data l'assenza di una aggressione armata da parte dell'Ucraina, elemento imprescindibile per evocare il diritto di uno Stato a difendersi, come disposto dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite.

### 3. Le conseguenze dell'illecito

La parte terza del Progetto di Articoli riguarda le misure di attuazione successive ad un illecito internazionale e disciplina quali parti abbiano titolo ad invocare la responsabilità

---

<sup>9</sup> In particolare, nel Progetto di Articoli sulla responsabilità internazionale degli Stati (2001), l'art. 8 dispone che: «1) Il comportamento di un organo dello Stato sarà considerato come un atto dello Stato ai sensi del diritto internazionale, sia che tale organo eserciti funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o altre, qualsiasi posizione abbia nell'organizzazione dello Stato e quale che sia la sua natura come organo del governo centrale o di un'unità territoriale dello Stato. 2) Un organo comprende qualsiasi persona o ente che rivesta tale posizione secondo il diritto interno dello Stato. »

internazionale e ad agire di conseguenza. Dato il divieto assoluto dell'utilizzo della forza, le fattispecie cui si riferisce il Progetto sono generalmente atti illeciti che non implicano l'uso della forza. In linea generale, lo Stato che ha titolo ad agire è principalmente quello leso che può invocare l'immediata cessazione dell'illecito e diverse misure di attuazione qualora lo Stato responsabile non adempia ai propri obblighi di responsabilità.

Nella volontà di disciplinare anche l'uso della forza e l'attacco armato, il relatore speciale della Commissione di Diritto Internazionale, Roberto Ago, introdusse nel primo Progetto del 1996 una distinzione tra violazioni di diversa gravità. Una classificazione che faceva perno sulla distinzione tra delitti internazionali e crimini internazionali del diritto francese cui avrebbe dovuto corrispondere un regime sanzionatorio differenziato da parte della collettività degli Stati. A ben vedere, tale distinzione non fu mantenuta nella redazione del Progetto di Articoli definitivo.

A norma dell'attuale disciplina, in caso di un attacco armato lo Stato leso può agire in autotutela secondo il principio della legittima difesa (art. 51 Carta ONU). La reazione militare, che di per sé rappresenta un comportamento antiggiuridico<sup>10</sup>, giustifica la commissione di un illecito internazionale poiché posto in essere a titolo di contromisura. Come già sostenuto, una ipotesi di questo tipo è tipica del diritto internazionale ma del tutto assente negli ordinamenti interni. Sulla base di questi principi, l'Ucraina è legalmente autorizzata a venire meno al divieto dell'uso della forza per difendersi dall'attacco armato della Federazione Russa. Kiev, inoltre, dispone anche del diritto di richiedere l'aiuto militare di altri Paesi (o acconsentire a questo) come già sperimentato in passato da altre nazioni vittime di invasione. Il Kuwait del 1990, in particolare, emanò un certo numero di richieste per ricevere aiuto in seguito all'invasione da parte dell'Iraq.

### 3.1 Le reazioni della comunità internazionale

Nella persona del Presidente Zelensky, l'Ucraina ha più volte chiesto il supporto della comunità internazionale nella resistenza all'esercito russo ma, al momento, non si è posta in essere una forma di difesa collettiva. Quest'ultima può avere luogo in poche occasioni ben disciplinate. Nel caso in cui viga un trattato di alleanza militare, di cui la NATO rappresenta un emblematico esempio<sup>11</sup>, vi è l'eventualità di fare ricorso alla legittima difesa collettiva. In secondo luogo, il più volte citato art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, così come il diritto internazionale consuetudinario, sancisce «il diritto naturale alla autotutela individuale e collettiva» in risposta ad un attacco armato che minacci la popolazione e l'integrità territoriale di uno Stato. In nome di tale principio, con la prima aggressione della Russia nel Donbass nel 2014, la NATO dispose la realizzazione di «*Response Force*» e

---

<sup>10</sup>Nel caso in cui la reazione dello stato leso non si configuri come un comportamento antiggiuridico ma come azione non amichevole e lecita, ci si riferisce ad essa con il termine ritorsione.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 5 del Trattato Nord Atlantico l'attacco armato ad un membro dell'Alleanza si configura come un attacco a tutti i componenti della Nato e, di conseguenza, ognuno di questi è legittimato a difendersi. L'articolo è stato invocato finora una sola volta, in risposta all'attacco terroristico alle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001.

si evitò il peggio giungendo al negoziato degli *Accordi di Minsk*, che riuscirono ad imporre un primo cessate il fuoco<sup>12</sup>.

