



Corso di laurea in Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Internazionale

Il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza alla  
luce della Risoluzione 76/262 dell'Assemblea  
Generale

Chiar.mo Prof. Roberto Virzo

Chiar.mo Prof. Pietro Pustorino

---

RELATORE

---

CORRELATORE

Matr.155393 Aureliano Maggi

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023

## **INDICE**

### **INTRODUZIONE**

#### **CAPITOLO I**

##### **“STORIA DELLE NAZIONI UNITE”**

- 1.1 Introduzione
- 1.2 Dalla League of Nations all’Organizzazione delle Nazioni Unite
- 1.3 Gli accordi di Dumbarton Oaks
- 1.4 La conferenza di Jalta
- 1.5 La conferenza di San Francisco e la creazione delle Nazioni Unite
- 1.6 Conclusioni

#### **CAPITOLO II**

##### **“IL CONSIGLIO DI SICUREZZA”**

- 2.2 Composizione
  - 2.2.1 Funzionamento
- 2.3 Gli atti del Consiglio
- 2.4 Risoluzione pacifica delle controversie: la funzione conciliativa
- 2.5 Le azioni del Consiglio di sicurezza ex. Capitolo VII: a) le misure provvisorie provvisorie  
(Segue) b) le misure coercitive non implicanti l’uso della forza  
(Segue) c) le misure coercitive implicanti l’uso della forza
- 2.6 Conclusioni

#### **CAPITOLO III**

##### **“IL VETO”**

- 3.1 Introduzione
- 3.2 Il veto: definizione e storia
- 3.3 Il diritto veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: a) Le origini storiche  
(Segue) b) Funzionamento

**3.5** L'immobilismo derivante dall'esercizio del veto

**3.6** Il problema del deficit di rappresentatività

**3.7** Tentativi di riforma

**(Segue) a)** 1992 Resolution 47/62 on the 'Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council

**(Segue) b)** Il progetto di Razali Ismail Presidente dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

**(Segue) c)** The 2004 Panel's report on "Threats, Challenges, and Change" e la decisione 62/557 del 2008

**3.8** Soluzioni alternative alla riforma dell'articolo 23: UNGA RES.377

**3.9** Conclusioni

## **CAPITOLO IV**

### **“LA RISOLUZIONE 76/262 DELL'ASSEMBLEA GENERALE”**

**4.1** Introduzione

**4.2** Il Conflitto russo-ucraino

**4.3** La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale

**4.4** Le possibili conseguenze

**4.5** Conclusioni

## **CONCLUSIONE**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si ispira ai recenti avvenimenti geopolitici, in particolare al conflitto tra Russia e Ucraina, ed in che modo essi siano stati, o saranno, in grado di alterare il funzionamento dell'organizzazione internazionale più rilevante nella comunità degli Stati: le Nazioni Unite ("ONU").

L'ONU, sin dalla sua costituzione, rappresenta uno degli argomenti di massimo dibattito, poichè depositaria dei poteri necessari a mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Il sistema di sicurezza collettivo nacque in risposta all'esperienza drammatica del secondo conflitto mondiale, grazie all'impulso dei Paesi che neutralizzarono la minaccia nazista in Europa e nipponica nel Pacifico. Gli Alleati – Stati Uniti, Unione Sovietica, Regno Unito, Francia e Cina – sin dalle ultime battute della guerra decisero di impegnarsi in prima linea per assicurare che il mondo non ripiombasse nell'incubo bellico, concretizzando tale proposito nella creazione di un'organizzazione internazionale. Le Nazioni Unite furono il risultato di una comune aspirazione di Stati che, però, poco condividevano al di là della guerra all'Asse: la maggior frattura tra le cinque Potenze era rappresentata dallo storico isolazionismo russo, dovuto al timore della rivoluzione socialista che aleggiava in Europa; la Francia aveva, proprio con la Seconda guerra mondiale, perso parte della sua credibilità come superpotenza globale; il Regno Unito si stava ormai accorgendo che la sua rilevanza sarebbe divenuta secondaria, a vantaggio del bipolarismo Usa-Urss; infine, gli Stati Uniti avevano definitivamente assunto il ruolo di impero egemone in contrapposizione al grande rivale sovietico. Da queste premesse, non poté che scaturire un sistema di compromesso che accontentasse le prerogative di tutti gli attori, a scapito tuttavia della sua efficacia. A San Francisco vide dunque la luce l'Organizzazione delle Nazioni Unite, con il suo Consiglio di Sicurezza, organo a cui sarebbero stati affidati i poteri atti a garantire la pace e la sicurezza internazionale.

Caratteristica principale, ed in un certo senso fatale, del Consiglio è rappresentata dalla sua membership e dai diritti legati a quest'ultima. A differenza dell'organo assembleare, solo uno stretto manipolo di Stati partecipa alla sua attività. Di tali stati, solo cinque vi siedono permanentemente, mentre gli altri dieci – originariamente sei – sono eletti per un mandato limitato nel tempo. I Membri permanenti sono proprio quei Paesi che posero fine alla guerra e che per questo si considerarono i più adatti a rivestire il ruolo di garanti della pace. La criticità legata alla divisione tra membership permanente e non, è incarnata dal diritto che l'articolo 27.3 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce agli Stati appartenenti prima categoria: il diritto di veto.

Attraverso il veto, gli Stati che ne dispongono possono paralizzare il funzionamento dell'organo, impedendo l'adozione della delibera sgradita. Facile è cogliere la portata di un tale potere, soprattutto laddove gli Stati legittimati ad esercitarlo dovessero essere le potenze più influenti al mondo, che spesso ripongono interessi nelle situazioni in cui il Consiglio dovrebbe intervenire, e in cui invece diviene semplice spettatore.

Il dibattito attorno alla necessità di riformare l'organo esecutivo delle Nazioni Unite si è ciclicamente riaperto nel corso dei decenni, senza mai però trovare realizzazione in una modifica rilevante dell'assetto delineato a San Francisco. Delle varie proposte discusse alcune sembravano poter trovare un consenso diffuso ma, in ultimo, hanno condiviso la medesima conclusione, un nulla di fatto. Le ragioni che spiegano tale immobilismo sono da ricercare nelle modalità con cui la Carta delle Nazioni Unite può essere modificata: è infatti richiesto il consenso di tutti i Membri permanenti, legittimando di fatto quest'ultimi a far uso del veto ogniqualvolta la proposta discussa dovesse attentare ai loro poteri.

In questi termini le prospettive di una necessaria riforma sembrano utopiche, al di là delle dichiarazioni d'intenti dei Membri permanenti occidentali che sono comunque da verificare in concreto, la Russia ha assunto un atteggiamento di ferma chiusura verso un ridimensionamento del diritto di veto. La vera sfida del multilateralismo onusiano è quella di trovare un compromesso politico, in uno scenario di alta tensione tra mondo orientale e mondo occidentale, senza il quale l'intera Organizzazione rischia di perire.

La guerra in Ucraina ha inevitabilmente inasprito i rapporti tra Nato e Russia, rendendo apparentemente impossibile anche solo ragionare su un emendamento della Carta. A ben vedere, da Mosca è stata inaugurata una nuova stagione all'insegna dell'esercizio del veto: in primis in riferimento alla crisi ucraina, ma anche in altre situazioni come le sanzioni contro la Corea del Nord o la guerra in Siria. In un frangente tanto delicato, è arrivata però un'inattesa svolta rappresentata dalla risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale. La reazione della Comunità internazionale all'invasione russa del territorio ucraino è stata quella di compattarsi, con le dovute eccezioni, per fronteggiare la crisi più grave dalla Guerra fredda. In concreto, ciò è avvenuto in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, organo che a differenza del Consiglio è composto da tutti gli Stati membri, attraverso l'adozione di una risoluzione che, seppur non possa essere considerata una radicale riforma del sistema, rappresenta la prima modifica all'esercizio del diritto di veto in decenni.

La "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council" impone al Membro permanente che esercita il veto di discutere e motivare la scelta in seno all'organo assembleare, favorendo così un dibattito democratico e, auspicabilmente,

scoraggiando a monte un suo utilizzo. Si tratta di una modifica marginale per i poteri conferiti dall'articolo 27 ma potrebbe simboleggiare l'inizio di una stagione riformista che possa risollevarne il multilateralismo onusiano.

Nelle pagine che seguono verrà analizzata la storia delle Nazioni Unite, come questa ha influenzato l'attuale assetto e composizione del Consiglio di Sicurezza; verrà poi approfondito il funzionamento ed i poteri di quest'ultimo, con particolare attenzione al Capitolo VII; nel terzo capitolo si affronterà il tema del veto, le origini storiche, come esso si caratterizzi nell'ONU, e i tentativi di riforma falliti; infine si esaminerà la guerra in Ucraina, il suo ruolo nell'adozione della Risoluzione 76/262 e i risvolti che ne potrebbero derivare.

# CAPITOLO I

## “LA STORIA DELLE NAZIONI UNITE”

### 1.1 Introduzione

Tra il 1942 e il 1945 si sviluppò il processo che portò alla creazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, la cui carta istitutiva venne adottata il 26 giugno 1945 dalla Conferenza di San Francisco. La nascita dell'ONU derivò in larga parte dalle iniziative dei governi Alleati, ma senza dimenticare gli altrettanto importanti apporti provenienti dall'opinione pubblica: movimenti politici, associazioni culturali ma anche autorità religiose e morali fecero sentire la loro voce a favore di un'organizzazione internazionale deputata ad assicurare la pace e la sicurezza nella comunità degli Stati. Il risultato raggiunto, tuttavia, non corrisponde all'utopistica “federazione mondiale” che molti avevano perorato, ma il modello delle “cinque potenze” delineatosi, appariva il più coerente nel contesto economico e politico in cui si operò.

Già quando la Società delle Nazioni (“SdN”) era ancora -almeno formalmente- operativa, Stati Uniti e Gran Bretagna avvertirono la necessità di consolidare le proprie posizioni comuni, contrarie all'uso della forza e invocanti un sistema di sicurezza collettivo, attraverso la Carta atlantica del 1941. Alla Carta atlantica seguirono altre dichiarazioni e conferenze <sup>1</sup> che gettarono le fondamenta per i seguenti negoziati che si aprirono con gli accordi di Dumbarton Oaks.

Il dialogo internazionale che si accese sul progetto delle Nazioni Unite fu inevitabilmente caratterizzato dal secondo conflitto mondiale che continuava a dilaniare l'Europa ed il Pacifico, andando ad impattare fortemente sulla risoluzione di diverse questioni che contrapposero le parti. Altro elemento destabilizzante, fu la scelta di riservare i negoziati solo ad alcuni Stati, coloro cioè che avevano dichiarato guerra alle potenze dell'Asse, condizione che influì soprattutto in quello che sarebbe diventato l'argomento di massima discussione in seno alle Nazioni Unite: la composizione del Consiglio di Sicurezza.

### 1.2 Dalla League of Nations all'Organizzazione delle Nazioni Unite

---

<sup>1</sup> La Dichiarazione di Washington del primo gennaio del 1942 fu la prima ad utilizzare il termine Nazioni Unite e venne ratificata dalle 26 Nazioni belligeranti ma non dall'Urss. Ad essa seguì la “Dichiarazione delle quattro potenze sulla sicurezza collettiva” di Mosca nel 1943 e nel dicembre dello stesso anno la “Dichiarazione di Teheran” con cui tutti gli stati venivano invitati a eliminare ogni forma di tirannia ed intolleranza. Infine nel 1944 il Dipartimento di Stato americano predispose la prima bozza di un piano per la creazione di un'organizzazione internazionale per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che venne poi trasmessa per i relativi negoziati ai governi alleati. Cfr. Marchisio S. “L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite”. seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012.

L'esperienza non brillante della Società delle Nazioni ("SdN") ebbe un ruolo fondamentale nel condizionamento dei negoziati prima, e nel plasmare l'attività poi, delle Nazioni Unite. Se, infatti, nell'ottica di molti commentaristi più vicini all'ONU quest'ultima rappresenta un momento di rottura con il passato<sup>2</sup>, va sottolineato invece, operando un'analisi più oggettiva, che le due organizzazioni condividono molti più aspetti di quanti non le distanzino. Spesso si può rinvenire negli articoli della Carta delle Nazioni Unite, al di là della quasi congruenza di obiettivi e struttura rispetto alla Società, disposizioni che rappresentano delle vere e proprie codificazioni di consuetudini nate in seno alla SdN. In sintesi, la transizione dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite è stata una progressione piuttosto che un discendente drasticamente contrastante<sup>3</sup>.

La Società delle Nazioni nacque col dichiarato proposito di prevenire le guerre, sia attraverso la gestione diplomatica dei conflitti sia attraverso un disarmo generalizzato, di garantire procedure alternative e pacifiche di risoluzione delle controversie ed infine di sviluppare forme di tutela di alcuni diritti dell'individuo<sup>4</sup>. Si trattava, a ben vedere, della prima organizzazione internazionale a vocazione politica piuttosto che tecnica, dal momento che era finalizzata al mantenimento dello status quo territoriale, così come ridelineato a Parigi<sup>5</sup>, e ad assicurare la stabilità dei rapporti tra Stati. Ulteriore caratteristica ambiziosa, era la scelta di creare una organizzazione a vocazione universale per quanto concerneva la membership, non limitando quindi la propria attività – e dunque gli Stati che l'avrebbero potuta partecipare - ad una determinata area geografica<sup>6</sup>.

Storicamente parlando la SdN nacque il 28 giugno del 1919 dalla Conferenza di pace di Parigi mentre si estinse nel 1945, ma di fatto cessando di operare allo scoppio delle ostilità in Europa nel 1939. La Società rappresentò uno sviluppo innovativo nell'esperienza della cooperazione tra Stati, ma non rivoluzionario, considerazione che d'altronde può essere

---

<sup>2</sup> Cfr. White N. "The Legacy of the League of Nations: continuity or change?". *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 71, no. 2; 2019. pp. 277–84. Ma anche Cfr. Eagleton C. "Covenant of the League of Nations and Charter of the United Nations: points of difference.". *Departement os State, Bulletin*, vol. XIII. p.263.

<sup>3</sup> Cfr. Mawar D. "The United Nations Security Council and Power Politics". *States Undermining International Law. Philosophy, Public Policy, and Transnational Law*; 2021.

<sup>4</sup> Cfr. Draetta U. "Principi di diritto delle organizzazioni internazionali". Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020.

<sup>5</sup> A Parigi nel 1919 si tenne una conferenza di pace organizzata dai paesi usciti vincitori dalla prima guerra mondiale, impegnati a delineare una nuova situazione geopolitica in Europa e a stilare i trattati di pace con gli imperi centrali usciti perdenti dal conflitto. La conferenza si aprì il 18 gennaio 1919 e durò fino al 21 gennaio 1920.

<sup>6</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp. 20 ss.



effettuata anche per le Nazioni Unite dal momento che, soprattutto in Europa, altre forme di cooperazione tra Stati erano state implementate in passato<sup>7</sup>.

Gli obiettivi per i quali era stata creata la Lega vennero in larga parte disattesi, fallimento che venne accentuato dalla brutalità che contraddistinse la Seconda guerra mondiale. Nonostante ciò, l'Organizzazione ebbe diversi meriti che furono infatti d'ispirazione per la futura Organizzazione delle Nazioni Unite.

La vita della SdN fu caratterizzata da carenze strutturali che ne minarono alla radice le *chances* di successo: in primis l'organizzazione difettava della membership delle più grandi potenze dell'epoca, Stati Uniti e Russia, ma anche alcuni degli Stati europei eredi degli imperi centrali. Paradossalmente, infatti, nonostante la genesi della SdN sia da ricercare nella lungimiranza del Presidente americano Woodrow Wilson –era il quattordicesimo dei celeberrimi 14 punti pronunciati dal Presidente statunitense l'8 gennaio 1918 davanti al Congresso<sup>8</sup>- gli stessi Stati Uniti perseguendo la propria politica dell'isolazionismo non aderirono mai all'Organizzazione, mentre la Germania e l'Urss divennero membri solo rispettivamente nel 1926 e nel 1934. In aggiunta alle originarie assenze, si andarono poi a sommare anche i recessi di varie potenze, tra cui soprattutto quelle dell'Asse, a seguito dei timidi tentativi di condannare gli atti di aggressione da esse perpetrati<sup>9</sup>. Di questa mancanza risentì soprattutto il Consiglio che venne in larga parte composto da piccoli Stati, incapace dunque di riflettere gli equilibri politico-militari della comunità, con l'inevitabile conseguenza di non rappresentare mai un effettivo argine per le politiche belligeranti delle super-potenze mondiali<sup>10</sup>.

In secondo luogo era fortemente collegata alla stipulazione dei trattati di pace della Prima guerra mondiale, congiuntura che contribuì a dipingerla come un'imposizione da parte delle potenze vincitrici a danno degli Stati vinti. Non a caso, proprio alla Società venne attribuito anche il compito di assicurare il rispetto dei suddetti trattati. La fine della Grande guerra era stata caratterizzata da condizioni di pace che avevano causato numerosi malumori, non solo nei governi, ma anche tra le popolazioni europee degli Stati vincitori e vinti. A ciò si aggiunse, o più propriamente contribuì, l'ascesa dei totalitarismi Nazi-fascisti in Europa, i quali

---

<sup>7</sup> Il Concerto europeo o le procedure d'arbitrato per la risoluzione di controversie internazionali per citarne alcune. Cfr. Goodrich L. M. "From League of Nations to United Nations". International Organization Vol. 1, No. 1 University of Wisconsin Press; 1947. pp. 3-21.

<sup>8</sup> «Una Società generale delle Nazioni Unite dovrebbe essere formata in virtù di convenzioni formali aventi per oggetto di fornire garanzie reciproche di indipendenza politica e territoriale ai piccoli come ai grandi Stati».

<sup>9</sup> Cfr. Duffy CG. "The League of Nations". The Irish Monthly, vol. 78, no. 922; 1950. pp. 166-74.

<sup>10</sup> Cfr. Fenwick C. G. "The 'Failure' of the League of Nations". The American Journal of International Law, vol. 30, no. 3; 1936. p. 506.

reclamavano maggior potere e colonie contro le “plutocrazie” che avevano trionfato nel primo conflitto mondiale<sup>11</sup> e che guidavano la SdN<sup>12</sup>. Malumori che, originariamente limitati ad una dimensione astratta, ebbero ben presto delle ricadute pratiche invalidanti per l’attività dell’Organizzazione: l’art.10 della Covenant disponeva che gli Stati dovevano rispettare l’integrità territoriale reciproca, elemento cardine del sistema di sicurezza collettivo. Il problema però fu che i confini delineati a Versailles vennero percepiti come un *diktat* da parte delle potenze vincitrici, frutto di meri ragionamenti politici che non tenevano conto delle profonde differenze culturali che caratterizzano il Vecchio continente, di conseguenza non meritevoli di essere rispettati<sup>13</sup>. Il sentimento d’ingiustizia era diffusamente percepito e fu decisivo a scatenare il Secondo conflitto mondiale, senza che la SdN potesse svolgere il suo ruolo di garante della pace. Al contrario la scelta degli Alleati di costituire le Nazioni Unite attraverso negoziati prima- e il trattato istitutivo poi- svincolati dagli accordi di pace, si rivelò una soluzione vincente<sup>14</sup>. Invero, il dialogo che portò alla costituzione dell’ONU si aprì quando ancora la guerra infiammava due continenti e la Società era ancora in vita. L’esigenza di un nuovo sistema di sicurezza collettivo, evidenziata drammaticamente dall’atrocità del secondo conflitto mondiale, fu decisiva ad accelerare il processo di creazione.