Al momento, non vi sono Stati terzi che hanno preso parte al conflitto a titolo di parte belligerante, ciononostante la maggioranza degli Stati che costituisce la comunità internazionale si è schierata al fianco dell'Ucraina dimostrando solidarietà ed impegnandosi attivamente su due fronti: l'invio di armi e l'imposizione di sanzioni economiche.

Italia, Germania, Francia e Lituania sono solo alcuni dei Paesi<sup>13</sup> che hanno optato per l'invio di armi all'esercito ucraino in modo da supportare la loro difesa nei confronti dell'attacco russo. Tale tipologia di supporto, seppur lecita a norma di legge, merita alcune considerazioni. In primo luogo, l'art.6 della XIII Convenzione dell'Aia del 1907 vieta ai paesi neutrali di trasferire armi alle parti belligeranti<sup>14</sup>; venendo meno a questo divieto, gli Stati che hanno optato per la fornitura militare si sono automaticamente preclusi la possibilità di dichiararsi neutrali. In secondo luogo, norme come quelle del Trattato sul Commercio delle Armi e la Posizione Comune del Consiglio 2008/944/PESC vietano ai Paesi di trasferire armamenti nel caso in cui esista il rischio che questi siano coinvolti in gravi violazioni del diritto internazionale. Allo stesso tempo, vi è il rischio di un successivo utilizzo delle armi da parte di chi non era destinatario del trasferimento originale. Ne rappresenta un tipico esempio l'invio di armamenti da parte degli Stati Uniti all'Afghanistan negli gli anni Novanta durante l'intervento sovietico. Ciò implica che, nella prosecuzione del conflitto tanto quanto successivamente a questo, gli Stati hanno l'obbligo di vigilanza sull'utilizzo delle armi ed eventualmente di un futuro disarmo e demilitarizzazione.

### 3.2 Il regime sanzionatorio UE

L'imposizione di sanzioni economiche trova il proprio fondamento nel diritto internazionale e nel diritto delle organizzazioni internazionali. Esse rappresentano misure restrittive non implicanti l'uso della forza che fungono da mezzo per garantire l'applicazione di una norma o la cessazione di un illecito. Tra le misure sanzionatorie più celebri vi sono senz'altro quelle di iniziativa onusiana che, ai sensi dell'art. 41 della Carta, possono entrare in vigore dopo l'assenso di quindici membri del Consiglio di Sicurezza e senza il veto dei membri permanenti. Evidentemente, tale approvazione non è plausibile nel caso in esame.

Al momento, le sanzioni più corpose e progressivamente stringenti sono state poste in

---

<sup>12</sup> In merito, <https://www.affarinternazionali.it/laggressione-dellucraina-e-il-diritto-internazionale-violato/>

<sup>13</sup> Al 12 marzo 2022, 21 dei 27 paesi membri dell'Unione Europea hanno scelto di inviare armi all'Ucraina.

<sup>14</sup> Art. 6. «*The supply, in any manner, directly or indirectly, by a neutral Power to a belligerent Power, of war-ships, ammunition, or war material of any kind whatever, is forbidden.* »

essere, nei confronti della Russia, da parte degli Stati Uniti, il Regno Unito e l'Unione europea. Quest'ultima ha il potere di emanare misure restrittive come parte della Politica estera e della sicurezza comune (CFSP) e tali sanzioni possono essere imposte attraverso l'unanime approvazione da parte dei membri del Consiglio di Sicurezza. Già nel 2014, in seguito ai primi conflitti nella regione del Donbass, l'ordinamento europeo ha previsto diverse sanzioni nei confronti della Federazione che, a partire dallo scorso 23 febbraio 2022, sono confluite in un più ampio pacchetto sanzionatorio.

L'imposizione di sanzioni non è esente da critiche. In seguito alle severe restrizioni imposte all'Iraq di Saddam Hussein da parte dell'ONU o all'Iran da parte di diversi attori internazionali, diverse furono le polemiche che sottolineavano l'eccessiva sofferenza (economica e sociale) imposta alle popolazioni più che alle leadership governative. Le sanzioni europee attuali, meno indiscriminate rispetto a quelle di "prima generazione" ma senz'altro restrittive anche per i civili, si pongono l'obiettivo principale di colpire l'economia russa (e, in un secondo momento, Bielorussa).

Le sanzioni possono essere classificate in tipologie sulla base del settore o la categoria di destinazione. A seguire, ne verranno elencate alcune a titolo esemplificativo.

- Tra le sanzioni soggettive nei confronti della Russia è stato impedito l'ingresso o il transito nel territorio dell'Unione di persone fisiche, giuridiche o imprenditori di spicco responsabili di politiche, o sostenitori di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. Vengono congelati altresì tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti a, o posseduti, detenuti o controllati dai soggetti stessi (*Decisione PESC 2022/329* che modifica la *Decisione 2014/145 PESC*). Inoltre, si è optato per la sospensione dei visti per determinate categorie di cittadini della Federazione Russa (*Decisione UE 2022/333*).
- Come parte delle sanzioni finanziarie è stato imposto il divieto di investire, partecipare o contribuire in qualsiasi modo a progetti futuri cofinanziati dal Fondo Russo per gli Investimenti Diretti. Inoltre, è posto divieto di trasferire dall'Unione banconote in euro in Russia o a qualsiasi persona fisica o giuridica ed entità ivi presente (*Regolamento UE 2022/345*); a cui si aggiunge il divieto di acquistare, vendere, prestare – direttamente o indirettamente – servizi di investimento o assistenza nel settore emissione o altrimenti trattare valori mobiliari e strumenti del mercato monetario emessi dopo il 9 marzo 2022 dalla Russia e il suo governo, dalla Banca centrale di Russia<sup>15</sup>; o da soggetti collegati alla Banca Centrale Russa (*Regolamento UE 2022/262*). Di particolare rilevanza è la decisione di impedire qualsiasi operazione con la Banca Centrale di Russia (*Decisione 2022/335 PESC*) e l'esclusione di alcune istituzioni finanziarie russe dal circuito SWIFT (*Decisione 2022/246 PESC*).

---

<sup>15</sup> Così facendo, la Banca Centrale russa rientra adesso nel ristrettissimo gruppo colpito dall'Unione Europea che ricomprende gli istituti bancari principali di Venezuela, Corea del Nord e Afghanistan.

- Tra le sanzioni che riguardano il sistema dei trasporti vi è il divieto ai vettori aerei russi e a qualsiasi aeromobile immatricolato in Russia, ovvero non immatricolato in Russia ma posseduto, da persona fisica o giuridica, entità russa, di atterrare nel territorio dell'Unione, decollare dal territorio dell'Unione o sorvolarne il territorio (*Regolamento UE 2022/334*).
- O ancora, si è disposta la sospensione delle attività di radiodiffusione e trasmissione dell'Unione dei media *Russia Today* e *Sputnik* (*Regolamento UE 2022/350*).

Tali restrizioni sono state già più volte aggiornate attraverso Decisioni e Regolamenti che ne hanno progressivamente ampliato il novero dei soggetti e delle entità destinatarie. A queste vanno aggiunte delle misure restrittive che si rivolgono specificatamente ai territori delle Repubbliche del Donetsk e del Lugansk così come alla Bielorussia.