Infine, il funzionamento all’unanimità degli organi rendeva improbabile, se non impossibile, realizzare gli obiettivi a cui aspirava. I sacrifici imposti agli interessi *uti singuli* degli Stati membri erano minimi, a fronte invece di uno svilimento per l’interesse *uti universi* dell’organizzazione<sup>15</sup>. L’art.5 sanciva come regola generale che, salvo altrimenti disposto dalla Covenant o da altri Trattati, sia in seno al Consiglio che in Assemblea, le decisioni si sarebbero adottate all’unanimità. Solo le questioni di natura procedurale avrebbero eccepito tale regola permettendo una votazione a maggioranza. Era così attribuito a tutti i Membri un potere di veto che avrebbe permesso ad una sola Nazione di paralizzare l’operato dell’Organizzazione, anche laddove tutti gli altri Stati avessero concordato altrimenti. Appare pacifico che, un sistema di

---

<sup>11</sup> Cfr. Trent J., Schnurr L. “Evolving International Organizations: The UN Past and Present”. A United Nations Renaissance: What the UN Is, and What It Could Be, 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2018. pp. 22–55.

<sup>12</sup> Cfr. Pedersen S. “Back to the League of Nations”. The American Historical Review, vol. 112, no. 4; 2007. pp. 1097–1099.

<sup>13</sup> Cfr. Kolb R. “The eternal problem of collective security: from the League of Nations to the United Nations”. Refugee Survey Quarterly, vol. 26, no. 4; 2007. p. 222.

<sup>14</sup> I costituenti della Carta delle Nazioni Unite specificarono che la Conferenza di San Francisco per creare le Nazioni Unite, fosse svincolata dai trattati di pace che contestualmente si stavano svolgendo. Cfr. Goodrich L. “San Francisco in Retrospect”. International Journal, vol. 25, no. 2; 1970. pp. 239–60.

<sup>15</sup> Cfr. Draetta U. “Principi di diritto delle organizzazioni internazionali”. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020.

sicurezza collettivo che permette ad un ipotetico Stato aggressore di impedire ogni misura volta a interrompere il suo illecito, non è in grado di assurgere al suo ruolo<sup>16</sup>.

Tutti questi limiti furono fatali per la Società delle Nazioni che rimase inerme dinanzi alla guerra d'aggressione attuata dalle potenze dell'Asse, costringendo la Comunità degli Stati a ripensare una nuova organizzazione in grado di assicurare effettivamente la pace e la sicurezza nella Comunità internazionale.

Pur tuttavia, come detto, l'esperienza della SdN fu cruciale nel caratterizzare sia strutturalmente che per ambizioni le future Nazioni Unite.

Sul primo aspetto, l'organigramma istituzionale della Società era composto da un'Assemblea degli Stati membri, da un Consiglio e da un Segretariato permanente, e dal 1922 a seguito della proposta ex art. 14 del Patto della Società delle Nazioni anche una Corte Permanente di Giustizia Internazionale<sup>17</sup>. L'Onu è invece caratterizzata da una struttura tripartita, con un Consiglio di Sicurezza ("CdS"), un'Assemblea Generale ed un Segretariato, a cui si aggiungono una Corte internazionale di Giustizia e di ulteriori organi come il Consiglio economico e sociale. È facile evidenziare come lo scheletro della prima fu un punto di partenza da cui ricostruire un nuovo assetto più efficiente, limando quegli elementi che, come l'unanimità, si rivelarono più disfunzionali.

Nel dettaglio l'Assemblea della Società era formata da un massimo di tre rappresentanti per ciascuno Stato membro -che disponevano però di un unico diritto di voto- godeva di competenza illimitata quanto alle materie attribuite dallo statuto all'Organizzazione. Difettava del *law-making power*, così come di poteri vincolanti per risolvere controversie ed il suo funzionamento era caratterizzato dal voto unanime, attribuendo *de facto* un diritto di veto ad ogni Stato. In tutta la storia della Società, l'Assemblea si riunì un'unica volta e dimostrò una costante incapacità di prendere posizione anche sulle più manifeste violazioni del divieto di aggressione<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. Williams P. "Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000". Africa Center for Strategic Studies; 2013. pp. 477-482.

<sup>17</sup> Cfr. Covenant of the League of Nations art. 14 «The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.»

<sup>18</sup> Cfr. Rappard W. "The Evolution of the League of Nations." The American Political Science Review, vol. 21, no. 4; 1927. pp. 806-808.

Il Consiglio era composto da 5 membri permanenti -Usa<sup>19</sup>, Inghilterra, Francia, Italia e Giappone- e 4 temporanei eletti dall'Assemblea ogni tre anni. Il numero dei membri non permanenti fu aumentato tre volte: nel 1922 venne innalzato a sei; nel 1926 a nove; nel 1936 a undici.

Era un organo competente a dirimere le controversie tra Stati, con potere di raccomandare ai vari governi interessati quali contributi avrebbero dovuto apportare per proteggere i patti sociali, e in extrema ratio, escludendo all'unanimità lo Stato contravventore dall'Organizzazione. Il Patto della Società aveva accentrato per la prima volta nelle mani della Comunità delle nazioni l'applicazione delle responsabilità internazionali. Questa attribuzione avrebbe comportato ex art. 16, che la Comunità comminasse sanzioni economiche e militari nel caso in cui uno Stato fosse entrato in guerra in violazione del Patto (che, tuttavia, non includeva un divieto generale sull'uso della forza). Ogni Stato membro era obbligato, anche senza una decisione preventiva del Consiglio, a prendere misure indipendenti contro un trasgressore della legge, mentre non era previsto un sistema di decisioni vincolanti adottate da un organo delle SdN, che coinvolgesse interamente la Comunità. Il Consiglio aveva solo il compito di emanare raccomandazioni per l'applicazione delle sanzioni militari ex art. 16, comma 2, del Patto. Nonostante sporadici tentativi di ricondurre all'art. 11, paragrafo 1 del Patto, il quale prevedeva che in caso di guerra o di minaccia di guerra la Società avrebbe dovuto intraprendere qualsiasi azione ritenuta saggia ed efficace per salvaguardare la pace delle nazioni, ad un'autorizzazione ad ordinare misure esecutive, gli Stati continuarono a insistere sul fatto che le decisioni del Consiglio non avevano forza vincolante<sup>20</sup>. L'unico caso in cui le sanzioni ai sensi dell'art. 16 del Patto furono imposte, risale agli anni 1935-36, quando l'Italia invase l'Etiopia. In questo caso, un comitato che era stato istituito per coordinare l'attuazione delle sanzioni economiche su raccomandazione dell'Assemblea della Società, elaborò una serie di proposte su sanzioni specifiche. Le misure alla fine adottate contro l'Italia, tuttavia, riflettevano la coesistenza di decisioni corrispondenti ma non adottate collettivamente dell'organizzazione, quanto piuttosto indipendentemente dagli Stati. Di conseguenza, il governo italiano protestò direttamente presso i vari Stati coinvolti, non presso gli organi della Società delle Nazioni<sup>21</sup>. L'esperienza del Consiglio della SdN fu tutt'altro che positiva: la mancanza di forza vincolante impedì un'azione

---

<sup>19</sup> Il Senato americano rifiutò di ratificare il Patto, dunque a sedere nel consiglio furono solo 4 dei 5 membri. Si trattò di un lampante esempio della politica isolazionistica degli Usa, Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp.26-29.

<sup>20</sup> Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1". Oxford University Press, 2012. pp.1240 ss.

<sup>21</sup> Cfr. Birn DS. "The League of Nations Union and Collective Security". Journal of Contemporary History, vol. 9, no. 3; 1974. pp. 137-142.

efficace; la composizione carente delle grandi potenze ne minò la forza persuasiva; il funzionamento non permanente lo rese incapace di agire celermente.

La Corte Permanente di Giustizia Internazionale nacque, come anticipato, solo nel 1920 e fu destinataria del ruolo di risolutore delle controversie di natura giuridica fra Stati.

Nell'ottica invece delle attribuzioni ancora una volta può essere riscontrata una forte similitudine -se non congruenza- tra le due Organizzazioni<sup>22</sup>. Le Nazioni Unite, in questo senso, rappresentano anzi un passo avanti rispetto alla Società, dal momento che le funzioni attribuitele si estendono al di là di quelle della sua progenitrice<sup>23</sup>.

Nonostante l'Urss fosse contraria a considerare formalmente le Nazioni Unite come successore della Società delle Nazioni, *de facto* avvenne un trasferimento quasi totale delle attribuzioni e dei beni a favore dell'Organizzazione neonata. La realtà fu che alla Conferenza San Francisco, dove parteciparono quarantaquattro ex membri della Società, tutti erano consci che con la creazione di una nuova organizzazione la precedente si sarebbe estinta, ma non si volle affrontare direttamente la questione. L'Assemblea della Società riunitasi nell'aprile del 1946, dopo aver proceduto al trasbordo delle funzioni tecniche ed amministrative, nonché dei beni mobili ed immobili a favore dell'ONU, dichiarò con voto unanime dei 34 stati presenti che la società avrebbe cessato di esistere<sup>24</sup>.

Con l'estinzione della SdN finì l'esperienza di un'organizzazione infusa nello spirito del consensualismo, in cui il rispetto era un'opzione, le sanzioni non obbligatorie e il Patto

---

<sup>22</sup> Cfr. Preambolo della "The covenant of League of Nations" « In order to promote international co-operation and to achieve international peace and security  
by the acceptance of obligations not to resort to war,  
by the prescription of open, just and honourable relations between nations,  
by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among Governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organised peoples with one another, [...]»

<sup>23</sup> Cfr. Art.1 della Carta delle Nazioni Unite « The Purposes of the United Nations are:  
To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;  
To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;  
To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and  
To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.»

<sup>24</sup> Cfr. Myers D. "Liquidation of League of Nations Functions". The American Journal of International Law, vol. 42, no. 2; 1948. pp. 320-21.

ambiguo riguardo all'autorizzazione dell'uso della forza ma che come più volte ripetuto costituì un importante snodo nel processo che portò alle Nazioni Unite<sup>25</sup>.

### 1.3 Gli accordi di Dumbarton Oaks

Al tramonto dell'estate del 1944 la villa di Dumbarton Oaks fu teatro di un'importante conferenza tra Stati Uniti, Unione sovietica e Regno Unito dove si gettarono le fondamenta per la futura Organizzazione delle Nazioni Unite. Nonostante infatti le delegazioni avessero un grado di rappresentanza relativamente modesto, i quarantasette giorni di discussioni furono decisivi ai fini della creazione della nuova Organizzazione. La delegazione statunitense era guidata da Stettinius, sottosegretario di Stato, mentre Sir Alexander Cadogan, sottosegretario permanente del Ministero degli Esteri e Andrei Gromyko, ambasciatore a Washington, rappresentavano il Regno Unito e l'Unione Sovietica<sup>26</sup>. I negoziati si aprirono all'insegna dell'ottimismo, ma ben presto i pacificanti atteggiamenti lasciarono il passo a posizioni intransigenti e ad inevitabili scontri. Già in riferimento al nome della nascita Organizzazione le parti dovettero scendere a compromessi, dal momento che gli Stati Uniti rimanevano fermi sull'utilizzo del termine "Nazioni Unite" mentre l'Urss spingeva per "World Union". In ultimo Gromyko dovette cedere ed accettare la soluzione americana<sup>27</sup>.

L'Unione Sovietica propose diversi obiettivi molto generali: pace e sicurezza attraverso misure collettive per prevenire o reprimere le aggressioni; la soluzione pacifica delle controversie internazionali; altri metodi per rafforzare le relazioni amichevoli tra gli Stati contraenti, ma la vaghezza delle proposte scoraggiò le potenze anglosassoni dall'accoglierle. Altre questioni trovarono le resistenze delle parti coinvolte: per esempio l'aggiunta disposizioni sulla cooperazione economica e sociale furono osteggiate dall'Urss, mentre un riferimento ai diritti umani trovò l'opposizione ancora dell'Unione Sovietica e del Regno Unito (salvo poi Gromyko proporre un riferimento alla "promozione del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali")<sup>28</sup>.

I colloqui procedettero senza particolari ostacoli sulla struttura dell'Organizzazione, che sulla base della pregressa esperienza della SdN, venne articolata in un'Assemblea generale, un

---

<sup>25</sup>Cfr. Mawar D. "The United Nations Security Council and Power Politics". States Undermining International Law. Philosophy, Public Policy, and Transnational Law; 2021.

<sup>26</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

<sup>27</sup>Cfr. Kunz D. B. "Review of Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, by R. C. Hilderbrand". The Journal of Modern History, 64(4). 1992. pp. 771-773.

<sup>28</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

Consiglio di Sicurezza, una Corte Internazionale di Giustizia, un Segretariato e l'autorità di istituire organi subordinati. Originariamente, invero, l'idea dei "quattro poliziotti" di Roosevelt non contemplava un'Assemblea Generale, ma la sua necessità connaturata alla rappresentanza di tutti gli Stati membri fu presto riconosciuta. Fermo restando ciò, i poteri di cui avrebbe potuto disporre nel campo della pace e della sicurezza sarebbero stati subordinati a quelli del Consiglio di Sicurezza, ma residuando un potere d'intervento se tali questioni non fossero state affrontate da quest'ultimo. L'Assemblea avrebbe anche votato il bilancio dell'Organizzazione ed eletto i Membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza. Ci fu poi una lunga discussione sulle modalità di voto, in particolare se il quorum dovesse individuarsi nella maggioranza qualificata dei due terzi, e sulla nozione di "questione importante". In relazione invece al diritto di veto, questo non venne considerato necessario nell'Assemblea Generale, in quanto essa non avrebbe potuto adottare atti di natura vincolante ma solo raccomandazioni<sup>29</sup>.

La nascita della Corte internazionale di giustizia fu altrettanto tortuosa a causa della presenza della Corte Permanente di Giustizia creata dalla SdN. L'Unione Sovietica insisteva infatti per la creazione di una nuova corte, mentre il Regno Unito e gli Stati Uniti preferivano mantenere quella istituita nel 1920. La scelta fu rinviata alla Conferenza di San Francisco, unitamente a quella relativa all'esecuzione delle decisioni della Corte e alla sua giurisdizione obbligatoria.

Il tema della membership presentò invece diverse insidie causate in primo luogo dal timore sovietico di rimanere isolata all'interno dell'Organizzazione, memore di quanto era avvenuto nella Società delle Nazioni. Per questa ragione, Gromyko chiese la rappresentanza delle sedici repubbliche sovietiche, ma incontrò i malumori della controparte americana poco propensa a concedere tanto potere in seno all'Assemblea. Gli Stati Uniti, d'altro canto, proposero di aggiungere ai firmatari iniziali della Dichiarazione delle Nazioni Unite anche gli "Stati associati", ossia i Paesi dell'America Latina che avevano dichiarato guerra all'Asse in un secondo momento, seppur la questione fu risolta solo a Jalta così come quella dell'esclusione degli Stati fascisti. In generale, nessuna Nazione poteva essere obbligata ad entrare nell'organizzazione seppur questa aspirasse all'universalità. L'acquisto della qualità di Membro, invece, sarebbe stato subordinato alla condizione che si trattasse di un "peace loving States": solo gli Stati amanti della pace, e ammessi dal Consiglio, sarebbero divenuti Membri<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. Higgins R., Webb P., Akande D., Sivakumaran S., Sloan J. "The United Nations: What it is, 2 The General Assembly". Oxford Scholarly Authorities on International Law ; 2017. p.13.

<sup>30</sup> Cfr. Borchard E. "The Dumbarton Oaks Conference". The American Journal of International Law, vol. 39, no. 1; 1945. pp. 97-101.

Il Consiglio di Sicurezza rappresentò inevitabilmente il fulcro dei negoziati, nonché l'elemento di massima discordia tra le delegazioni. Le tre Potenze accettarono un seggio permanente per la Francia, seppur Roosevelt fosse riluttante a prendere qualsiasi decisione prima che si fosse insediato un governo francese stabile<sup>31</sup>. Il Presidente americano voleva includere anche il Brasile, ma si dovette piegare alla ferma opposizione del Regno Unito e dell'Unione Sovietica.

Quanto alle attribuzioni e ai poteri che sarebbero spettati all'organo, questi fu elevato a responsabile principale per quanto concerneva la risoluzione pacifica delle controversie. Il Presidente statunitense dovette abdicare alla soluzione dei quattro poliziotti ma ottenne comunque il diritto del Consiglio di indagare su qualsiasi controversia<sup>32</sup>. Cadogan invece sosteneva una posizione cauta sulla questione dei poteri dell'organo, intendendoli limitati esclusivamente alla raccomandazione di procedure appropriate -senza cioè imporre i termini di un accordo- tuttavia laddove vi fosse stata una violazione della pace, il Consiglio avrebbe dovuto adottare "qualsiasi misura necessaria". Nella delegazione russa nacque invece un timore figlio dell'esperienza della SdN rappresentato dall'utilizzo del termine "aggressione", dal momento che la Società aveva fallito miseramente sul punto. Le altre due delegazioni sostenevano, piuttosto, una posizione favorevole all'inserimento della formula "violazione della pace" per questa ragione, come compromesso, entrambi i termini furono inclusi.

Grande apprensione creò il tema delle sanzioni militari, con il quasi immediato abbandono dell'idea di creare una forza di polizia internazionale, per virare su l'utilizzo di contingenti nazionali senza una forza permanente<sup>33</sup>. Le diverse vedute riguardo tutti questi temi di discussione erano frutto anche delle prime tensioni tra Urss e Usa, proprio in questi anni si iniziarono ad osservare le prime avvisaglie della Guerra fredda<sup>34</sup>.

Oggetto di massima attenzione e discussione fu la questione delle procedure di voto in seno al Consiglio, in particolare se uno dei futuri Membri permanenti fosse stato coinvolto. Le posizioni espresse erano essenzialmente due: da un lato il voto a maggioranza semplice, cioè le cinque Potenze (P5) più uno in un Consiglio di Sicurezza di undici membri sostenuta dall'Urss;

---

<sup>31</sup> Per una ricostruzione della situazione politico economica della Francia post-bellica Cfr. Delmas J. "Général. Réflexions sur la notion de puissance militaire à travers l'exemple français" (1945-1948) In : La puissance française en question 1945. Paris : Éditions de la Sorbonne; 1989.

<sup>32</sup> Per approfondimenti sul rapporto di Roosevelt con il fronte interno e di come questo lo costrinse a rinunciare alla sua idea originaria, Cfr. Schild G. "The Roosevelt Administration and the United Nations: RE-CREATION OR REJECTION OF THE LEAGUE EXPERIENCE?". World Affairs, vol. 158, no. 1; 1995. pp. 26-34.

<sup>33</sup> Cfr. Hula E. "The Dumbarton Oaks proposals". Social Research, vol. 12, no. 2; 1945. p. 144.

<sup>34</sup> Cfr. Theoharis A. "Roosevelt and Truman on Jalta: The Origins of the Cold War." Political Science Quarterly, vol. 87, no. 2; 1972. pp. 210-41.



dall'altro un voto a maggioranza di due terzi, in modo da consentire alle Nazioni più piccole di avere voce in capitolo, proposto dall'Inghilterra prima e appoggiato anche dagli Stati Uniti dopo.