Nel primo caso, è stato fatto divieto all'importazione nell'Unione di merci originarie del Donetsk e del Lugansk e di fornire assistenza finanziaria nonché assicurazioni e riassicurazioni connesse all'importazione delle merci listate (*Regolamento UE 2022/263-Decisione PESC 2022/266*); inoltre, sono stati imposti divieti più stringenti riguardano la vendita, la fornitura, il trasferimento o l'esportazione, di merci verso le Repubbliche nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell'energia e della prospezione, esplorazione e produzione di petrolio, gas e risorse minerarie. Per quanto concerne la Bielorussia, attualmente in supporto della Federazione russa:

- Sono state poste in essere misure restrittive anche nei confronti di soggetti ed entità che hanno facilitato, dai territori della Bielorussia, le azioni della Russia (*Decisione PESC 2022/331* ed il *Regolamento UE 2022/332*).
- È fatto divieto di vendere, fornire, trasferire o esportare, beni e tecnologie a duplice uso, anche non originari dell'Unione, a qualsiasi persona fisica o giuridica in Bielorussia o per un uso in Bielorussia. L'autorità competente può autorizzare tali operazioni solo per un uso non militare e per utenti finali non militari (*Regolamento UE 2022/355*).
- Il *Regolamento UE 2022/353*, inoltre, ha ampliato il novero dei soggetti destinatari delle sanzioni già approvate rivolgendosi, nello specifico, a persone con cittadinanza bielorussa.

Non vi è dubbio che la dipendenza europea, e soprattutto italiana, nei confronti del settore energetico russo impedisce l'imposizione di sanzioni in alcuni settori o nei confronti di alcune istituzioni. Ne rappresenta un emblematico esempio la scelta degli Stati Uniti di sanzionare la *Gazprombank*, decisione cui non ha fatto seguito una iniziativa europea poiché tale restrizione renderebbe difficoltoso gestire le transazioni per l'acquisto del gas russo.

### 3.2 La Risoluzione dell'Assemblea Generale e gli schieramenti

Oltre che attraverso le sanzioni, la condanna al comportamento russo ha trovato spazio anche nel più ampio consesso internazionale: le Nazioni Unite. Data l'impossibilità di prendere una decisione in seno al Consiglio di Sicurezza, l'unica alternativa plausibile era rappresentata dall'azione dell'Assemblea Generale. Sulla base di questa consapevolezza, lo scorso 2 marzo 2022, l'Assemblea Generale si è riunita straordinariamente per affrontare la questione ucraina. Il risultato di tale incontro è stata l'approvazione della *Risoluzione A/RES/ES-11/1* attraverso la quale l'Assemblea, condannando l'intervento russo, riconosce il supporto della Bielorussia e chiede l'immediato ritiro delle forze russe e la cessazione delle ostilità.

Tale decisione è stata approvata con 143 voti favorevoli su una totalità di 193 Stati membri ed esemplifica le posizioni dei diversi paesi, la maggioranza dei quali sembra aver optato per un sostanziale isolamento di Mosca. I voti contrari alla condanna sono arrivati dalla Federazione Russa, la Bielorussia, l'Eritrea, la Corea del Nord e la Siria, da cui ci si aspettava un supporto nei confronti del presidente Putin. A sorprendere è la decisione di alcuni dei Paesi astenuti o assenti. Il consenso unanime dei Paesi appartenenti all'Unione europea non si è riscontrato in altri gruppi di stati come quelli africani o medio-orientali le cui decisioni di astensione evidenziano la volontà di non opporsi apertamente alla Russia.

Un elemento importante concerne la scelta di astenersi della Repubblica Popolare Cinese e, più in generale, del comportamento di Pechino dall'inizio del conflitto. Fin dal primo momento, Pechino ha portato avanti appelli per la *de-escalation* e affinché fossero tenuti aperti i canali di dialogo tra Mosca e Kiev. La Cina ha interessi economici e commerciali di notevole rilievo nella regione e l'instabilità potrebbe compromettere le proprie partnership commerciali: Pechino è il primo partner economico di Kiev<sup>16</sup>.

Allo stesso modo, tuttavia, il Trattato di buon vicinato, amicizia e cooperazione tra Cina e Russia ha favorito una sempre crescente convergenza economica delle due grandi potenze, rendendo ostica la scelta da parte della Cina di condannare la Russia. Diverse sono state le critiche del Ministero degli Esteri cinese nei confronti delle sanzioni che, a detta del portavoce, costituiscono un problema economico tanto per i destinatari quanto per chi li impone e difficilmente portano alla risoluzione della controversia. Inoltre, nelle più recenti dichiarazioni i rappresentanti del governo cinese hanno voluto condannare *Washington*, sostanzialmente a capo delle decisioni NATO, per aver portato i rapporti tra Mosca e Kiev ad un punto di rottura.

Che la Cina non condannasse apertamente Mosca bisognava aspettarselo. Diversi sono gli

---

<sup>16</sup> ISPI, *Speciale Ucraina: a che punto è l'offensiva russa?*, 2 marzo 2022.

analisti che vedono nell'iniziativa russa un precedente per un eventuale operazione militare cinese in Taiwan che rappresenta "l'Ucraina" di Pechino e che, da tempo ormai, denuncia la possibilità di un'invasione cinese, di fronte alla quale non è detto che gli statunitensi restino a guardare.

#### 4. Scenari di risoluzione

Alla base del diritto internazionale vi è la volontà non solo di coordinare l'attività degli appartenenti alla comunità internazionale ma, principalmente, la necessità di creare una struttura capace di risolvere controversie sorte tra essi. Il maggior organo conciliativo, il cui preciso scopo è quello di mantenere la pace e la sicurezza internazionale, è il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Tale organo, tuttavia, è l'oggetto di proposte di revisione da moltissimo tempo e il conflitto ucraino ne evidenzia senz'altro le limitazioni. La sopra citata risoluzione di condanna alla Russia dell'Assemblea Generale Onu, infatti, nasce dall'impossibilità di approvare una simile decisione in seno al Consiglio. Pochi giorni dopo il riconoscimento unilaterale dell'indipendenza delle Repubbliche di *Donetsk* e *Lugansk* da parte della Russia, gli Stati Uniti d'America e l'Albania hanno proposto una bozza di risoluzione al Consiglio che prevedeva la condanna delle azioni russe ed espliciti riferimenti ai comportamenti del Presidente Putin. Tale bozza, seppur addolcita nei toni, ha incontrato il veto di uno dei cinque membri permanenti che ne hanno facoltà: la Federazione Russa. Si tratta di un risvolto tutt'altro che imprevedibile e l'ambasciatore russo all'ONU Vassily Nebenzya ne spiega i motivi: si tratterebbe di una risoluzione antirussa e anti-ucraina che non prende in considerazione la responsabilità di Kiev e degli Stati Uniti per quanto sta accadendo nel Paese.

*«È difficile per noi competere con gli Stati Uniti in termini di invasioni. Non siete nella posizione di fare la morale»*, ha aggiunto Nebenzya<sup>17</sup>.

Il veto russo impedisce l'azione del Consiglio mettendo in moto un corto circuito che è evidente anche nell'azione di altri organi sovraordinati. La Corte Penale Internazionale avrebbe la competenza a pronunciarsi sul crimine di aggressione che in questi giorni viene imputato alla Russia; tuttavia, la Federazione (così come altri Stati influenti della comunità internazionale) non ha mai ratificato lo Statuto della Corte, impedendo di fatto che questa possa avere giurisdizione sulle attività dello Stato sovrano. Vi è però la possibilità che la Corte indaghi e arrivi a pronunciarsi sulle altre categorie di crimini che rientrano nella propria competenza (come i crimini di guerra o contro l'umanità). Invero, nel 2014 l'Ucraina ha attivato la giurisdizione della CPI tramite la procedura speciale prevista dall'art. 12 dello Statuto e dall'art. 44 delle *Rules of Procedure and Evidence*. La norma prevede che uno Stato non membro possa accettare la competenza della Corte e richiedere l'avvio