Il dibattito s'infittiva poi sul veto che era di vitale importanza per tutte le parti in gioco<sup>35</sup>. Fu proprio su questo tema che vennero espresse le posizioni più varie, finanche all'interno delle stesse delegazioni, per esempio quella statunitense che da un lato insisteva sulla necessità di preservare gli interessi nazionali, ma dall'altro teneva conto del fallimento della Società e della necessità di garantire il coinvolgimento delle Nazioni più piccole. Pasvolsky cercò di elaborare un compromesso rappresentato da una forma di veto limitato che speculava sull'astensione<sup>36</sup>. Agli estremi si trovavano le posizioni degli Inglesi, che erano fermamente contrari ad un veto assoluto, i dei Sovietici che al contrario sponsorizzavano una siffatta soluzione. Gli Stati Uniti non insistettero sulla posizione inglese, dal momento che non vi era alcuna indicazione di una apertura Sovietica sul punto e temendo che la divergenza divenisse insormontabile, Gromyko disse a Stettinius che «il successo dell'intero progetto per un'organizzazione internazionale sarebbe potuto essere messo in pericolo», decisero di assecondare Mosca<sup>37</sup>. Il 13 settembre 1944, Gromyko annunciò che l'Unione Sovietica avrebbe mantenuto una posizione intransigente sul veto assoluto, nondimeno i Repubblicani americani avevano adottato la stessa linea di fermezza sul fronte interno. Stettinius propose allora di lasciare la questione all'intera Conferenza, ma Gromyko e Jebb rifiutarono, accettando solo di mantenere segreto il disaccordo. Pasvolsky propose un compromesso informale: un diritto di veto sulle decisioni di esecuzione, ma non sulla risoluzione pacifica delle controversie. La proposta recapitata Roosevelt e a Churchill, allora riuniti in Québec non fu accolta positivamente trovando anche il rifiuto categorico di Stalin. Il Georgiano non voleva che l'Organizzazione potesse interferire negli affari russi in Europa orientale e, più in generale, diffidava di una maggioranza occidentale automatica costruita all'interno dell'Organizzazione. In ultimo però, le necessità più impellenti degli Stati Uniti di avere il sostegno sovietico nella guerra contro il Giappone, convinsero Roosevelt a concedere al Cremlino alcune aperture, anche poiché il Presidente americano non aveva mai considerato i colloqui di Dumbarton Oaks

---

<sup>35</sup> Cfr. Appadorai A. "Dumbarton Oaks". *India Quarterly*, vol. 1, no. 2; 1945. pp. 141–43.

<sup>36</sup>Cfr. Sinha D. "Veto Provision in UN Charter: Issues and Dimensions." *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 14, no. 4; 2019. pp. 267–74.

<sup>37</sup> Le parole di Stalin a riguardo«The voting procedure in the Council will, i feel, be of appreciable importance to the success of the international security organization because it is essential that the council shuld base its work on the principle of agreement and unanimity[...] otherwise the agreement reached at the Teheran conference [...] will be reduce to nought». Cfr. Roberts G. "A League of Their Own: The Soviet Origins of the United Nations." *Journal of Contemporary History*, vol. 54, no. 2; 2019. pp. 303–27.

come qualcosa di più di un contatto preliminare. Non fu possibile quindi giungere ad un compromesso con la conseguenza che la problematica si sarebbe ripresentata a Jalta<sup>38</sup>.

Infine, appare doveroso rendere conto dell'apporto cinese ai negoziati, poiché gli Stati Uniti insistettero per aprire un breve dialogo con Pechino le cui proposte sarebbero state sottoposte direttamente alla Conferenza, separatamente dall'accordo tra Stati Uniti, Regno Unito e Unione Sovietica. Molteplici questioni importanti furono oggetto di attenzione, tra cui la possibilità di un'astensione da parte di un Membro permanente del Consiglio di Sicurezza, la giurisdizione obbligatoria della Corte, la definizione dell'aggressione ma anche la possibilità di costituire una nuova organizzazione internazionale per la cooperazione culturale<sup>39</sup>.

Nel complesso Dumbarton Oaks ha rappresentato una tappa molto rilevante nel processo genetico delle Nazioni Unite, costituendo la base da cui sviluppare i successivi dialoghi. I negoziati, va ricordato, si svolsero con il secondo conflitto mondiale ancora in corso, a differenza di quanto avvenne per la SdN, circostanza che riflesse la volontà più decisa di evitare che in futuro si potesse ripiombare nel dramma della guerra.

#### **1.4 La conferenza di Jalta**

Nel febbraio 1945 la Seconda guerra mondiale - sul fronte europeo- volgeva ormai al termine con l'ineluttabile vittoria degli Alleati a danno del Reich, mentre tutt'altro discorso valeva sul fronte pacifico. Urgeva dunque un accordo tra i vincitori per ridefinire i confini dell'Europa ma anche per sviluppare ulteriormente il lavoro già intrapreso a Dumbarton Oaks. A differenza di quest'ultima Conferenza, a Jalta, luogo designato per l'incontro, parteciparono direttamente i tre leader delle potenze alleate: Roosevelt, Churchill e Stalin. Jalta rappresentava l'ultima occasione per risolvere il contrasto in merito al diritto di veto e permettere dunque la creazione dell'Organizzazione. I tre Stati approcciavano ai nuovi colloqui con obiettivi molto distanti tra loro: i Russi avevano intenzione di sottolineare lo sforzo bellico profuso- ed il fatto di esser i primi ad entrare a Berlino- per esigere maggiori concessioni; dalla delegazione britannica filtrava il timore che senza la Germania- storico argine del comunismo nel continente- l'Europa potesse cadere in mano all'"orso sovietico", di conseguenza mirava a restaurare la posizione di grande potenza della Francia<sup>40</sup>; infine la delegazione americana aveva

---

<sup>38</sup> Cfr. Jochen A. Frowein. "United nations (UN)". Max Planck Encyclopedias of International Law; 2013.

<sup>39</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

<sup>40</sup> Cfr. Per una ricostruzione più approfondita dei timori di Churchill sull'Unione Sovietica, Cfr. Neilson F. "Churchill and Jalta". The American Journal of Economics and Sociology, vol. 14, no. 4; 1955. pp. 347-56.

come principale ambizione quella di giungere ad un compromesso sul Consiglio di Sicurezza ed in generale assicurare la creazione dell'organizzazione, ma al contempo nutriva le medesime preoccupazioni britanniche riguardanti il possibile dilagare del comunismo nel vecchio continente<sup>41</sup>.

Roosevelt non era stato ancora in grado di convincere Stalin ad abbandonare la posizione intransigente sul veto assoluto, per questa ragione alla Conferenza propose una nuova formula di compromesso nella speranza di un'apertura sovietica: ogni membro avrebbe disposto di un voto; le cinque grandi potenze avrebbero dovuto avere la possibilità di porre il veto su questioni politiche sostanziali, come l'adesione, l'espulsione dall'Organizzazione, la determinazione delle minacce alla pace e, soprattutto, le azioni esecutive anche laddove una di esse fosse stata parte in causa; se invece si fosse trattato di discutere una questione procedurale non sarebbe stato consentito alcun veto. In caso di azione da parte del Consiglio in veste conciliatoria o quasi giudiziaria, il Membro permanente parte della controversia avrebbe dovuto astenersi. La ratio su cui era stata architettata tale formula era di limitare il veto assoluto, fortemente caldeggiato dalla delegazione sovietica, ma senza prescindere dall'unanimità, poichè era considerato imprescindibile ancorare l'azione del Consiglio al sostegno di tutte le P5<sup>42</sup>.

Solo al terzo giorno dei negoziati i partecipanti affrontarono le questioni relative alle Nazioni Unite, con Stettinius che presentò la formula di compromesso a Stalin solo dopo però aver ottenuto l'appoggio di Churchill. Il leader russo, memore dell'espulsione dell'Unione Sovietica dalla Società delle Nazioni nel 1939 a seguito dell'invasione della Finlandia<sup>43</sup>, chiese se la formula avrebbe protetto il suo Paese da un simile esito. La risposta di conforto rispetto a questo timore consentì a Stalin di accettare la proposta<sup>44</sup>, evitando di far naufragare il progetto.

Le parti dovettero poi discutere il tema della membership ed in particolare delle richieste russe relative alle Repubbliche sovietiche. A Dumbarton Oaks l'Unione sovietica aveva manifestato la volontà di far aderire tutte le 16 Repubbliche federate, mentre a Jalta, Molotov si limitò a proporre due o tre voti per l'Unione, trovando il pronto appoggio della Gran Bretagna ansiosa di preservare i voti dei Dominion nell'Assemblea Generale. Pur non trovando una

---

<sup>41</sup> Cfr Theoharis A. "Roosevelt and Truman on Jalta: The Origins of the Cold War." *Political Science Quarterly*, vol. 87, no. 2; 1972. pp. 220.

<sup>42</sup> Cfr. Winter E. "Voting and Vetoing". *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 4; 1996. Wouters J., Ruys M. "Use and Abuse of the Veto Power." *Security Council reform A new veto for a new century?*. Egmont Institute; 2005. pp. 813-814.

<sup>43</sup> Cfr. Roberts G. "A League of Their Own: The Soviet Origins of the United Nations." *Journal of Contemporary History*, vol. 54, no. 2; 2019. pp. 303-27.

<sup>44</sup> Che assunse il nome di "formula di Jalta".

reazione tanto favorevole anche in Roosevelt, dal momento che questi riteneva che i Britannici avessero già abbastanza voti, la decisione venne lasciata in un primo momento alla maggioranza della Conferenza e non agli Stati. Tuttavia, la delegazione americana non accettò il compromesso imponendo al Presidente di chiedere due voti in più per gli Stati Uniti. Churchill e Stalin accettarono<sup>45</sup>.

Si decise che l'Organizzazione sarebbe stata aperta ai 26 Stati che avevano firmato la Dichiarazione delle Nazioni Unite nel 1942, ma anche agli "Stati associati", Stati che avevano rotto le relazioni diplomatiche con l'Asse e che le avrebbero dichiarato guerra entro il 1° marzo 1945. Stalin si oppose alla neutralità filonazista dell'Argentina durante la guerra. La questione sarebbe riemersa a San Francisco<sup>46</sup>.

La *querelle* polacca venne alla ribalta attraverso la richiesta di Stati Uniti e Regno Unito di ampliare la base del cosiddetto governo di Lublino, il governo comunista istituito dopo che l'Armata Rossa aveva conquistato il Paese. Stalin accettò di riorganizzare la Polonia con l'inclusione di leader democratici provenienti dalla stessa e dai Polacchi all'estero, attraverso delle elezioni che si sarebbero dovute tenere il prima possibile seppur non ci fossero disposizioni per il monitoraggio di quanto accordato<sup>47</sup>.

Emerse poi in questa Conferenza l'argomento dell'amministrazione fiduciaria degli ex territori mandataria della Società delle Nazioni. Evidente era il timore di Churchill di perdere le sue colonie, mentre Stati Uniti e Urss si accordavano per spartirsi le isole occupate dal Giappone durante la guerra nel Pacifico<sup>48</sup>. Questo comune intento venne sigillato da un accordo segreto che permise all'Unione Sovietica di anettere parti delle isole giapponesi e parti del territorio cinese, era il prezzo da pagare da Washington per garantire l'entrata in guerra dei Sovietici contro il Giappone<sup>49</sup>.

Roosevelt fu cauto sul comunicato finale della Conferenza di Jalta. Non rivelò i dettagli della formula di voto nel Consiglio di Sicurezza o dell'accordo con la Polonia. Non disse nulla sui voti extra per l'Unione Sovietica o per gli Stati Uniti. Non parlò dell'accordo con Mosca sul Giappone e non fece riferimento alle questioni di amministrazione fiduciaria.

---

<sup>45</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

<sup>46</sup> Cfr. Goodrich L. "San Francisco in Retrospect". International Journal, vol. 25, no. 2; 1970. pp. 240.

<sup>47</sup> Il compromesso polacco rappresenta a chiare lettere come gli Stati Uniti fossero disposti a scendere a patti con le ambizioni russe in virtù del perseguimento di un interesse ritenuto superiore, Cfr. Bundy MG. "The Test of Jalta." Foreign Affairs, vol. 27, no. 4; 1949. pp. 618–29.

<sup>48</sup> Alla Russia sarebbero state cedute le isole Curili nonostante fossero sorte nell'opinione pubblica non poche questioni sulla legittimità di questa rivendicazione, Cfr. Pan S. "Legal Aspects of the Jalta Agreement." The American Journal of International Law, vol. 46, no. 1; 1952. pp. 40–59.

<sup>49</sup> Cfr. Hasan K. "THE JALTA AGREEMENTS". Pakistan Horizon 8, no. 2; 1955. pp. 366–76.

Dei trentasette stati invitati ben diciannove provenivano dall’America Latina, una partecipazione questa tutt’altro che silenziosa o secondaria. I Paesi dell'America Latina erano infatti insoddisfatti, temevano l'interferenza comunista nella regione attraverso le decisioni del Consiglio di Sicurezza e insistevano per un accordo di sicurezza regionale. Roosevelt continuando la sua politica di buon vicinato<sup>50</sup> assecondò le suddette preoccupazioni, e dunque di ritorno da Jalta, inviò Stettinius in Messico dal 21 febbraio al 5 marzo 1945 per negoziare l’Inter-American Reciprocal Assistance and Solidarity<sup>51</sup>. Un attacco ad una Nazione sarebbe stato considerato come un attacco a tutte, e avrebbe richiesto un'immediata consultazione collettiva. I suddetti Stati insistevano ancora per il riconoscimento dei loro "metodi e procedure" di risoluzione delle controversie, nonché l’attribuzione di maggiori poteri all'Assemblea Generale. L’intento delle Potenze sponsor era comunque quello di limitare al massimo l’autonomia delle organizzazioni regionali, considerando vitale la creazione di un sistema di sicurezza globale<sup>52</sup>.

Circa un mese dopo la chiusura dei negoziati in terra russa il Regno Unito, gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e la Cina formalizzarono l'invito alla Conferenza che si sarebbe tenuta a San Francisco il 25 aprile 1945. La Francia, nazione che avrebbe dovuto far parte dei cinque Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, rifiutò di fare da co-sponsor poiché De Gaulle non apprezzava di essere stato escluso dalla da Jalta. Per queste motivazioni Parigi non si considerava vincolata dalle proposte di Dumbarton Oaks e chiedeva alcune modifiche non specificate. Nonostante una posizione “morbida” di Regno Unito e gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica insisteva sul rispetto delle decisioni concordate. Il governo francese decise comunque di partecipare alla Conferenza di San Francisco come partecipante ordinario e come naturale portavoce degli Stati più piccoli, per poi assumere pienamente la sua posizione di potenza principale e non causando ulteriori difficoltà<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. Woods RB. “Wilsonian diplomacy in the age of Roosevelt.” *The Roosevelt Foreign Policy Establishment and the “Good Neighbor”*: The United States and Argentina: University Press of Kansas; 2021. pp. 111–30.

<sup>51</sup> Cfr. Inter-american treaty of reciprocal assistance 1947 «That Resolution VIII of the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, which met in Mexico City, recommended the conclusion of a treaty to prevent and repel threats and acts of aggression against any of the countries of America; That the High Contracting Parties reiterate their will to remain united in an inter-American system consistent with the purposes and principles of the United Nations, and reaffirm the existence of the agreement which they have concluded concerning those matters relating to the maintenance of international peace and security which are appropriate for regional action[...].».

<sup>52</sup> Cfr. Finkelstein LS. “The United Nations: Then and Now”. *International Organization*, vol. 19, no. 3; 1965. pp. 372-373.

<sup>53</sup> Cfr. Cot JP. “United Nations Charter, History of”. *Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law*; 2011.

Più tardi, a marzo, il Presidente americano annunciò alla delegazione statunitense i due voti in più per l'Unione Sovietica e i voti supplementari per gli Stati Uniti. Stettinius, tuttavia, lo convinse che i voti supplementari non erano necessari agli Stati Uniti e che avrebbero complicato le relazioni con i Paesi più piccoli.

Roosevelt, il vero motore dei negoziati che permise agli stessi di giungere ad un risultato concreto, confidò di aver preso in considerazione l'idea di dimettersi dopo la guerra per diventare il primo Segretario generale dell'Organizzazione. Questo proposito venne però vanificato dalla malattia che lo affliggeva e che lo portò alla morte tredici giorni prima che la Conferenza di San Francisco si riunisse.

### **1.5 La conferenza di San Francisco e la creazione delle Nazioni Unite**

La prematura dipartita del Presidente statunitense non creò particolari ostacoli nei negoziati che ormaiolgevano al termine, infatti il neoeletto Truman dispose, come prima decisione del suo mandato, di confermare la data e le modalità previste da Roosevelt per la Conferenza di San Francisco. L'assise si aprì il 25 aprile 1945 e sarebbe dovuta prolungarsi per quattro settimane ma, a causa dei prevedibili ritardi nelle discussioni, in ultimo ne servirono nove per completare i lavori. Washington, nonostante fosse ancora in guerra su due fronti, decise di spendere esclusivamente l'intera Conferenza, gesto che rifletteva la volontà statunitense di concludere positivamente i negoziati.

A San Francisco parteciparono circa cinquemila persone a vario titolo, quarantasei delegazioni più altre quattro che si aggiunsero in seguito<sup>54</sup>, nonché diverse organizzazioni private che avrebbero dovuto dare un contributo significativo in settori come l'istruzione, la cultura e i diritti umani. Roosevelt aveva selezionato quarantadue gruppi scelti di accademici, imprenditoriali, sindacali, legali, femminili, contadini, società per la pace e simili, accuratamente bilanciati con status semi-ufficiale. Sarebbero poi entrati a far parte del quadro della futura Organizzazione con un ruolo consultivo. A dirigere i lavori sarebbe stato Alger Hiss segretario generale della Conferenza, mentre la stessa sarebbe stata strutturata in un'Assemblea plenaria e quattro commissioni generali. Ogni commissione era responsabile di un particolare settore della Carta: una seguiva il preambolo, i fiduciari e il Consiglio economico e sociale; una era responsabile dell'Assemblea generale; un'altra si occupava del Consiglio economico e sociale; una terza era incaricata del Consiglio di Sicurezza; la quarta era incaricata della Corte di giustizia. La redazione venne affidata a dodici comitati tecnici sotto l'autorità delle

---

<sup>54</sup> L'Italia in quanto paese co-belligerante non partecipò, così come gli altri Stati rimasti neutrali.

Commissioni e, ove necessario, vennero creati dei sottocomitati. Le delegazioni potevano prendere parte ai lavori dei comitati e ai sottocomitati. Le sessioni della Plenaria e delle commissioni erano pubbliche mentre le altre sessioni erano riservate ai membri delle delegazioni. Vi era poi un comitato direttivo composto da tutte le delegazioni, un comitato esecutivo di quattordici membri<sup>55</sup>, un comitato di coordinamento composto dagli stessi quattordici membri rappresentati a livello tecnico, un comitato consultivo di giuristi e un comitato per le credenziali che completavano la struttura<sup>56</sup>.

Il meccanismo ideato prevedeva che i testi venissero redatti dai comitati inferiori e poi trasmessi alle commissioni, inoltre eccezionalmente potevano essere modificati dal comitato di coordinamento con l'assistenza del comitato dei giuristi. Laddove fossero state apportate modifiche sostanziali, il testo sarebbe dovuto essere rinviato al comitato tecnico. In ultimo dopo l'adozione da parte del Comitato di coordinamento, il testo veniva presentato dal Comitato direttivo alla Plenaria per la votazione. Le decisioni richiedevano la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti presenti e votanti. I lavori erano svolti in inglese e il francese ma altre lingue ufficiali potevano essere utilizzate come il russo, lo spagnolo e il cinese<sup>57</sup>.