---

<sup>17</sup> A. BALDINI, *Ucraina: CdS; Italia co-sponsor ma veto russo blocca condanna*, 25 febbraio 2022.

di un procedimento. Nel caso specifico, l'Ucraina ha legittimato la competenza della Corte su quanto avvenuto nel suo territorio dal 2013 al 2014 e, attraverso una seconda dichiarazione, dal 2014 in poi. Vi è, dunque, la possibilità che la Corte continui ad indagare sui possibili crimini di guerra commessi<sup>18</sup> ma resta il limite procedurale, estremamente rilevante, di non potersi pronunciare su un eventuale crimine di aggressione da parte di uno Stato non membro, *i.e.* la Russia, e di conseguenza non vi è possibilità che imponga una cessazione delle ostilità e una risoluzione pacifica della controversia.

Lo stesso dicasi della Corte Internazionale di Giustizia, organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, la cui competenza è accettata automaticamente da tutti i membri dell'organizzazione. Come già anticipato, la Russia ha accusato il governo ucraino di genocidio nei confronti dei cittadini russi nella regione del *Donbass*; in risposta, il 26 febbraio 2022 l'Ucraina ha presentato ricorso circa tale ragione addotta dalla Russia per giustificare l'entrata in territorio ucraino. Durante la prima udienza di tale ricorso, il 7 marzo 2022, la Russia era assente.

Il rischio concreto è che il diritto internazionale, pur prevedendo le modalità di risoluzione di controversie o la condanna individuale e/o nazionale, non disponga degli strumenti per invocare una soluzione immediata quanto meno del conflitto bellico.

L'attore che oggi appare isolato sul piano internazionale, la Russia, continua a sostenere di non aver violato in alcun modo il diritto internazionale e di essersi impegnato militarmente per garantire la legittima difesa del proprio territorio e dei propri cittadini. Il presidente Putin, e il suo entourage, inverosimilmente aveva previsto un intervento militare dalla risoluzione immediata e difficilmente si sarebbe aspettato una tale risposta da parte della comunità internazionale e, in particolare, da parte dell'Unione europea. Già destinatario di diverse sanzioni economiche da parte dell'Unione, il Cremlino sa bene che le sanzioni hanno un costo significativo anche per gli Stati europei, che avrebbero quindi avuto un interesse a stabilizzare i prezzi di energia e servizi. Allo stesso modo, si sarebbe potuto immaginare che l'enorme afflusso di rifugiati che dall'Ucraina attraversano il confine europeo avrebbe messo pressione sull'organizzazione regionale<sup>19</sup>.

La migrazione, fin dai primi anni della Comunità europea, ha sempre rappresentato un argomento controverso su cui gli Stati membri si sono divisi. Al momento, tuttavia, l'Unione si è dimostrata compatta perfino sotto questo aspetto aprendo le frontiere alle centinaia di migliaia di ucraini in fuga e, attraverso l'azione del Consiglio, il 4 marzo 2022, ha adottato una decisione di esecuzione (*Decisione 2022/382/UE*) che introduce la protezione temporanea per i cittadini ucraini e di paesi terzi residenti in Ucraina in data

---

<sup>18</sup> Già diverse sono le accuse da parte di stati terzi, organizzazioni non governative e agenzie indipendenti sull'utilizzo di armi indiscriminate, vietate dal diritto internazionale e l'attacco ad obiettivi civili.

<sup>19</sup> Secondo l'UNHCR al 9 marzo 2022 i cittadini ucraini che hanno lasciato il proprio paese a causa del conflitto con la Russia sarebbero circa 2 milioni e 200 mila.

24 febbraio 2022.

Tale protezione rappresenta un meccanismo di emergenza applicabile in casi di afflussi massicci di persone e teso a fornire protezione immediata e collettiva (ossia senza che sia necessario esaminare le singole domande) agli sfollati che non possono ritornare nel proprio paese di origine. L'obiettivo è alleviare la pressione sui sistemi nazionali di asilo e consentire agli sfollati di godere di diritti armonizzati in tutta l'UE. Tra questi diritti rientrano il soggiorno, l'accesso al mercato del lavoro e agli alloggi, l'assistenza medica e l'accesso all'istruzione per i minori. Una volta adottata, la decisione attiverà la protezione temporanea per un periodo iniziale di un anno, rinnovabile di sei mesi in sei mesi<sup>20</sup>.