Parallelamente ai lavori ufficiali, le cinque Potenze si riunivano ogni sera nell'attico di Stettinius per analizzare i progressi della Conferenza, valutare gli emendamenti, esaminare le richieste di altri governi e risolvere le divergenze. Appariva chiaro, già allora, come gli Stati titolari del veto potevano compromettere il successo dei negoziati laddove lo avessero esercitato. L'apporto di questi dialoghi non ufficiali al risultato finale fu molto più che marginale dal momento che permisero sovente di ammorbidire le posizioni delle parti e di conseguenza di raggiungere il quorum richiesto in Plenaria<sup>58</sup>.

I lavori si caratterizzarono per essere intesi a non mutare le linee fondamentali fissate a Dumbarton Oaks: nonostante infatti la Conferenza potesse deliberare a maggioranza dei due terzi sulla redazione dei singoli articoli, ciò non impediva il ripudio della costituenda Organizzazione da parte delle grandi Potenze o di alcune di esse, e dunque l'inutilità di procedere alla costituzione medesima<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> I quattro governi patrocinanti e dieci membri co-eletti.

<sup>56</sup> Cfr. "The San Francisco Conference". Disponibile in <<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/san-francisco-conference>>.

<sup>57</sup> Cfr. Grayson K., Chamberlain L. "The Organization of the San Francisco Conference". *Political Science Quarterly*, vol. 60, no. 3; 1945. pp. 321-26.

<sup>58</sup> Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1". Oxford University Press; 2012. pp.19-20

<sup>59</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. p.6.

Non mancarono in ogni caso dei contrasti, anche molto accesi, come la questione della presidenza della Conferenza affidata agli Stati Uniti che fu contestata fin dal principio da Molotov. La proposta del Cremlino era una presidenza di tutte le commissioni e comitati affidata a rotazione a tutte e quattro le Nazioni sponsor. La divergenza portò Molotov a minacciare di abbandonare l'assise, ma dinanzi al rifiuto di Stettinius, il Ministro degli esteri russo non diede seguito all'avvisaglia. Gli Stati Uniti presiedettero quindi tutte le commissioni e i comitati, tranne la commissione per le credenziali e le riunioni delle Grandi Potenze. Per quanto riguarda la Plenaria, Eden propose una presidenza a rotazione tra i Cinque Grandi al fine di tranquillizzare i Sovietici, trovando una riluttante accettazione da Stettinius e Molotov. Nel corso dell'assise, peraltro, i ministri degli Esteri delle altre quattro potenze, Eden, Bidault, Molotov e TV Soong, dovettero abbandonare i lavori a causa della conclusione della guerra sul fronte nazista. Furono perciò sostituiti dai loro ambasciatori negli Stati Uniti Halifax, Gromyko, Wellington Koo e da Paul-Boncour per la Francia. Stettinius ancora una volta si trovava ad essere l'unica personalità di alto livello a partecipare alla conferenza.

Roosevelt e Stalin si erano congedati a Jalta con il proposito di rimettere alla Plenaria di San Francisco la questione della membership ed effettivamente così fecero. Le diciannove nazioni latinoamericane colsero l'occasione per fare pressioni a favore dell'Argentina, legando l'adesione di Bielorussia e Ucraina all'adesione dell'Argentina. Sebbene Molotov non fosse d'accordo, a suo avviso infatti il legame era tra Argentina e Polonia, la questione venne infine discussa e votata in plenaria dove l'Urss fu messa in minoranza con trentuno voti favorevoli, quattro contrari e dieci astensioni. La situazione polacca rimase senza una soluzione e sarebbe tornata in seguito. Il comun denominatore dei dibattiti fu il timore dei Sovietici di essere messi in minoranza nella futura Assemblea Generale, erodendo così la posizione di Membro permanente del Consiglio di Sicurezza.

Le richieste degli Stati latinoamericani non finirono però grazie anche all'appoggio di Rockefeller, Assistente del Segretario di Stato per l'America Latina, e spinsero con vigore sulla questione del regionalismo. La richiesta nel dettaglio era quella di un veto regionale nonché di una menzione dell'Atto di Chapultepec<sup>60</sup>. La proposta fu osteggiata da Pasvolsky e John Foster

---

<sup>60</sup> Castello presso Città del Messico, dal quale ha preso nome l'atto di "assistenza reciproca e solidarietà americana", firmato il 3 marzo 1945 alla "conferenza interamericana sui problemi della guerra e della pace" (21 febbraio-8 marzo 1945).

Convocata dall'Unione panamericana come conferenza speciale, dopo aver accantonato la richiesta di una conferenza fatta dall'Argentina, vi presero parte il segretario di stato degli S. U. (Stettinius) e i ministri degli Esteri delle altre repubbliche, ad eccezione dell'Argentina e del Salvador, quest'ultimo in piena rivolta e il cui regime non era stato riconosciuto dagli S. U. L'Atto di Chapultepec ricorda nel preambolo le dichiarazioni di principio fatte dalle diverse conferenze interamericane (non-riconoscimento di acquisti territoriali fatti con la forza; obbligo di risolvere le controversie interamericane attraverso l'arbitrato e la conciliazione, o la



ed anche da Stettinius, i quali temevano che tale menzione avrebbe scatenato richieste simili dalla Lega degli Stati Arabi e non solo<sup>61</sup>. La soluzione venne trovata attraverso una diversa formulazione del "diritto intrinseco di autodifesa" il quale venne specificato come «autodifesa individuale o collettiva in caso di attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite». Fu questa la soluzione di compromesso che permise di aggirare le richieste sudamericane, evitando così l'effetto domino temuto, senza però abdicare affatto a forme di difesa regionali. In aggiunta a ciò, gli Stati latinoamericani furono convinti dalla promessa degli Stati Uniti che sarebbe stata convocata una conferenza per trasformare l'Atto di Chapultepec in un trattato vincolante, salvaguardando così il sistema di sicurezza interamericano<sup>62</sup>.

I risultati finali della discussione sul regionalismo furono: Art. 51 della Carta delle Nazioni Unite che menziona il diritto intrinseco di autodifesa individuale o collettiva; art. 52 della Carta delle Nazioni sulle intese o agenzie regionali per trattare questioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale; e l'art. 53 sulla necessaria autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, con la notevole eccezione dell'azione contro qualsiasi Stato nemico<sup>63</sup>.

Un problema che le parti si trovarono a fronteggiare fu la questione delle colonie, già affrontata con risultati scarsi a Dumbarton Oaks e che si ripropose a San Francisco. Inevitabilmente gli interessi delle potenze sponsor erano molto distanti, la Gran Bretagna e la Francia risultavano molto più interessate, e potenzialmente pregiudicate, rispetto a Stati Uniti e Urss. Inoltre, proprio nel frammento temporale in cui si stava svolgendo la Conferenza, vi fu un intervento francese in Siria, Stato indipendente che stava partecipando ai negoziati ma ancora sotto il mandato della Società delle Nazioni<sup>64</sup>. Il problema era rappresentato dall'utilizzo

---

consultazione reciproca; "rispetto della personalità, sovranità e indipendenza di ogni stato americano come essenza dell'ordine internazionale fondato sulla solidarietà continentale"; rispetto dei trattati) e riafferma nella I parte che ogni attacco contro uno stato americano dovrà essere considerato come aggressione contro gli altri stati firmatari, che in tal caso, o di fronte a una minaccia di aggressione, si consulteranno sulle misure da prendere. La II parte dell'Atto raccomanda che si proceda alla redazione di un trattato relativo a tali misure; la III stabilisce che dichiarazione e raccomandazione costituiscono un accordo regionale da conformare con i principi e gli scopi dell'organizzazione internazionale generale. Cfr. "Chapultepec". Disponibile in «<https://www.treccani.it/enciclopedia/chapultepec>».

<sup>61</sup> Fu costituita al Cairo nel marzo 1945 da Egitto, Arabia Saudita, Transgiordania (poi Giordania), Iraq, Libano, Siria e Yemen del Nord (che firmò nel mese di maggio), con lo scopo di coordinare la politica estera e promuovere la cooperazione culturale in tutto il mondo arabo. Cfr. "Araba, Lega" Disponibile in «<https://www.treccani.it/enciclopedia/lega-araba/>»

<sup>62</sup> Cfr. Vannucci A. "The Influence of Latin American Governments on the Shaping of United States Foreign Policy: The Case of U.S. Argentine Relations, 1943-1948". *Journal of Latin American Studies*, vol. 18, no. 2; 1986. pp. 359.

<sup>63</sup> Cfr. MacQueen N. "United Nations". *The Encyclopedia of War*. Wiley Online Library; 2012.

<sup>64</sup> Cfr. Gilchrist H. "V. Colonial Questions at the San Francisco Conference". *The American Political Science Review*, vol. 39, no. 5; 1945. pp. 982-984.

del termine "indipendenza". In questo caso il compromesso venne raggiunto con eliminazione della parola in questione nel Capitolo XI della Carta delle Nazioni Unite, la "Dichiarazione relativa ai territori non autogovernati", e di includerla nella formulazione dell'art. 76 della Carta sul sistema di amministrazione fiduciaria è prudente, il quale si riferisce invece al «progressivo sviluppo verso l'autogoverno o l'indipendenza come può essere appropriato alle circostanze particolari di ciascun territorio».

Gli Stati Uniti dal canto loro avevano un problema specifico nel Pacifico. Le ostilità con l'ultimo Stato dell'Asse ancora belligerante, il Giappone, non si erano ancora concluse ed anzi appariva alquanto improbabile una vittoria nel breve termine. Washington necessitava di mantenere il controllo delle isole giapponesi nel Pacifico. Il problema fu risolto con il concetto di "area strategica". Nelle aree designate come tali in base a un accordo di amministrazione fiduciaria, le funzioni di controllo fiduciario dovevano essere esercitate dal Consiglio di sicurezza e non dal Consiglio di amministrazione fiduciaria, garantendo così il diritto di veto dell'autorità amministratrice.

Solo in un secondo momento si discussero i poteri dell'Assemblea Generale, la priorità venne infatti concessa al Consiglio di Sicurezza. La Conferenza di Dumbarton Oaks si era conclusa con l'accordo che prospettava all'Assemblea Generale il potere di "discutere qualsiasi questione relativa al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale", mentre la Conferenza aveva adottato la formulazione discutere qualsiasi questione nell'ambito delle relazioni internazionali. Gromyko insistette, tuttavia, per mantenere la formulazione di Dumbarton Oaks, ottenendo in ultimo nella stesura finale dell'art. 10 della Carta delle Nazioni Unite che: «L'Assemblea Generale può discutere qualsiasi questione o questioni che rientrano nell'ambito di applicazione della presente Carta». Questa definizione in combinazione con l'art. 2 (7) della Carta sulla giurisdizione nazionale, diede ai Sovietici la garanzia che cercavano ed apriva altresì il campo di discussione e di raccomandazione dell'Assemblea Generale<sup>65</sup>. I negoziati sul punto non si arresero qui però, dal momento che la collocazione e la formulazione della disposizione sulla giurisdizione nazionale fecero ripensare i membri del Congresso della delegazione americana. A Dumbarton Oaks era stata infatti utilizzata la lettera dell'art. 15 del Patto della SdN. In materia di risoluzione pacifica delle controversie il testo proponeva che le suddette disposizioni non si applicassero a «situazioni o controversie derivanti da questioni che, in base al diritto internazionale, rientrano esclusivamente nella giurisdizione interna dello Stato

---

<sup>65</sup> Cfr. Goodrich L. "San Francisco in Retrospect". *International Journal*, vol. 25, no. 2; 1970. pp. 245-246.

interessato», formulazione considerata dai membri del Congresso troppo invasiva. Decisero allora di eliminare qualsiasi menzione del diritto internazionale, di sostituire "essenzialmente" con "unicamente" e di inserire la disposizione negli "Scopi e Principi dell'Organizzazione", conferendo così una portata più generale al principio<sup>66</sup>.

Il dibattito attorno all'Assemblea generale fu molto intenso in considerazione del fatto che soprattutto le Nazioni più piccole, le "*small forty-five*", che non disponevano di un seggio permanente in seno al Consiglio, vedevano in essa l'unico strumento per far valere i propri interessi<sup>67</sup>.

Le discussioni finali si concentrarono sulla questione maggiormente spinosa, quella che aveva messo in secondo piano gli sforzi per la creazione dell'Organizzazione fin dall'inizio, ossia la procedura di voto all'interno del Consiglio di sicurezza. L'argomento –come già visto– era stato oggetto di diversi momenti salienti dei precedenti negoziati, soprattutto a Jalta dove Roosevelt pensava di aver risolto il problema. La realtà mostrò tutt'altro, con le Grandi Potenze concordi sul fatto che il veto doveva essere preservato a tutti i costi. In Russia, nel tentativo di limitarlo almeno in parte, si era giunti ad una formula di veto assoluto da esercitare su "questioni sostanziali": applicazione di norme, indagini, imposizione di accordi, ecc. le questioni procedurali sarebbero state esenti da qualsiasi forma di veto, in particolare il diritto di discutere qualsiasi controversia in seno al Consiglio di Sicurezza. Era imposto che laddove una delle P5 fosse stata coinvolta in una controversia avrebbe dovuto astenersi, mentre gli altri Membri permanenti avrebbero esercitato comunque il veto<sup>68</sup>.

Gli Stati più piccoli non poterono che opporsi a questo assetto, sfruttarono perciò le ambiguità della formula di Jalta per restringere la discrezionalità delle P5. In particolare, obbiavano la possibilità che un Membro permanente potesse impedire a una parte in causa di ricevere un'udienza nel Consiglio di Sicurezza. Volevano ridurre il potere di veto sugli emendamenti, indagini, l'azione regionale, le raccomandazioni per l'imposizione di un accordo, il diritto per uno Stato coinvolto in un conflitto di partecipare alla decisione del Consiglio di Sicurezza e alla risoluzione pacifica delle controversie in cui i Cinque Grandi non sono parte in causa<sup>69</sup>. Questo attivismo vide in Evatt, Ministro degli Esteri australiano, il suo volto. Egli

---

<sup>66</sup> Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 2". Oxford University Press; 2012. pp. 20-21.

<sup>67</sup>Cfr. Johnstone W. "The San Francisco Conference". Pacific Affairs, vol. 18, no. 3; 1945. pp. 217-219.

<sup>68</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012.

<sup>69</sup>Cfr. Johnstone W. "The San Francisco Conference". Pacific Affairs, vol. 18, no. 3; 1945. pp. 214-216.

proposte poi di abolire il veto quando si fosse dovuto risolvere una controversia con mezzi pacifici. Il risultato fu però opposto alle aspettative con le grandi Cinque che rafforzarono la loro intransigenza piuttosto che cedere.

Si giunse ad un punto potenzialmente catastrofico per le sorti dell'organizzazione che vide l'Urss pronta ad abbandonare le trattative. La maggiore criticità era rappresentata dalla qualifica di una questione come procedurale o sostanziale, dal momento che il Cremlino intendeva poter interrompere alla radice qualsiasi discussione non autorizzata. Questa posizione venne accolta come un attacco alla possibilità di una discussione libera e aperta<sup>70</sup>. Pasvolsky propose allora che la Carta elencasse le questioni procedurali e sostanziali, con il veto si sarebbe applicato solo a "questioni impreviste"<sup>71</sup>. La proposta giunta a Mosca dalle parole di Gromyko fu accolta con grande freddezza manifestata da un deciso "Nyet". Nell'ottica statunitense, d'altronde, una Carta con l'interpretazione sovietica del veto rappresentava un suicidio.

La Conferenza era ad un punto di non ritorno.

Inaspettatamente quando gli Americani decisero di sottoporre la questione direttamente a Stalin, attraverso il loro ambasciatore in Russia, questi considerò la problematica insignificante accettando dunque la posizione americana. L'accordo fu annunciato a San Francisco e accolto con sollievo, pur non mancando l'opposizione residua di alcuni piccoli Stati. Il risultato non è stato certo una vittoria per le P5 ma al contrario rifletteva un'insoddisfazione diffusa<sup>72</sup>.

Prima di giungere alla conclusione di questa lunga e tortuosa Conferenza, si affrontò anche il tema dell'introduzione di un preambolo. Le Proposte di Dumbarton Oaks non contenevano alcuna formulazione di questo tipo, tuttavia il feldmaresciallo sudafricano Smuts suggerì a Londra di introdurre la Carta «con un preambolo che illustri, in un linguaggio che dovrebbe fare appello al cuore e alla mente degli uomini, gli scopi che le Nazioni Unite si prefiggono». Dopo varie discussioni anche dai toni aspri<sup>73</sup> le parti riuscirono trovare un

---

<sup>70</sup> Cfr. Hurd I. "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council". *Global Governance*, vol. 8, no. 1; 2002. pp. 39-40.

<sup>71</sup> Cfr. Dorr N. "The Security Council of the United Nations". *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, no. 2; 1986. pp. 16-18.

<sup>72</sup> Cfr. Fernbach A. "The United Nations Security Council". *Virginia Law Review*, vol. 32, no. 1; 1945.

<sup>73</sup> Smuts presentò alla Conferenza un progetto, subito adottato per acclamazione "in linea di principio". In realtà, il testo era lungo, tortuoso, in gran parte basato sul Preambolo del Patto. Nelle parole di Archibald MacLeish, si trattava di un "aborto letterario e intellettuale". La delegazione statunitense propose un testo più breve, redatto da Virginia Gildersleeve, ex professore di letteratura. L'incipit, "Noi popoli delle Nazioni Unite", sono state suggerite dal deputato Sol Bloom, riprendendo l'incipit della Costituzione degli Stati Uniti. Alcune delegazioni si opposero, ritenendo che nel loro Paese l'autorità non venisse, ma dal trono. Il testo finale reintroduceva parte della bozza di Smuts. Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

compromesso e la Carta poté essere adottata all'unanimità il 25 giugno 1945. Fu firmata il giorno successivo dai rappresentanti dei 50 Stati partecipanti ed entrò in vigore il 24 ottobre 1945 dopo il deposito delle ratifiche da parte dei cinque Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e della maggioranza di tutti gli altri Stati firmatari.

## 1.6 Conclusioni

La nascita delle Nazioni Unite rappresenta di per sé un importante traguardo se analizzato nel contesto politico militare in cui si svolsero le Conferenze. Non può altresì esser negato che questo processo non si sarebbe potuto concludere positivamente senza il decisivo apporto del Presidente Roosevelt, che seppur non poté mai realizzare la sua originaria visione dei quattro poliziotti, seppe in egual misura contemperare le talvolta siderali differenze di posizioni delle parti.

Il testo della Carta dell'ONU rivela la visione di una società umiliata dall'essere ricaduta nello stesso dramma che l'aveva scossa appena vent'anni prima e ansiosa di esorcizzare i suoi demoni: dunque si condanna la guerra, anche se si evita di nominarla espressamente; ma soprattutto si individuano i responsabili e li si contrappongono ai "giusti". Non traspare mai nei pensieri delle potenze alleate che la colpa possa essere condivisa, che l'umanità tutta sia a vario titolo responsabile: la colpa è dei tedeschi e dei giapponesi; il diritto è dalla parte dei vincitori, il posto di privilegio riservato a loro stessi, unici detentori permanenti e titolari del diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza, riflettendo una visione in cui i comunisti sono visti come alleati da correggere<sup>74</sup>.