Sulla base di queste premesse, risulta veramente complesso prevedere la cessazione del conflitto all'interno dei meccanismi convenzionali di risoluzione delle controversie. Al momento, nonostante alcuni appelli intimidatori che velatamente minacciano una *escalation* nucleare da parte della Russia, il canale che appare operativo resta quello diplomatico. Diversi sono stati gli incontri negoziali e molte le proposte di mediazione da parte di stati terzi come Israele. Al momento, tuttavia, le richieste dei negoziatori non sembrano trovare riscontro nella volontà della controparte.

## Conclusioni

Il conflitto tra Russia e Ucraina va avanti fin dal 2014 ma è indubbio che gli eventi delle ultime settimane ne hanno ampliato la portata e le possibili conseguenze. La decisione russa di spostarsi dai tradizionali territori di contesa, quali Crimea e *Donbass*, accerchiando e colpendo diverse città ucraine sta avendo conseguenze politiche, militari e umanitarie significative. La decisione di superare i confini di uno Stato sovrano per garantirvi la propria influenza e controllo sottraendola all'Occidente, seppur giustificando l'intervento in altro modo, sembra aver riportato la comunità internazionale ai tempi del conflitto bipolare.

La macchina internazionale si è messa in moto dal primo momento. Il veto della Russia impedisce l'azione del Consiglio di Sicurezza ma ciò non ha impedito all'Assemblea Generale di condannare apertamente l'operazione militare. Tale impedimento ha fatto sì che si riproponessero le contestazioni riguardo la presenza della Federazione Russa come membro permanente, secondo le quali la Russia non avrebbe dovuto sostituire automaticamente l'Unione Sovietica tra i P5. Va sottolineato, tuttavia, che tale sostituzione fu frutto del consenso di tutti gli Stati nati dopo il 1991 (Ucraina compresa) attraverso un

---

<sup>20</sup> Per ulteriori approfondimenti, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>

formale accordo nel 1991<sup>21</sup>.

Anche l'Unione Europea si è mostrata compatta nella risposta alle violazioni del diritto internazionale perpetrate dalla Russia. A due anni dall'inizio della pandemia, durante la quale l'Europa ha dovuto intraprendere uno sforzo di coordinamento non indifferente, oggi l'Unione si trova a fare fronte ad una guerra appena fuori dai confini comunitari che impone scelte importanti; prima fra tutte, la decisione storica di utilizzare il budget degli Stati membri per supportare la difesa militare ucraina.

A poche settimane dall'escalation militare, non è ancora chiara la direzione che il conflitto prenderà. Le ipotesi di risoluzione si sprecano: ci si immagina un'Ucraina divisa sul modello della Germania post-bellica; in pochi prevedono una ritirata dei contingenti russi; e molti vedono lontano l'intervento della vicinissima NATO. Intervento che significherebbe l'intromissione militare di circa trenta Stati.

Eppure, l'elemento che dev'essere sottolineato in chiusura del presente saggio è che un'analisi di tipo geopolitico o giuridico non può rischiare di sottovalutare le conseguenze umanitarie che tali decisioni politiche e militari provocano. All'imponente numero di rifugiati ucraini devono aggiungersi centinaia di decessi e migliaia di feriti; diverse centinaia di arresti di cittadini russi che protestano contro il proprio governo. Due popolazioni i cui diritti rischiano di venire negati ancora a lungo e per i quali qualcuno dovrà assumersene la responsabilità.

---

<sup>21</sup> Ci si riferisce agli *Agreements establishing the Commonwealth of Independent States*, redatto a Minsk l'8 dicembre 1991 che sancisce l'indipendenza degli stati appartenenti all'area sovietica e la definitiva dissoluzione dell'URSS.