Fermo restando ciò va anche sottolineato che l'implementazione dell'organizzazione non ha seguito le disposizioni inizialmente pattuite: Il Comitato di Stato Maggiore non è mai stato operativo. Il mantenimento della pace e le operazioni di peace-enforcement non si sono sviluppate secondo le regole ma sono state effettivamente decise dal Consiglio di Sicurezza solo quando c'era la volontà di farlo.

Inevitabilmente poi la questione della procedura di voto all'interno del Consiglio di Sicurezza continua a tormentare l'Organizzazione. Se da una prospettiva questo ha palesemente ostacolato l'efficacia dell'ONU tutta, da un'altra gli va attribuito il merito di aver contribuito alla sua sopravvivenza, laddove il ritiro del blocco sovietico avrebbe avuto conseguenze disastrose.

---

<sup>74</sup> Cfr. Ferrier JP. "Las tres caras de la ONU". Relaciones internacionales. La Plata, Volume 5, Fascicolo 10; 2018.

Il principale ostacolo ad oggi è rappresentato dalla sostanziale impossibilità di revisionare la Carta<sup>75</sup>. Il mondo è drasticamente mutato dal 1945 e l'incapacità delle Nazioni Unite di stare al passo con questa metamorfosi la rende inabilitata a esprimere il suo pieno potenziale. Questa criticità è accentuata ovviamente nella composizione Consiglio di Sicurezza che non riflette l'attuale equilibrio di potere nel mondo, ma non si possono cambiare i gendarmi senza il loro consenso<sup>76</sup>.

Sia chiaro ciò non vuol dire che le Nazioni Unite non siano cambiate in modo significativo nel corso degli anni: i suoi membri sono quadruplicati, il suo personale è aumentato esponenzialmente, ci sono state diverse modifiche all'assetto istituzionale dell'organizzazione a partire dal Consiglio Economico e sociale fino ad arrivare al CdS. Ma la vera domanda da porsi è se si possa delineare una tendenza, una prospettiva di "riforma" o meno.

---

<sup>75</sup> Gli stati più piccoli insistevano per una Conferenza di revisione entro dieci anni. Tale Conferenza, tenutasi nel 1959, non avrebbe comunque potuto adattare l'Organizzazione alle sfide di oggi.

<sup>76</sup>Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

## CAPITOLO II

### “IL CONSIGLIO DI SICUREZZA”

#### 2.1 Introduzione

Il Consiglio di sicurezza, nelle intenzioni dei redattori della Carta delle Nazioni Unite, doveva essere un organo dai poteri ampi e flessibili atti a garantire il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si tratta del *corpus* da cui dipende maggiormente il raggiungimento delle finalità per le quali è stata istituita l'Organizzazione delle Nazioni Unite, e per questo rappresenta una fonte di molteplici discussioni, sia in riferimento al suo funzionamento, che alla composizione. Il Consiglio di Sicurezza nacque dall'esperienza fallimentare del suo antenato, il Consiglio della Società delle Nazioni<sup>77</sup>, e dal dramma della Seconda guerra mondiale. Gli Stati che contrastarono l'Asse durante il conflitto tentarono infatti di consolidare la loro alleanza proprio attraverso la creazione di un organo da loro controllato, elevandolo a strumento di garanzia per la pace collettiva<sup>78</sup>. La fredda realtà dimostrò qualcosa di molto diverso dalle idee utopistiche dei costituenti: l'unione d'intenti che caratterizzò la guerra scomparve non appena quest'ultima cessò; le frizioni tra due mondi in divenire si concretizzarono in ultimo con lo scoppio della Guerra fredda. Fu questo un conflitto *sui generis* poiché combattuto trasversalmente su diverse dimensioni, ivi compresa quella “legale” all'interno delle Nazioni Unite e più precisamente proprio nel Consiglio di Sicurezza. In questo contesto il diritto di veto, la *conditio sine qua non* per la partecipazione di alcuni Stati alla nuova Organizzazione<sup>79</sup>, divenne l'arma da utilizzare per ostacolare la politica del “nemico”. Negli anni Novanta il disgelo permise al Consiglio di iniziare ad operare effettivamente, i risultati furono alterni ma segnarono una nuova fase nella vita dell'Organizzazione. Ad oggi il quadro geopolitico ricorda pericolosamente quello di mezzo secolo fa, il conflitto Russo-Ucraino ha riaperto un'antitesi mai probabilmente sopita tra la Nato e la Russia, a cui si aggiunge un nuovo attore rappresentato dalla Cina. Il pericolo che, da tale condizione, il Consiglio possa ripiombare nello stesso stallo da cui si era parzialmente liberato è più che ipotetico.

La storia dimostra come sia fondamentale non esasperare gli aspetti positivi e negativi che lo contraddistinguono, ma che sia opportuno analizzare razionalmente gli importanti passi in

---

<sup>77</sup> Per un'analisi comparativa tra i due organi: Cfr. Kelsen H. “Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations”. Harvard Law Review, vol. 59, no. 7; 1946. pp. 1087–121.

<sup>78</sup> Cfr. Wood M. “United Nations, Security Council”. Max Planck Encyclopedias of International Law; 2007.

<sup>79</sup> Cfr. Goodrich L. “The Un Security Council”. International Organization, vol. 12, no. 3; 1958. pp. 273–74.

avanti che ha compiuto, soprattutto dagli anni Novanta ad oggi; al contempo però non possono essere tralasciati gli innegabili ostacoli che, tutt'ora, continuano ad impedire il pieno raggiungimento degli obiettivi per il quale è stato costituito<sup>80</sup>.

## 2.2 Composizione

Il sistema di sicurezza collettivo implementato dall'Onu è strutturato in modo da attribuire la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza collettiva al Consiglio di Sicurezza. È nell'art 7.1 della Carta, disposizione in cui vengono elencati i sei organi principali dell'organizzazione, che viene citato per la prima volta il Consiglio di Sicurezza<sup>81</sup>. Si tratta di un organo a composizione ristretta, in contrapposizione dunque all'Assemblea generale, formato ex art.23 da quindici membri -originariamente erano undici- di cui cinque permanenti e dieci eletti dall'organo assembleare. La scelta di attribuire una funzione così delicata ad un organo solo parzialmente rappresentativo degli Stati Membri, non può essere considerata una circostanza casuale, piuttosto la ragione va ricercata nel suo funzionamento se comparato a quello dell'Assemblea. Il ruolo di garante della pace, impone al soggetto che lo ricopre di essere sempre in grado di riunirsi celermente e di agire in maniera puntuale. Da questo assunto, appare evidente come l'Assemblea, per quanto possa essere manifestazione della volontà comune di tutti i membri dell'Organizzazione, non rispecchi le caratteristiche sopra-descritte. Si tratta, a ben vedere, di un organo che per dimensioni e funzionamento richiede molto tempo per riunirsi e ancor di più per deliberare, rendendosi dunque inadatto alle necessità di prontezza connaturate al mantenimento della pace<sup>82</sup>.

Al contrario, il Consiglio di sicurezza si caratterizza per essere un organo dal funzionamento permanente, sempre pronto a riunirsi per deliberare<sup>83</sup> e seppur non permetta a tutti gli Stati membri di partecipare, comunque attraverso la sua composizione è in grado di

---

<sup>80</sup> Cfr. Trent J., Schnurr L. "Peace and Security: Fixing the Security Council". A United Nations Renaissance: What the UN Is, and What It Could Be, 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2018 .pp.56-70.

<sup>81</sup> Cfr. UN Charter art.7 « There are established as principal organs of the United Nations: a General Assembly, a Security Council, an Economic and Social Council, a Trusteeship Council, an International Court of Justice and a Secretariat. Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter.»

<sup>82</sup> Cfr. Draetta U. "Principi di diritto delle organizzazioni internazionali". Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020. pp. 128-141

<sup>83</sup> Cfr. UN Charter art.28 « The Security Council shall be so organized as to be able to function continuously. Each member of the Security Council shall for this purpose be represented at all times at the seat of the Organization.

The Security Council shall hold periodic meetings at which each of its members may, if it so desires, be represented by a member of the government or by some other specially designated representative.

The Security Council may hold meetings at such places other than the seat of the Organization as in its judgment will best facilitate its work.»



rappresentare gli interessi di tutte le macroaree del globo. Ciò in ragione del fatto che tra i criteri per l'elezione dei Membri non permanenti, l'art.23 della Carta annovera: il contributo degli Stati al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali e agli altri fini dell'organizzazione; il criterio dell'equa distribuzione geografica. Il potere di eleggere i Membri non permanenti è attribuito all'Assemblea generale che delibera con la maggioranza qualificata dei due terzi, il mandato è di due anni e non è concessa la rielezione per un secondo mandato<sup>84</sup>. Il sistema non garantisce una rotazione egualitaria delle Nazioni al Consiglio<sup>85</sup>: a quasi ottant'anni dalla sua creazione ancora diversi Stati non sono mai stati eletti mentre altri al contrario molteplici volte<sup>86</sup>.

L'art. 23 -come già citato- richiede all'Assemblea di considerare l'«equa distribuzione geografica», senza però chiarire se si intenda una rappresentanza di geografica fisica ovvero politica. La questione fu tutt'altro che secondaria soprattutto nei primi decenni di vita dell'Organizzazione, periodo caratterizzato dalla Guerra Fredda in cui si contrapponevano il blocco atlantico e quello sovietico. Nel suddetto contesto l'elezione di uno Stato piuttosto che un altro avrebbe inciso drasticamente sugli equilibri politici del Consiglio.

Alla genesi della controversia vi era un'intesa verbale che le Grandi Potenze che avevano concluso tra loro nel 1946 ed in base alla quale i sei seggi non permanenti in seno al Consiglio sarebbero stati così distribuiti: 2 all'America latina; 1 al Commonwealth britannico; 1 ai Paesi del Medio Oriente; 1 all'Europa Occidentale ed 1 all'Europa orientale. Evidentemente la base giuridica rappresentata da un semplice accordo verbale non fu sufficiente a regolare una questione tanto spinosa. La situazione rivelò tutta la sua problematicità quando l'Assemblea cominciò a coprire il seggio dedicato all'Europa Orientale con Stati che, pur appartenendo geograficamente all'area, non si collocavano nella sfera d'influenza sovietica<sup>87</sup>. Da un punto di

---

<sup>84</sup> UN Charter Art.23 « The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution. The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from eleven to fifteen, two of the four additional members shall be chosen for a term of one year. A retiring member shall not be eligible for immediate re-election. Each member of the Security Council shall have one representative.»

<sup>85</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 86-88.

<sup>86</sup> Per esempio l'Italia, è stata in passato membro non permanente in sei bienni (1959/1960, 1971/1972, 1975/1976, 1987/1988, 1995/1996 e 2007/2008,2017/2019).

<sup>87</sup> Nel 1952 venne eletta la Grecia, nel 1954 la Turchia.

vista legale, l'Assemblea non era in alcun modo obbligata a rispettare l'intesa dei cinque, in aggiunta a ciò, si potrebbe dubitare anche della vincolatività di un accordo orale per gli stessi membri permanenti, ed infine l'art.23 affatto sembrava riferirsi alla dimensione politica. La questione venne in ultimo superata solo con una risoluzione dell'Assemblea generale<sup>88</sup> che entrò in vigore nell'agosto del 1965 in seguito alla ratifica dei due terzi degli Stati membri, e che modificò la disposizione, innalzando il numero dei membri del Consiglio a 15<sup>89</sup>. La risoluzione consta di due parti: la prima è la ratifica dell'emendamento dell'art.23 mentre nella seconda l'Assemblea «[...]decide inoltre che i dieci membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza siano eletti secondo il criterio seguente: a) cinque membri eletti tra gli Stati dell'Africa e dell'Asia; b) un membro eletto tra gli Stati dell'Europa orientale; c) due membri eletti tra gli Stati dell'America latina; d) due membri eletti tra gli Stati dell'Europa occidentale e altri Stati»<sup>90</sup>. Questa seconda parte, si badi, non è un emendamento alla Carta; non a caso non è stata ratificata. Il valore giuridico di tale disposizione, che viene comunque seguita nella prassi, sembra essere quello di una raccomandazione il cui unico effetto è quello di liceità. In altri termini lo Stato che seguirà i criteri indicati dall'Assemblea non potrà essere comunque accusato di violare la norma dell'art. 23 sulla ripartizione geografica dei seggi. Non mancano tesi contrarie: vi è chi parla di *gentlemen's agreement*<sup>91</sup> piuttosto che di Decisione dell'Assemblea, ma non sembra questa una materia rientrante tra le ipotesi in cui un tale tipologia di atto può essere adottato; altri sostengono che si possa trattare di un regolamento ma ancora una volta la materia della ripartizione geografica dei seggi non ha carattere procedurale ed inoltre l'Assemblea non ha adottato la delibera sotto forma di aggiunta al suo regolamento interno<sup>92</sup>.

La composizione attuale del Consiglio riflette dunque in maniera più diffusa gli interessi delle varie regioni del globo e permette anche agli Stati meno rilevanti nello scacchiere internazionale di godere di una sorta di “veto collettivo”: essi sono in grado, ovviamente solo in accordo tra loro, di impedire la formazione della maggioranza di nove membri necessaria per l'adozione di una qualsiasi delibera.

---

<sup>88</sup> Risoluzione n. 1991-XVIII (lett. A) del 17.12.1963.

<sup>89</sup> Cfr. Blum Y. Z. “Proposals for UN Security Council Reform”. The American Journal of International Law, vol. 99, no. 3; 2005. pp. 636–637.

<sup>90</sup> Cfr. Sarwar N. “Expansion of the United Nations Security Council”. Strategic Studies, vol. 31, no. 3; 2011. p. 259.

<sup>91</sup> Cfr. Simma B. “The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1”. Oxford University Press; 2012. pp.753 ss.

<sup>92</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. “Le Nazioni Unite”. Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.86-88.

Spostando l'attenzione sui Membri permanenti, ovvero Stati Uniti, Russia, Cina, Francia ed Inghilterra, questi erano le potenze sponsor delle Conferenze da cui si costituì l'Onu -eccezion fatta per la Francia che aveva avuto un ruolo più secondario<sup>93</sup>-, nonché gli Stati che avevano giocato il ruolo primario nella distruzione dell'Asse. Va sottolineato altresì che originariamente l'idea di Roosevelt era quella di creare un sistema di sicurezza fondato sui "quattro poliziotti", ovverosia le potenze più rilevanti nello scacchiere geopolitico mondiale, e che per questa ragione avrebbero dovuto garantire il mantenimento della pace<sup>94</sup>. La volontà era quella di affidare a questi specifici Stati la responsabilità di condurre operazioni per garantire la pace e la sicurezza internazionale, sia attraverso l'uso della forza, che attraverso misure non aggressive come le sanzioni. Nella mente dei costituenti era vitale restringere la composizione dell'organo ai soli Stati che potevano garantire un effettivo contributo da un punto di vista economico-militare; il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite doveva essere più proattivo nell'affrontare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale rispetto al Consiglio della Società delle Nazioni, il quale poichè composto da piccoli Stati, non fu mai in grado di reagire tempestivamente alle violazioni del divieto di aggressione<sup>95</sup>.

A differenza del Patto della Società delle Nazioni, che prevedeva la possibilità su proposta del Consiglio e approvazione dell'Assemblea di ampliare il numero seggi permanenti, nella Carta delle Nazioni Unite questo risultato non può essere raggiunto senza modificare la Carta stessa. Al contrario, un mutamento al ribasso del numero dei Membri permanenti sembrerebbe configurabile nel caso del recesso di una delle P5 dall'organizzazione o della perdita della qualità di Stato, mentre remota appare la possibilità di un espulsione, che richiederebbe il consenso del Membro da espellere<sup>96</sup>.

Nella prassi della Società delle Nazioni esistevano poi Membri quasi-permanenti nel Consiglio, vale a dire di Membri non permanenti, la cui appartenenza al Consiglio veniva riconfermata alla fine di ogni mandato. Al contrario, la Carta esclude espressamente la possibilità di rielezione immediata dei membri non permanenti del Consiglio di sicurezza<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> Cfr. Delmas J. "Général. Réflexions sur la notion de puissance militaire à travers l'exemple français" (1945-1948) In : La puissance française en question 1945. Paris : Éditions de la Sorbonne; 1989. pp. 273-277.

<sup>94</sup> Cfr. Mathur P. "The Non-Aligned Movement And The United Nations: REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL". World Affairs: The Journal of International Issues, vol. 20, no. 2; 2016. pp. 10-23.

<sup>95</sup> Cfr. Lee D. "The Genesis of the Veto". International Organization, vol. 1, no. 1; 1947. pp. 33-35.

<sup>96</sup> Cfr. Kelsen H. "Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations." Harvard Law Review, vol. 59, no. 7; 1946. pp. 1087.

<sup>97</sup> Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1". Oxford University Press; 2012. pp. 753-754.

Tutti i Membri devono essere rappresentati da un componente del governo o altro rappresentante appositamente designato. Dal 31 gennaio 1992, momento dell'approvazione della Dichiarazione sulla responsabilità del Consiglio riguardo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali<sup>98</sup>, il Consiglio si è riunito anche attraverso i capi di Stato e di governo.

L'organo è poi presieduto da un Presidente che lo rappresenta nei rapporti esterni a titolo personale ed è previsto inoltre che la presidenza sia considerata attribuita allo Stato membro interessato e non alla persona del suo rappresentante. La carica di Presidente è attribuita a ciascun membro, procedendo in ordine alfabetico, per un periodo di un mese. Tra le funzioni ad esso attribuite ricade anche la conduzione delle sedute dell'organo, ed il potere molto significativo del “*ruling*”. Con il suddetto termine si intende il dovere del Presidente di pronunciarsi su un punto dell'ordine del giorno che dovesse essere stato sollevato. Se il *ruling* dovesse essere contestato da qualcuno, le *procedural rules* del CdS prevedono che l'organo debba pronunciarsi in maniera definitiva<sup>99</sup>.

### **2.2.1 Funzionamento**

Lo svolgimento delle riunioni è disciplinato dalla Carta e dal Regolamento interno provvisorio, seppur queste fonti non siano esaustive. La Carta delle Nazioni Unite fornisce alcune indicazioni specifiche sullo svolgimento delle riunioni agli articoli 27, 28, 31 e 32. Per tutte le altre questioni procedurali l'articolo 30 autorizza il Consiglio a stabilire il proprio regolamento interno. Accanto a queste disposizioni svolge un ruolo centrale anche la prassi e i precedenti. Se la maggior parte delle procedure sono ormai ampiamente consolidate nelle consuetudini interne all'organo, tutt'ora le questioni relative alla partecipazione alle riunioni di Stati non membri del Consiglio e di singoli individui, così come l'ordine in cui questi ultimi e i Membri del Consiglio intervengono alle riunioni, sono ancora questioni attive per le quali la prassi continua ad evolversi<sup>100</sup>.

L'art.27 della Carta, intitolato “votazione”, disciplina il funzionamento dell'organo con specifico riferimento alla procedura di voto. Come già approfondito nelle pagine precedenti, la questione relativa all'utilizzo del veto era stata fonte di diversi scontri, l'Unione Sovietica spingeva per un veto assoluto mentre gli altri Stati avevano assunto una posizione più mite. A

---

<sup>98</sup> Cfr. “Yearbook of the United Nations”. 1992. pp. 33-35.

<sup>99</sup> Cfr. Pogany I. “The Role of the President of the U. N. Security Council”. The International and Comparative Law Quarterly, vol. 31, no. 2; 1982. pp. 231-35.

<sup>100</sup> Cfr. Sievers L., Daws S. “The procedure of the UN security council”. 4th ed. Oxford: Oxford University Press; 2014. pp.373 ss.

Jalta le parti riuscirono ad accordarsi attraverso la cd. *formula di Jalta* che ad oggi è ancora sancita nell'art.27. La lettera di questa disposizione afferma che « 1 Each member of the Security Council shall have one vote. 2 Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members. 3 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.». La portata di questa norma ha sollevato una questione interpretativa di primaria rilevanza, vale a dire come avrebbe dovuto votare il Consiglio qualora fosse stato chiamato a decidere circa la natura procedurale o meno di una delibera<sup>101</sup>. La risposta venne resa attraverso una dichiarazione (cd.Statement<sup>102</sup>) che le Potenze invitanti resero il 7 giugno 1945. Secondo quanto disposto dallo Statement, laddove vi fossero dubbi relativi alla natura procedurale o meno di una questione, la decisione dovrebbe essere adottata con voto favorevole di sette membri compresi i cinque permanenti<sup>103</sup>. Ancora una volta molte perplessità sorsero sulla natura di questo atto, con l'Unione Sovietica ferma nell'attribuirgli un'efficacia vincolante, in contrasto con gli Stati occidentali che ne riconoscevano solo un valore interpretativo. Indicativo in merito, è il rapporto presentato al Presidente degli Stati Uniti dal capo della delegazione americana in seno alla Conferenza di San Francisco: da esso traspariva una considerazione dello Statement come strumento interpretativo, ma si avanzavano precise riserve circa l'attendibilità di una interpretazione preventiva, fatta «senza alcuna esperienza pratica concernente il funzionamento dell'ONU o del Consiglio di Sicurezza». È logico ritenere che da siffatta presa di posizione trasparisse l'intento di non vincolarsi in modo formale.

Una soluzione molto sostenuta considera lo Statement alla stregua dei lavori preparatori. Questa posizione si fonda sul fatto che esso non venne adottato (ma neppure respinto) dalla Conferenza di San Francisco, rimanendo in questo modo limitato alle cinque Potenze. Nonostante ciò, si deve ricordare che i redattori dello Statement sono gli stessi Stati che avevano provveduto a formulare a Jalta l'art. 27, per imporlo poi alla Conferenza, sicché può ben dirsi che la Dichiarazione rappresenti il punto di vista dei «redattori» della Carta<sup>104</sup>. Ad oggi il punto non è di rilevanza primaria poichè non risolve quella che è la questione più divisiva all'interno

---

<sup>101</sup> Cfr. Higgins R., Webb P., Akande D., Sivakumaran S., Sloan J. "The United Nations: What it is, 2 The General Assembly". Oxford Scholarly Authorities on International Law ; 2017.

<sup>102</sup> Per il testo dello Statement v. U.N.C.I.O., vol. 11°, p. 710 ss.

<sup>103</sup> Cfr. Kelsen H. "Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations." Harvard Law Review, vol. 59, no. 7; 1946. pp. 1087-121.

<sup>104</sup>Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.88-90.

del Consiglio: il doppio veto. Del contenuto dello Statement e del diritto di veto si approfondirà il discorso nel capitolo seguente.

Quanto alla convocazione dell'organo, tre sono le disposizioni di riferimento, tutte contenute nell'art.28: il paragrafo uno, per le esigenze correlate al mantenimento della pace - così come analizzato in precedenza-, impone al Consiglio di funzionare ininterrottamente. A tal fine, ogni Membro del Consiglio di sicurezza è rappresentato in ogni momento presso la sede dell'Organizzazione; il paragrafo due sancisce «obbligo di tenere riunioni periodiche in cui ciascuno dei suoi membri può, se lo desidera, farsi rappresentare da un membro del governo o da un altro rappresentante appositamente designato»; il paragrafo tre infine permette di tenere riunioni in luoghi diversi dalla sede dell'Organizzazione, laddove ciò facilitasse i suoi lavori.

Il capitolo V della carta oltre che disciplinare la composizione e il funzionamento dell'organo definisce anche le sue funzioni. Come più volte ribadito, i Membri delle Nazioni Unite conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Nell'adempimento dei suoi doveri, l'organo agisce in nome dell'intera compagine delle Nazioni Unite e deve assicurare un'azione rapida ed efficace<sup>105</sup>. I Membri, d'altro canto, si obbligano a «prestare ogni assistenza per qualsiasi azione» intrapresa dal Consiglio in conformità con la Carta (cd.obbligo positivo), «e devono astenersi dal prestare assistenza a qualsiasi Stato contro il quale le Nazioni Unite stiano intraprendendo un'azione preventiva o esecutiva» (cd.obbligo negativo) ex.articolo 2, paragrafo 5. Questo apparato di obblighi costituisce uno dei pilastri su cui si fonda l'Organizzazione che vengono poi rafforzati dall'articolo 49 del Capitolo VII, il quale stabilisce che i membri delle Nazioni Unite "si uniranno" per fornire assistenza reciproca nell'esecuzione delle misure decise dal Consiglio di sicurezza<sup>106</sup>. La Carta conferisce all'organo un'altra funzione relativa a tutti gli Stati membri, quella di sottoporli «piani[...]per l'istituzione di un sistema di regolamentazione degli armamenti» ex articolo 26.

L'art. 35, collocato invece nel VI capitolo, fissa una regola di natura generale prevedendo che tutti gli Stati possano adire tanto il Consiglio quanto l'Assemblea. Potere questo che riguarda tutte le funzioni del Cds ed eccezionalmente vede come destinatari non solo i Paesi membri ma anche quelli non membri, seppure sotto condizioni differenti. Per i primi è infatti attribuito il potere di sottoporre tanto una controversia, quanto una situazione che potrebbe degenerare in

---

<sup>105</sup> Cfr. Sohn L. "The Security Council's Role in the Settlement of International Disputes". The American Journal of International Law, vol. 78, no. 2; 1984. pp. 402.

<sup>106</sup> Cfr. Sievers L., Daws S. "The procedure of the UN security council". 4th ed.Oxford: Oxford University Press; 2014. pp.373 ss.

un attrito internazionale. Per gli Stati non facenti parte dell'Organizzazione, invece, è permesso adire il Consiglio solo in riferimento ad una controversia di cui siano parte ed a condizione che siano disposti a risolverla in maniera pacifica. È una disposizione che non attribuisce un diritto vero e proprio alle Nazioni non parte dell'Onu, ma piuttosto impone un obbligo di attivarsi a quest'ultima allorché venga adita. La prassi dimostra un sempre più raro richiamo esplicito all'art.35, sostituito invece da telegrammi e lettere rivolte al Presidente del Consiglio o al Segretario generale i quali possono poi informare l'organo.

Accanto agli Stati membri anche altri due organi delle Nazioni Unite, l'Assemblea e il Segretario Generale, possono attivare il Consiglio. La prima ex art.11<sup>107</sup> può esercitare questo potere in situazioni che possono mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale; il Segretario invece ex art.99<sup>108</sup> può sottoporre all'attenzione del Consiglio di sicurezza qualsiasi questione che, a suo parere, possa minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>109</sup>.

Sia nei casi in cui dovesse essere uno Stato ad adire il Cds, sia nelle ipotesi ex artt.11 e 99 il Consiglio dovrà riunirsi, in particolare l'art.3 del regolamento interno impone al Presidente di convocare l'organo. La convocazione, si badi, non equivale ad esercitare le funzioni che gli sono attribuite ma piuttosto dovrà valutare se ricorrano i presupposti per l'esercizio delle stesse e solo in questo caso procedere.

### **2.3 Gli atti del consiglio: le decisioni**

Il potere decisionale, inteso cioè come il potere di emanare decisioni, è tipico di due organi che rivestono un ruolo primario all'interno delle Nazioni Unite: il Consiglio e l'Assemblea. Per quanto concerne quest'ultima possiamo ricordare le più significative, ovverosia quelle che approvano il bilancio e ripartiscono le spese dell'Organizzazione tra gli Stati membri ex art. 17<sup>110</sup>. Il nostro focus si rivolge però alle decisioni del Consiglio sulle quali continua ad essere aperto un dibattito dottrinale.

L'art. 25 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che « The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the

---

<sup>107</sup> UN Charter art.11.3 «The General Assembly may call the attention of the Security Council to situations which are likely to endanger international peace and security.»

<sup>108</sup>UN Charter Art.99« The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security».

<sup>109</sup> Cfr. Fernbach A. "The United Nations Security Council". Virginia Law Review, vol. 32, no. 1; 1945.

<sup>110</sup> Per un approfondimento sulla disciplina delle decisioni dell'Assemblea Generale. Cfr. Blaine S. "The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations". British Year Book of International Law 1; 1948.

present Charter.». A riguardo la problematica da risolvere è rappresentata dall'interpretazione che viene attribuita proprio al termine "decisione", poiché il significato attribuitogli non è univoco.

Dall'articolo 27 della Carta delle Nazioni Unite, il quale stabilisce che «Le decisioni del Consiglio di sicurezza sono prese con il voto favorevole di nove membri», si potrebbe trarre una lettura sensibilmente più estensiva rispetto a quelle desumibili da altri articoli della Carta, quali per esempio il 25, 44 e 48 che si riferiscono alle "decisioni" del Consiglio di sicurezza o il 37(2), 39, 40, 41 e 49 che si riferiscono al potere decisionale del organo. Per risolvere il dibattito esegetico, nel 1950 l'Assemblea Generale ha emanato un rapporto chiarificatore nel quale specificava che l'espressione "decisioni del Consiglio di sicurezza", di cui all'articolo 27 della Carta, si riferisce a tutti i tipi di azione che l'organo può intraprendere, sia che lo faccia in base al Capitolo V sulla procedura e l'organizzazione, sia che lo faccia in base al Capitolo VI in relazione alla soluzione pacifica delle controversie, sia che faccia "raccomandazioni" o "decisioni" in base al Capitolo VII.

Seguendo questa tesi si può giungere alla conclusione che il Consiglio possa decidere di ricorrere, al momento dell'adozione di un atto, a qualsiasi formato ritenga opportuno, scindendo la procedura in due parti: la prima consta nel determinare la sostanza della decisione; la seconda invece nella scelta di un particolare formato<sup>111</sup>. In questo modo la forma in cui vengono pubblicate le decisioni non determinerebbe alcuna differenza normativa, non influenzandone né l'attuazione né l'esecutività. Non esisterebbe conseguentemente alcuna gerarchia giuridica tra le decisioni sulla base del formato in cui sono "pubblicate". Per questa ragione, frequenti sono stati i casi in cui una dichiarazione presidenziale, una lettera del Presidente o una nota del Presidente contenenti disposizioni diverse da quelle di una risoluzione precedentemente adottata sono state considerate come superamento della risoluzione originale. La dichiarazione, la lettera o la nota presidenziale sono state considerate idonee a modificare la risoluzione, anche laddove questo effetto non sia stato espressamente esplicitato<sup>112</sup>.

I Membri del Cds hanno talvolta espresso una posizione contraria in merito, sostenendo che la forma di una decisione che modifica una precedente, dovrebbe essere adottata nella stessa forma di quella su cui si interviene. Dubbi sorgono sulla vincolatività di questa prassi che non appare consolidata..

---

<sup>111</sup> Cfr. Sievers L., Daws S. "The procedure of the UN security council". 4th ed. Oxford: Oxford University Press; 2014. pp.373 ss.

<sup>112</sup> Ad esempio, una lettera del 1998 del Presidente del Consiglio al Segretario generale, approvata in una riunione formale del Consiglio, ha esteso il periodo di nomina dei giudici del Tribunale penale internazionale per il Ruanda. S/PV.1233 of 26 July 1998, p. 1.



Laddove invece si volesse restringere il campo d'applicazione del termine, ci si limiterà ad indicare solo le decisioni del Consiglio che sono destinate ad essere obbligatorie o vincolanti, al contrario delle raccomandazioni, delle esortazioni o delle espressioni di opinione<sup>113</sup>. In questo senso, le decisioni contrapposte alle raccomandazioni, alle autorizzazioni e alle deleghe, hanno effetti pienamente vincolanti per gli Stati cui si indirizzano<sup>114</sup>.

La prassi dimostra comunque che la larga maggioranza delle decisioni operative adottate dal Consiglio di Sicurezza sono prese sotto forma di risoluzioni seppur la parola "risoluzione" non compaia mai nella Carta<sup>115</sup>. Il Consiglio tende a discostarsi raramente da questa consuetudine decidendo di utilizzare altri formati di documenti, scelta che potrebbe essere motivata a volte per ragioni politiche o pratiche, altre volte per necessità di controllo. Sulla base di tale tendenza, secondo parte della dottrina le decisioni sostanziali previste dalla Carta delle Nazioni Unite dovrebbero essere adottate sotto forma di risoluzioni. Si tratta di una scelta dovuta dalla percezione comune che una risoluzione "abbia più peso", o "abbia più forza esecutiva", o è "più autorevole" di una dichiarazione presidenziale. La storia dimostra che gli atti più importanti adottati dall'organo sono state effettivamente delle risoluzioni, affermazione particolarmente vera per le decisioni che hanno istituito o modificato le operazioni di mantenimento della pace o i regimi di sanzioni. In aggiunta a ciò, proprio le decisioni ai sensi del capitolo VII non sono mai state emanate in un formato diverso da quello di una risoluzione. Sempre più spesso, comunque, si assiste ad un utilizzo di dichiarazioni presidenziali - dichiarazioni concordate in

---

<sup>113</sup> A riguardo la dottrina di Benedetto Conforti: «È stato in proposito sostenuto che anche le raccomandazioni, almeno quelle riportabili al cap. VII, si impongano obbligatoriamente ai destinatari in quanto il Consiglio può essere indotto, di fronte alla loro inesecuzione, a ricorrere alle sanzioni ex art. 41 se non addirittura all'uso della forza in base all'art. 42 (KELSEN); oppure che l'art. 25, sancendo l'impegno degli Stati membri di «accettare e di eseguire» le decisioni del Consiglio, comporti l'obbligatorietà di tutti gli atti del Consiglio, tutti presupponendo... una decisione, cioè una deliberazione (KELSEN); o, ancora, che l'efficacia vincolante delle risoluzioni dipenda dalla forza di cui esse dispongono dal punto di vista politico e che, da siffatto punto di vista, anche un semplice invito del Consiglio possa equivalere ad un ordine (QUADRI).[...] Non ci sembra che simili opinioni siano condivisibili. Esse non solo non trovano riscontro nella prassi dell'organo e negli atteggiamenti della maggioranza degli Stati nei suoi confronti, ma neppure possono giovare di argomenti esegetici validi. Va in particolare negato che, per ampliare il potere di decisione del Consiglio, sia utilizzabile l'art. 25. Tale articolo non può non essere interpretato sistematicamente e quindi tenendo conto di tutte le altre norme della Carta in tema di tutela della pace le quali in modo inequivocabile utilizzano la distinzione tra raccomandazione e decisione vincolante: così inquadrato, esso non è certo idoneo ad annullare questa distinzione ma anzi presuppone che siano già individuate le decisioni da «accettare ed eseguire». Ma c'è da chiedersi se non sia il caso addirittura di sostenere che l'art. 25 — per l'appunto interpretato sistematicamente, e non letteralmente, ed al fine di rendere chiaro che i poteri decisionali del Consiglio sono quelli e solo quelli esplicitamente e specificamente previsti in altre disposizioni della Carta, senza sovrapposizioni tra poteri specifici e poteri generici — intenda sancire un generico obbligo di collaborazione con l'organo piuttosto che uno specifico e puntuale dovere di esecuzione delle sue decisioni.» Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 503-505.

<sup>114</sup> Cfr. Öberg M. "The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ". *The European Journal of International Law* Vol. 16 no.5, EJIL; 2006.

<sup>115</sup> Cfr. Wood M. "United Nations, Security Council". Oxford: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2007.

anticipo da tutti i membri del Consiglio di sicurezza e lette dal Presidente del Consiglio di sicurezza<sup>116</sup>.

Paradossalmente, a dispetto di quanto si potrebbe pensare, i requisiti per l'adozione di una risoluzione non sono più stringenti di quelli per l'adozione di dichiarazioni presidenziali, lettere del Presidente o note del Presidente. Al contrario questi ultimi tre formati richiedono il consenso di tutti e quindici i Membri del Consiglio. Ai sensi dell'articolo 19 del Regolamento provvisorio, infatti, «sotto l'autorità del Consiglio di sicurezza», il Presidente rappresenta il Consiglio «nella sua qualità di organo delle Nazioni Unite», rendendo quindi il consenso obbligatorio. Invece, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 3, della Carta, le decisioni che vengono votate, cioè le risoluzioni, necessitano di «un voto affermativo di nove membri, compresi i voti concordi dei membri permanenti». Ciò comporta che se nessun Membro permanente esercita il proprio veto contro una risoluzione, questa può essere adottata con il sostegno di soli nove membri del Consiglio, mentre, in pratica, una dichiarazione presidenziale, una lettera o una nota del Presidente non possono essere approvate laddove anche un solo membro in disaccordo.

## **2.4 Risoluzione pacifica delle controversie: la funzione conciliativa**

Il sistema di sicurezza collettivo si sviluppa nei capitoli VI e VII: nel primo viene sancito l'invito rivolto agli Stati membri di ricorrere a metodi alternativi di risoluzione delle controversie; il Capitolo VII consente invece al Consiglio di sicurezza di determinare le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale, nonché di adottare misure per reagirvi sia militarmente che non. Proprio quest'ultima disposizione è manifestazione diretta del concetto che viene generalmente definito "sicurezza collettiva". Si designa, cioè, un insieme di *trigger events* che legittimano l'intervento collettivo attraverso un sistema comune e vincolante di *decision making*, al fine di garantire una risposta certa ed efficace<sup>117</sup>.

Va messo in luce che tra i due capitoli ricorrono varie distinzioni che si riflettono nella rispettiva applicazione pratica. In primo luogo, dal punto di vista della eccezionalità della domestic jurisdiction di cui all'art. 2, par. 7<sup>118</sup>, la funzione conciliativa del Consiglio vi ricade in pieno, non a caso i redattori della Carta originariamente avevano inteso collocarla proprio in coda alle

---

<sup>116</sup> Cfr. Sievers L., Daws S. "The procedure of the UN security council". 4th ed. Oxford: Oxford University Press; 2014. pp.373 ss.

<sup>117</sup> Cfr. Kolb R. "The eternal problem of collective security: from the League of Nations to the United Nations". Refugee Survey Quarterly, vol. 26, no. 4; 2007. p.220.

<sup>118</sup> UN Charter art.2 «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.»

norme del cap. VI. Al contrario, quando il Consiglio agisce in base al cap. VII, sia pure limitatamente alle misure coercitive o a quelle funzionali alle misure coercitive previste dagli artt. 40, 41 e 42 ss., l'eccezione non può essere sollevata. Invero la suddetta non può essere invocata neanche con riguardo al cap. VI, senza però rendere la distinzione tra cap. VI e cap. VII irrilevante, quando il Consiglio interviene in situazioni interne per le quali la prassi dovesse aver fatto decadere il limite della domestic jurisdiction<sup>119</sup>.

In secondo luogo, la distinzione tra i due capitoli continua a rilevare da un punto di vista pratico rispetto all'art. 27, par. 3, ultima parte. Si ricorderà infatti come questa disposizione impone che solo di fronte ad un progetto di delibera inquadrabile nel cap. VI sussiste l'obbligo dello Stato membro del Consiglio, direttamente ed individualmente coinvolto dalla delibera, di astenersi dal partecipare al voto. Obbligo di astensione che invece difetta per le delibere ricadenti sotto il cap. VII<sup>120</sup>.

Gli elementi di discontinuità tra gli strumenti utilizzabili dal Consiglio di Sicurezza sulla base di un capitolo piuttosto che dell'altro, sono quattro e possono riassumersi come segue. In primis è la condizione legittimante i due interventi che differisce dal momento che la funzione conciliativa ex cap. VI si concentra esclusivamente su questioni potenzialmente idonee a turbare la pace, cioè quella tipologia di controversie o situazioni «la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale». All'opposto il cap. VII ha per oggetto solo crisi internazionali in atto, con l'art. 39 che richiama a «una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione». Si tratta dunque di una distinzione nella teoria molto palese ma che spesso difficilmente può essere tracciata nella pratica.

Il secondo elemento discordante sono i soggetti coinvolti, poiché nelle situazioni rientranti nel capitolo VI, svolgono un ruolo determinante gli Stati stessi più che il Consiglio. Nonostante infatti l'organo rivesta il ruolo di mediatore volto a stimolare una soluzione pacifica delle controversie potenzialmente pericolose, la risoluzione di esse rimane un affare subordinato al *consensus* delle parti in gioco. Senza la collaborazione degli Stati coinvolti il Consiglio rimane sostanzialmente impotente, limitandosi a tentare di avvicinare le posizioni dei soggetti coinvolti. Viceversa il dominus incontrastato delle situazioni rientranti sotto il cap. VII è proprio

---

<sup>119</sup> Cfr. White N. "Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security". Manchester: Manchester University Press; 1993. pp.57-59.

<sup>120</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp. 195-197-213-214.

il CdS, titolare del potere di agire *contro* gli Stati della controversia, e che può richiedere la collaborazione ai Paesi terzi per rendere più efficaci le misure adottate<sup>121</sup>.

Inevitabilmente poi rileva la profonda differenza degli atti che possono essere emanati. Nelle situazioni «la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale», in quanto non manifestazione di un allarme socio-politico primario, il Cds agisce attraverso lo strumento tipico della Raccomandazione. Si tratta di un atto privo di forza vincolante e avente una funzione conciliatoria. Il diverso grado di gravità rappresentato dalle ipotesi che legittimano il ricorso al Cap.VII determina, invece, la possibilità di utilizzare atti dall'efficacia vincolante. Pur potendo ricorrere alle raccomandazioni, il Consiglio ha il potere di emanare Decisioni ex art.41 che vincolano gli Stati destinatari, ma anche Risoluzioni operative che si caratterizzarono per essere eseguite dall'organo stesso, senza cioè raccomandare o imporre agli Stati di intraprenderle<sup>122</sup>.

In ultima istanza è opportuno sottolineare che il carattere conciliatorio dei poteri rientranti nelle disposizioni del cap.VI esclude la possibilità di adottare atti di natura sanzionatoria, cosa che invece caratterizza le ipotesi ex Cap.VII. La sanzione è la risposta tipica, ma non esclusiva, con cui l'Onu fronteggia minacce o violazioni della pace. Non è l'unica soluzione poiché vi sono casi in cui è lo stesso Stato a richiedere o prestare il consenso all'intervento sanzionatorio delle Nazioni Unite, ma anche casi in cui un illecito internazionale difetta e comunque il Consiglio decide di intervenire. Si parla di ipotesi in cui una situazione ritenuta oggettivamente pericolosa legittima il ricorso ai poteri del Cap.VII, ma senza integrare un illecito<sup>123</sup>.

Nonostante le differenze che intercorrono tra i due capitoli della Carta, risulta ostico tracciare una netta linea di demarcazione, soprattutto laddove ricorra una “minaccia per la pace”. Peraltro, più volte in passato le risoluzioni del Consiglio non hanno fatto riferimento alla loro base legale, rendendo così ancor più problematico distinguere la tipologia di atto adottato<sup>124</sup>. Di recente, è invalsa la prassi di adottare un atto richiamando per la motivazione un capitolo ma inquadrando il dispositivo in un altro. In queste ipotesi, non si può ragionare in termini amministrativistici affermando l'illegittimità dell'atto, piuttosto sembra doversi prediligere il dispositivo nella qualificazione dello stesso, ricorrendo alla motivazione solo ove dal

---

<sup>121</sup> Cfr Thakur R. “The United Nations, peace and security From Collective Security to the Responsibility to Protect”. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press; 2017 .pp.29-36

<sup>122</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. “Le Nazioni Unite”. Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.214-218.

<sup>123</sup>Cfr. Orakhelashvili A. "Legal Framework of Peace Operations by Regional Organisations, The". International Peacekeeping, vol. 11, no. 1; 2007. pp. 111-142.

<sup>124</sup> Cfr. Simma B. “The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1”. Oxford University Press; 2012. P.1247.

dispositivo residuo dubbi circa la sua natura. Per concludere, va sottolineato che sovente il Cds non esplicita i riferimenti agli articoli che legittimano una risoluzione<sup>125</sup>, richiedendo quindi all'interprete di valutare se si sia formata una consuetudine in materia.

Passando all'analisi dei poteri che il Consiglio può utilizzare ai sensi del Cap.VI, non si può prescindere dalla valutazione dei presupposti che li legittimano. Il titolo di questo segmento della Carta prende il nome di «Componimento pacifico delle controversie» e ricomprende dagli articoli 33 a 38, si tratta di disposizioni che esplicitano-nell'ottica del Consiglio- cosa si intenda per il principio della soluzione pacifica delle controversie internazionali sancito dall'art. 2, par. 3. La portata generale di questa norma si riferisce a qualsiasi "controversia"<sup>126</sup>, ricomprendendovi implicitamente anche le controversie o le situazioni «la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale» richiamate invece dagli articoli del Capitolo oggetto della nostra attenzione.

A ben vedere, l'art. 33 non è altro che un'elaborazione dettagliata dell'art. 2 (3) ma sotto una diversa prospettiva: mentre le parti di una controversia sono obbligate, ai sensi dell'art. 2 (3), alla risoluzione con mezzi pacifici di tutte le loro controversie, la responsabilità istituzionale dell'Organizzazione si concretizza solo se la pace e la sicurezza internazionale sono minacciate. L'articolo 33, paragrafo 1, si riferisce alle controversie che, in una fase successiva, possono essere portate davanti agli organi competenti delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza o l'Assemblea generale. Come si evince dall'espressione "in primo luogo", la disposizione contempla questa connessione tra la responsabilità delle parti coinvolte e la responsabilità dell'Organizzazione: in primis, spetta agli Stati coinvolti adottare misure correttive; in caso di fallimento dei loro sforzi, diventano applicabili le procedure del Capitolo VI o del Capitolo VII<sup>127</sup>.

Da questa base, si dovrebbe trarre in maniera certa la definizione dei termini «controversia» e «situazione», evidenziando le differenze e permettendo un'esatta applicazione della Carta. La realtà dimostra tutt'altro a causa di un uso inappropriato di «controversie» e «situazioni»<sup>128</sup>:

---

<sup>125</sup> Come per esempio la creazione dei Tribunali ad hoc nella guerra in Jugoslavia nel 1993 e nel genocidio in Rwanda nel 1995. Cfr. Aitala S. "Diritto internazionale penale". Firenze: Le Monnier Università; 2021. pp.26-34.

<sup>126</sup> Art.2.3 UN Charter: «All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered. ». Il principio della soluzione pacifica delle controversie sancito dall'art. 2, par. 3, della Carta e più volte ribadito dall'Assemblea Generale (cfr. ad es. le riss. 24.10.1970 n. 2625, 15.11.1982 n. 37/10, 8.11.1985 n. 40/9, 5.12.1988 n. 43/51, 18.12.1992 n. 47/120 e 3.2.2003 n. 57/26) è oggi riconosciuto come corrispondente al diritto internazionale generale.

<sup>127</sup>Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 2". Oxford University Press; 2012.

<sup>128</sup> Cfr. Wilcox F. "The rule of unanimity in the Security Council". Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969), vol. 40; 1946. pp. 56-57.

l'art. 33 infatti si limita a richiamare le «controversie»; l'art. 36, par. 1, invece estende la sua portata anche alle «situazioni» che siano «di natura analoga» alle controversie di cui all'art. 33, mentre i parr. 2 e 3 dello stesso art. 36 richiamano soltanto le controversie; in ultimo l'art. 37 si concentra alle sole «controversie» che siano «della natura» indicata nell'art. 33.

Orbene, al di là della constatazione che anche una situazione può integrare il presupposto oggettivo per agire ex Cap.VI, evanescente sembra la distinzione tra i due termini. In questo contesto, i lavori preparatori non sembrano garantire un supporto all'interprete e, per aggravare la situazione, anche la prassi non attribuisce rilevanza alla questione. In ogni caso, condizione indispensabile affinché si possa parlare di pericolo per la pace, anche solo potenziale, è la pretesa di uno o più Stati che altri tengano un certo contegno e il rifiuto a tenere il contegno preteso. Una distinzione dai connotati molto generici può essere evidenziata muovendo dal dato quantitativo poiché, nella controversia, la pretesa di tenere un certo contegno proviene da uno o da pochi Stati contro un altro Stato, laddove gli Stati che esigono questo comportamento nella situazione sono più di uno o addirittura molteplici. La dottrina maggioritaria sostiene che la «controversia» implichi un'opposizione di uno Stato contro la pretesa mossa un altro Stato, mentre la «situazione» prescindendo da un disaccordo specifico tra due Stati, richiamando invece ad una situazione più generale. Ciò detto, va sottolineato che il Cap.VI non può prescindere dalla presenza di parti contrapposte, risulterebbe infatti impossibile la funzione «conciliatrice» se non vi fossero soggetti fermi su posizioni difformi tra loro<sup>129</sup>. Non manca chi perciò afferma una congruenza tra i due termini, forti del fatto che la nozione classica di controversia internazionale è così ampia da poter abbracciare qualsiasi questione portata all'esame del Consiglio. In sostegno di una simile posizione, si può evidenziare che gli Stati nell'adire il Consiglio tendono ad utilizzare il termine situazione anche quando affrontano particolarissime controversie, ed inoltre il Consiglio non si è mai speso nel chiarificare la distinzione<sup>130</sup>.

Fermo restando quanto detto in precedenza, occorre concentrarsi su quella che nella prassi rappresenta il vero limite del CdS ex Cap.VI, vale a dire il requisito della gravità. Con l'espressione controversie e situazioni «la cui continuazione sia suscettibile di mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale» la Carta intende che le questioni sottoposte al

---

<sup>129</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. «Le Nazioni Unite». Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.228-233.

<sup>130</sup> Per una tesi contraria: «mentre le controversie sono anche delle situazioni e possono essere trattate[...] sotto quella delle due vesti che appare predominante, quanto a pericolosità per la pace, non tutte le situazioni sono invece controversie. Le controversie[...] sono caratterizzate da atteggiamenti della volontà dei soggetti coinvolti, diretti a far prevalere i rispettivi interessi, e dal loro carattere pericoloso per la pace. Nelle situazioni sono invece assenti gli elementi della controversia, anche se la loro pericolosità per la pace può essere anche superiore a quella di una controversia.» Cfr. Marchisio S. «L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite». seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. p. 196.

Consiglio rivestano una certa gravità. Ancora una volta, va sottolineato come la discrezionalità dell'organo nella valutazione del suddetto criterio sia molto ampia, diversi sono i fattori che vengono presi in considerazione: per esempio la materia del contendere, le modalità e l'intensità delle misure utilizzate dagli Stati per far prevalere i loro rispettivi interessi. Invero, in un' ipotesi questo criterio finisce per perdere di significato, si tratta dell'art. 38, ai termini del quale il Consiglio «può, se tutte le parti di una controversia lo richiedono, fare raccomandazioni per una soluzione pacifica della controversia». Con questa disposizione la funzione conciliativa può avere anche per oggetto controversie che difettano del requisito della gravità, purché tutte siano d'accordo nel rivolgersi al Consiglio.

L'art.33 obbliga le parti di una controversia di ricercarne la soluzione con mezzi pacifici, richiamando come detto l'art. 2, par. 3, ed esplicita con intenti esemplificativi mezzi quali i negoziati, l'inchiesta, la mediazione, la conciliazione, l'arbitrato, il regolamento giudiziale e il ricorso ad organizzazioni o accordi regionali<sup>131</sup>. Non si tratta di un obbligo ad esperirli tutti, ma piuttosto sarà lasciata alle parti libera scelta tra vari metodi concorrenti<sup>132</sup>.

Per citarne alcuni: l'*inchiesta* consiste nell'accertamento imparziale da parte di una commissione imparziale costituita dalle parti degli elementi oggettivi della controversia, al termine della quale viene redatto un rapporto non vincolante; la *mediazione* comporta l'interposizione di un soggetto terzo per negoziare un accordo tra le parti; la *conciliazione* è un procedimento portato avanti da una commissione per effettuare una valutazione di merito sotto forma di raccomandazione.

Quanto ai destinatari della norma, il testo dell'articolo richiama esplicitamente le «parti di qualsiasi controversia» e poiché la Carta è un trattato multilaterale tra gli Stati membri dell'ONU, si deve concludere che quest'ultimi sono i destinatari principali. Il diritto consuetudinario impone poi un generico obbligo di soluzione pacifica delle controversie, di conseguenza anche gli Stati terzi e tutte le entità che godono della protezione del divieto di uso della forza - come i regimi di fatto o i movimenti di liberazione nazionale – ne saranno vincolati. Al secondo paragrafo dello stesso art. 33 e all'art. 36, si fa riferimento alla facoltà del Consiglio di sollecitare le parti di una controversia, e più in generale gli Stati tra i quali dovesse sorgere un contrasto tale da mettere in pericolo la pace, affinché facciano ricorso ai mezzi citati nel

---

<sup>131</sup> UN Charter art.33 « The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.»

<sup>132</sup> Cfr. Kelsen H. "The Settlement of Disputes by the Security Council". The International Law Quarterly, vol. 2, no. 2; 1948. pp. 173–174.

primo paragrafo dell'art. 33 . La differenza tra l'art. 33, par. 2, e l'art. 36 sta nel fatto che il primo si riferisce ad un invito generico da parte del Consiglio, mentre il secondo amplia il potere dell'organo, richiedendo a questo di indicare quale specifico «procedimento o metodo» tra quelli elencati dall'art. 33, par. 1, o tra altri di natura analoga, sia appropriato in ordine ad una determinata questione. In entrambi i casi, ma più in generale come ogni disposizione rientrante nel Cap.VI, il Consiglio può servirsi soltanto di raccomandazioni prive di efficacia vincolante<sup>133</sup>.

Ex articolo 36 il Cds è legittimato ad intervenire in ogni fase di una controversia o situazione attraverso l'invito ad affidarsi ad un procedimento o metodo da seguire per giungere ad un componimento, sia esso una mediazione, un arbitrato<sup>134</sup> ecc.. Sempre nella cornice del suddetto articolo l'organo può, piuttosto che invitare le parti, predisporre un procedimento o un metodo di risoluzione della controversia con la creazione di organi sussidiari; l'art. 29 della Carta permette infatti al Consiglio di sicurezza di istituire organi sussidiari che possono avere la stessa composizione del Consiglio di sicurezza, ma spesso con procedure decisionali diverse<sup>135</sup>: ad esempio, i vari comitati per le sanzioni che sono composti dai membri del Consiglio di sicurezza ma adottano le decisioni per consensus, oppure possono essere composti in modo diverso, anche da singoli individui<sup>136</sup>. Elemento di continuità che caratterizza l'art.36 in tutti i suoi paragrafi è che il Consiglio non può spingersi ad entrare nel merito delle questioni, non può cioè esprimere condanne per questo o quel comportamento statale e chiederne la cessazione. Quest'ultima attività è riconducibile, almeno nella teoria, alla norma contenuta nell'articolo successivo. Va ancora un ultima volta sottolineato che questo potere di raccomandazione è teso a *facilitare* la composizione di una crisi e non può essere ricondotto a misure di carattere sanzionatorio o addirittura implicanti, sia pure eccezionalmente e per scopi circoscritti, l'impiego della forza<sup>137</sup>. Passando all'analisi dell'art.37<sup>138</sup> si può osservare come questo sia strettamente collegato con l'art.33 e rientri perfettamente nel quadro della funzione conciliativa del Consiglio. Il

---

<sup>133</sup> Cfr. Eagleton C. "The Jurisdiction of the Security Council Over Disputes". The American Journal of International Law, vol. 40, no. 3; 1946. pp. 513–33.

<sup>134</sup> Cfr. ad es. la ris. 30.1.1946 n. 2, relativa alla più volte citata questione iraniana e nella quale, constatato che l'Unione Sovietica e l'Iran avevano intrapreso dei negoziati, si invitavano le parti a proseguirli e ad informare il Consiglio circa i progressi dei medesimi.

<sup>135</sup> Cfr. Wood M. "United Nations, Security Council". Oxford: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2007.

<sup>136</sup> Ad esempio, il Tribunale penale internazionale per il Ruanda [ICTR] e il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia [ICTY].

<sup>137</sup> Cfr. Kelsen H. "Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations." The American Journal of International Law, vol. 42, no. 4; 1948. pp. 783–96.

<sup>138</sup> UN Charter Art.37:«Se le parti di una controversia della natura indicata nell'art. 33 non riescono a regolarla con i mezzi indicati in tale articolo, esse devono deferirla al Consiglio di Sicurezza»



presupposto legale per azionare questa norma va ricercato nell'incapacità delle parti di risolvere, e con i mezzi indicati all'art.33, e nonostante le ulteriori sollecitazioni sulla base dell'artt.33.2 e 36, una controversia; in altri termini, esso sorge solo quando la possibilità di un'intesa tra le parti si riveli irrealizzabile. Agli Stati è richiesto di deferire al Consiglio la questione, il quale sarà tenuto ad occuparsene, iscrivendo il caso all'ordine del giorno<sup>139</sup>. Questa norma eleva il generico potere che spetta ad ogni Membro, in base all'art. 35, di segnalare una questione al Consiglio, ad un preciso obbligo a carico delle parti di una controversia suscettibile di mettere in pericolo la pace, di portarla all'esame dell'organo. Traendo le somme dalla lettura della carta, si potrebbe affermare che la norma in esame subordina la competenza ad entrare nel merito ai seguenti presupposti: l'esistenza di una controversia; il ricorso al Consiglio ad opera delle stesse parti della controversia (o almeno una di esse<sup>140</sup>); l'accertata impossibilità di raggiungere un'intesa tra le parti attraverso i mezzi di cui all'art. 33, par. 1. La prassi, sin dalla nascita dell'organizzazione, ha dimostrato però tutt'altro, poichè il Cds ha interpretato in maniera abrogativa i limiti imposti dalla Carta ed ha finito con l'entrare nel merito delle questioni se e quando ha voluto, senza trovare negli Stati interessati particolari opposizioni di natura procedurale.

Laddove il Consiglio concordi sulla pericolosità della controversia potrà intraprendere un'azione conciliativa, o attraverso i *termini di regolamento* o ex.art 36 *attraverso procedure e metodi di regolamento*. Nel primo caso potrà avanzare proposte di merito, stabilendo chi ha torto e chi ha ragione, indicando le concessioni reciproche che le parti debbono farsi nell'interesse della pace, esprimendo condanne di questo o quel comportamento statale. L'art.37, in conclusione, ha trovato scarsa applicazione a causa della preferenza degli Stati a far ricorso a processi di soluzione delle controversie esterni all'organo.

Prima di terminare il discorso sul capitolo VI e passare in rassegna il successivo, appare doveroso analizzare un'ultima disposizione che, a discapito della sua collocazione, deve essere interpretata in senso ampio. L'art.34 della Carta sancisce il potere d'inchiesta di cui è titolare il CdS: «Il Consiglio di Sicurezza può fare indagini su qualsiasi controversia o qualsiasi situazione che possa portare ad un attrito internazionale o dar luogo ad una controversia, allo scopo di determinare se la continuazione della controversia sia suscettibile di mettere in pericolo il

---

<sup>139</sup>Cfr. Kelsen H. "The Settlement of Disputes by the Security Council". The International Law Quarterly, vol. 2, no. 2;1948. pp. 176-180..

<sup>140</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. p.200:«d'inosservanza dell'obbligo di deferire da parte di una di esse non esime l'altra, dal rispettarlo,[...] e [...] in tal senso, può dirsi che la disposizione conferisce la possibilità di ricorso unilaterale ad ognuno degli Stati implicati nella controversia.»

mantenimento della pace e della sicurezza internazionale»<sup>141</sup>. Come affermato poc'anzi, la collocazione di questa disposizione non deve trarre in inganno, poiché si tratta in realtà di una norma generale non unicamente volta a decidere se esercitare o meno la funzione conciliativa ai sensi dello stesso cap. VI. La ratio della disposizione è quella di rendere il Consiglio cosciente di tutti gli elementi di fatto di una situazione internazionale, onde stabilirne il grado di pericolosità, costituendo così indifferentemente la premessa per l'esercizio di tutte le competenze del Consiglio in tema di mantenimento della pace, ivi comprese quelle ex cap.VII<sup>142</sup>. Appare incoerente restringere il campo di applicazione di questo articolo alle sole ipotesi analizzate in precedenza, anche perché manca una disposizione analoga nel segmento della Carta denominato "Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression". Ciò comporta che quando l'organo svolge un'inchiesta, dovrà specificare sia il mandato che i requisiti nel rapporto finale. Tuttavia nella prassi, le delibere riportabili all'art. 34 hanno per lo più carattere generico, evidenziando la chiara volontà del Consiglio di non preordinare l'inchiesta all'una o all'altra delle sue funzioni<sup>143</sup>.

Le ricadute pratiche della tendenza a deliberare l'inchiesta senza riferimento ad una specifica funzione del Consiglio, riguardano l'eccezione di domestic jurisdiction e la procedura di voto in seno all'organo: in merito alla prima, va ricordato che l'eccezione è sollevabile nel caso in cui il Consiglio agisca nella sua funzione conciliativa ma non quando adotta le misure coercitive previste dal cap. VII, di conseguenza le delibere che genericamente danno vita ad un'inchiesta ricadono sempre al di fuori del limite della competenza domestica; per lo stesso ragionamento se «nelle decisioni previste dal cap. VI un membro [del Consiglio] che sia parte di una controversia deve astenersi dal voto», allora esse richiederanno sempre l'astensione del Membro permanente che sia direttamente ed individualmente coinvolto dalla delibera che le istituisce. Tutto questo ragionamento verrà invece meno laddove il Consiglio dovesse esplicitare in base a che poteri stia agendo. Il Consiglio potrà svolgere l'inchiesta sia direttamente che attraverso la creazione di organi sussidiari o infine attraverso il Segretario

---

<sup>141</sup> Cfr. Eagleton C. "The Jurisdiction of the Security Council Over Disputes". The American Journal of International Law, vol. 40, no. 3; 1946. pp.513-33.

<sup>142</sup> Cfr. Kerley E.L. "The Powers of Investigation of the United Nations Security Council". The American Journal of International Law, vol. 55, no. 4; 1961. pp. 892-918.

<sup>143</sup> Come esempi di delibere generiche cfr. la ris. 19.12.1946 n. 15, che istituiva una Commissione d'inchiesta a proposito degli incidenti alle frontiere greche durante la guerra civile in questo Paese.

Generale<sup>144</sup>. La circostanza per cui un sia già intervenuto su una questione, non esclude una nuova inchiesta che però dovrà tenere conto di quanto realizzato in precedenza<sup>145</sup>.

Gli Stati coinvolti avranno l'obbligo ex art.25 di ottemperare alle decisioni del Consiglio, di conseguenza laddove decidessero di sottrarsi all'inchiesta, legittimerebbero l'organo a ritenere tale rifiuto come una minaccia alla pace e di conseguenza permettere di attivare le misure coercitive di cui agli artt.41-42<sup>146</sup>. Da un punto di vista formale, l'inchiesta pone la questione della tipologia dell'atto che essa costituisce. Diverse sono state le ipotesi prospettate dalla dottrina<sup>147</sup>: se da un lato vi è chi sostiene che si tratti di una decisione vincolante per gli Stati; altri, valorizzando la collocazione sistematica nella Carta, hanno inteso la delibera come una raccomandazione non vincolante; in ultimo vi è chi sostiene si tratti di una risoluzione operativa con la quale il Consiglio si limita ad agire senza imporre regole di condotta<sup>148</sup>.

## **2.5 Le azioni del Consiglio di sicurezza ex. Capitolo VII: a) le misure provvisorie**

Con l'adozione della Carta delle Nazioni Unite, la Comunità internazionale fece, almeno nelle intenzioni, il passo decisivo verso la messa al bando della guerra e più genericamente dell'uso della forza come strumento di risoluzione delle controversie. Il sistema si sarebbe sviluppato attraverso l'istituzionalizzazione della coercizione militare nei confronti dei contravventori di questi limiti, affidando proprio al Consiglio il ruolo di garante della pace. È nel cap. VII che sono disciplinate le competenze più importanti del Consiglio di Sicurezza, quelle che costituiscono la base legale per l'adozione delle sanzioni nei confronti degli Stati rei di aver messo in pericolo la pace e per la creazione di forze armate al servizio dell'ONU, le quali dovrebbero concretizzare l'istituzionalizzazione della coercizione militare<sup>149</sup>. Al di fuori del proclama, però, l'esperienza del sistema di sicurezza collettivo non è considerabile un successo: da un lato la Guerra fredda ne ha minato alla base il funzionamento, attraverso l'esercizio del veto da parte di due dei Membri permanenti; in secondo luogo, la mancata attuazione dell'art. 43, che richiedeva la creazione di forze armate dell'Onu e di un Comitato di stato maggiore,

---

<sup>144</sup> Cfr. Turk D. "The Role of the UN Security Council in Preventing Internal Conflicts". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, no. 1; 2001. pp. 71-73.

<sup>145</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp 221-228.

<sup>146</sup> Cfr. Kelsen H. "The Settlement of Disputes by the Security Council." *The International Law Quarterly*, vol. 2, no. 2; 1948. pp. 185-186.

<sup>147</sup> Per un approfondimento sul dibattito: Cfr. Nasu H. "Investigation proprio motu for the Maintenance of International Peace and Security". *AYIL*; 2004. pp. 105 ss.

<sup>148</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp 221-228.

<sup>149</sup> Cfr. Danish Institute for International Studies. "Use of Force in Self-Defence." *NEW THREATS AND THE USE OF FORCE*, Danish Institute for International Studies, 2005, pp. 50-51.

contribuirono ad un almeno iniziale fallimento del progetto. A partire dalla guerra del Golfo del 1991, invece, in conformità con quella che era stata l'idea dei redattori della Carta, il Consiglio assunse a pieno titolo il ruolo di garante della pace. Tuttavia, è pacifico che il veto venga ancora strumentalizzato laddove uno dei Membri permanenti abbia particolari interessi politico-economici in una data questione, e ciò non può che "delegittimare" il ruolo dell'organo<sup>150</sup>.

Da un punto di vista strettamente quantitativo, non può essere tralasciato un dato: fino al 1940 più del ottantacinque per cento delle guerre erano interstatali, mentre ad oggi circa l'ottanta per cento sono guerre intestine<sup>151</sup>. Tale mutamento non è casuale né irrilevante, ma piuttosto trova le sue radici nella nascita dell'Organizzazione. Se il CdS non è stato sempre in grado di agire puntualmente, comunque la forza dissuasiva che la sola sua esistenza esercita ha scoraggiato il ricorso alla guerra tra Stati. D'altro canto, attualmente l'azione del Consiglio di Sicurezza in base al cap. VII è concentrata in larga parte nell'intervento negli affari interni degli Stati, in contesti di guerre civili, o di violazioni gravi e ripetute dei diritti umani o ancora di situazioni post-conflittuali che richiedono l'assistenza, o addirittura la temporanea sostituzione delle autorità locali<sup>152</sup>.

Un'altra importante tendenza è quella di adottare misure che non sono espressamente richiamate in una delle norme del cap. VII. La mancata esecuzione di alcune disposizioni della Carta ha infatti imposto all'organo di ricercare altrove degli strumenti per intervenire in situazioni di minaccia o violazione della pace<sup>153</sup>. In questi casi, sarà necessario valutare se in seno al Consiglio si sia formata o meno una consuetudine, o se sia legittimata giuridicamente caso per caso a seconda della reazione degli Stati Membri, oppure ancora se costituisca una prassi illegittima seppur giustificata dal punto di vista politico.

Per comprendere il funzionamento del sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, è indispensabile cogliere il senso dell'articolo 39. Etichettato come una disposizione "di passaggio", l'articolo 39 autorizza il Consiglio di Sicurezza a determinare l'esistenza di una «minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione», che costituiscono la

---

<sup>150</sup> Cfr. Tardy T. "The UN and the Use of Force: A Marriage Against Nature". Security Dialogue, vol. 38, no. 1; 2007. pp. 49–70.

<sup>151</sup> Cfr. Trent J, Schnurr L. "Peace and Security: Fixing the Security Council". A United Nations Renaissance: What the UN Is, and What It Could Be, 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2018. pp.56–70.

<sup>152</sup> Questa tendenza è confermata dalla creazione della Commissione per la costruzione della pace (Peacebuilding Commission), come prospettato nel rapporto del Panel di alto livello sulla riforma delle Nazioni Unite del 2004, nel rapporto In Larger Freedom del 2005 (parr. 114-118) e nel World Summit Outcome Document del 2005 (par. 97).

<sup>153</sup> Il Tribunale ad hoc per l'ex Jugoslavia nella sentenza Tadic (Cfr. CC/PIO/021-E The Hague, 2 October 1995) affermò che l'istituzione di tribunali speciali fosse riconducibile al Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite.

base necessaria da cui l'organo può procedere ad applicare sanzioni non militari o l'avvio di misure militari coercitive<sup>154</sup>. Dalla lettera della Carta traspare l'ampia discrezionalità conferita al Consiglio nel determinare il momento in cui agire, circostanza che ha portato gli studiosi a dibattere sulla portata dell'utilizzo di tali poteri<sup>155</sup>. Pacifico era il timore che da una discrezionalità eccessiva e restia ad un controllo, potesse derivarne un uso a danno degli Stati medi e piccoli, nulla avendo invece da sospettare le grandi Potenze che, in virtù del loro diritto di veto, avrebbero potuto evitare qualsiasi azione a proprio danno. La questione controversa è se vi sia o meno un perimetro entro cui limitare l'azione del Consiglio. Parte della dottrina, a favore della discrezionalità illimitata, ha sostenuto che la Carta razionalmente non definisce i tre termini, «minaccia alla pace», «violazione della pace» e «atto di aggressione», lasciando che l'accertamento venga effettuato attraverso valutazioni di carattere fattuale e politico anziché giuridico. Ciò sarebbe sottolineato dalla mancanza di qualsiasi obbligo per il Consiglio di Sicurezza di decidere se una data situazione rientri nei termini dell'articolo 39, e di intraprendere qualsiasi azione esecutiva quando avesse effettuato tale determinazione<sup>156</sup>. In quest'ottica, il veto dei Membri permanenti costituisce il riflesso pratico del carattere politico dell'interpretazione dell'art.39. La politicizzazione dell'articolo 39 diventa però problematica laddove si permettesse agli Stati di prescindere dagli obiettivi per i quali il Consiglio dovrebbe agire, a favore piuttosto degli interessi individuali.

In senso opposto si è argomentato che l'indeterminatezza delle tre nozioni non costituisce un ostacolo insormontabile per la loro interpretazione, tanto più che si tratta di concetti noti nel diritto internazionale; sintomatico di ciò è il fatto che l'art. 39 anziché limitarsi ad attribuire al Consiglio un potere generico, specifichi tre situazioni, circostanza che denota l'intento di circoscrivere il potere dell'organo<sup>157</sup>. Ulteriore argomento che viene mosso, sottolinea come un potere discrezionale illimitato autorizzerebbe Consiglio ad intervenire in qualsiasi situazione interna agli Stati, anche laddove insignificante. In aggiunta ciò, la differenza tra i poteri ex Cap.VI e VII verrebbe meno. In questa direzione, il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY) affermava che la discrezionalità del Consiglio di sicurezza delle Nazioni

---

<sup>154</sup> Cfr. Tamsin P.P., Wilson G. "Petulant and contrary : approaches by the permanent five members of the UN Security Council to the concept of 'threat to the peace' under Article 39 of the UN Charter". Boston: Brill, Nijhoff, 2019.

<sup>155</sup> Cfr. "Power of the UN Security Council to Aid Political Settlement with Force." Stanford Intramural Law Review, no. 2; 1948. pp. 105–18.

<sup>156</sup> Cfr. Mawar D. "The United Nations Security Council and Power Politics". In: States Undermining International Law. Philosophy, Public Policy, and Transnational Law. Palgrave Macmillan, Cham; 2021.

<sup>157</sup> La professoressa Erika de Wet a riguardo: «The mere fact that Article 39 distinguishes between three criteria that trigger binding resolutions of the Security Council, implies that it does not have an unbound discretion.»

Unite fosse innegabile, ma non per questo illimitata<sup>158</sup>. Analizzando la questione da un punto di vista storico, si osserva che il Comitato Tre della Conferenza di San Francisco decise di «lasciare al Consiglio l'intera decisione su cosa costituisca una minaccia alla pace, una violazione della pace o un atto di aggressione». La volontà era quella di fornire al Consiglio di Sicurezza dell'ONU la flessibilità necessaria per rispondere alle particolari circostanze del caso<sup>159</sup>.

In principio, va ricordato che il Consiglio non ha poteri interpretativi vincolanti e che deve attenersi al significato oggettivamente attribuibile alla Carta. Al di là delle speculazioni dottrinali, è necessario dunque comprendere il significato da attribuire ai tre termini chiave «minaccia alla pace», «violazione della pace» e «atto di aggressione».

Ai sensi dell'art.39 il Consiglio ha raramente fatto riferimento alle *violazioni della pace*, mentre mai ha utilizzato la formula di *atto d'aggressione*. Di norma, ha piuttosto optato per l'uso della formula *minaccia alla pace*, anche laddove sulla base di una valutazione oggettiva vi sia stata quantomeno una violazione della pace<sup>160</sup>. Nell'interpretazione più recente il concetto di pace viene definito in parallelo alla *human security*, un insieme di circostanze politiche, sociali ed economiche che impediscono l'insorgere di conflitti futuri. In passato invece, muovendo da una interpretazione in senso restrittivo, la pace è stata considerata come l'assenza di conflitti di carattere inter-statale o interno<sup>161</sup>. Indipendentemente dall'esegesi accolta, l'art.39 permette al Consiglio di reagire ad un conflitto sia quando esso sia solo minacciato, sia successivamente quando dovesse essere attuato, fino a spingersi a prendere misure volte a promuovere condizioni generali atte ad impedire conflitti futuri<sup>162</sup>.

Il livello più grave di violazione della sicurezza e del benessere della Comunità internazionale è rappresentato dall'*atto d'aggressione*. L'inserimento degli atti d'aggressione nella Carta fu una specifica richiesta dell'Urss che incontrò diverse resistenze degli Stati occidentali, motivo per il quale ne scaturì una definizione poco precisa. Solo nel 1974 attraverso la risoluzione n.3314 dell'Assemblea generale si chiarì, almeno in parte, la sua essenza, attraverso

---

<sup>158</sup> Caso Tadić: Procuratore contro Tadić, Decisione sulla mozione della difesa per un appello interlocutorio sulla giurisdizione del 2 ottobre 1995, paragrafo 28.

<sup>159</sup> Cfr. De Wet E., Wood M. "Peace, Threat to the". Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law; 2022.

<sup>160</sup> In rare ipotesi è stata accertata una violazione della pace come nel caso della prima guerra del Golfo nel 1990 o della guerra di Corea nel 1950.

<sup>161</sup> Cfr. Breen C. "Reimagining the Responsibility of the Security Council to Maintain International Peace and Security: The Contributions of 'Jus Post Bellum'. Positive Peace, and Human Security." Peace Research, vol. 43, no. 2; 2011. pp. 13-14.

<sup>162</sup> Cfr. Bosco D. "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective." Global Governance, vol. 20, no. 4; 2014. pp. 545-61.

l'elencazione di un novero di azioni non tassative che rientravano nella nozione<sup>163</sup>. Il carattere incerto della definizione è dovuto dalla circostanza per cui il Consiglio rimane titolare del potere di non intervenire, tenuto conto delle circostanze del singolo caso concreto, anche nei casi in cui sia stato commesso uno degli atti elencati. Allo stesso modo è legittimato a considerare come aggressione comportamenti non rientranti tra quelli individuati dalla risoluzione; in generale quest'ultima non pregiudica le funzioni degli organi dell'Onu definite dalla Carta. Come già accennato, il Consiglio non ha mai constatato finora il compimento di un atto di aggressione ai sensi dell'art. 39, piuttosto la scelta è stata sempre quella di richiamare la «violazione della pace» o la «minaccia della pace», anche in casi, come l'invasione irachena del Kuwait nel 1990, che sono pacificamente considerati aggressioni militari. Sporadicamente il termine «aggressione armata» è stato utilizzato per condannare il comportamento di uno Stato<sup>164</sup>.

La discrezionalità del Consiglio in questo ambito si manifesta a pieno nell'ipotesi della «minaccia alla pace»: si tratta ancora una volta di una fattispecie dai connotati incerti che ancor più della altre si presta ad un'interpretazione elastica. A differenza dell'aggressione e della violazione della pace, infatti, non è necessariamente caratterizzata da una componente di violenza bellica, né tantomeno da un illecito internazionale, in questo modo ampio margine è lasciato alla sensibilità dell'organo<sup>165</sup>. Il Consiglio ha negli anni ampliato in modo sostanziale questa nozione, includendovi soprattutto ipotesi di crisi interne, laddove vi fosse la realistica

---

<sup>163</sup>UNGA Res.3314:« Any of the following acts, regardless of a declaration of war, shall, subject to and in accordance with the provisions of article 2, qualify as an act of aggression:

- (a) The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack, or any annexation by the use of force of the territory of another State or part thereof,
- (b) Bombardment by the armed forces of a State against the territory of another State or the use of any weapons by a State against the territory of another State;
- (c) The blockade of the ports or coasts of a State by the armed forces of another State;
- (d) An attack by the armed forces of a State on the land, sea or air forces, or marine and air fleets of another State;
- (e) The use of armed forces of one State which are within the territory of another State with the agreement of the receiving State, in contravention of the conditions provided for in the agreement or any extension of their presence in such territory beyond the termination of the agreement;
- (f) The action of a State in allowing its territory, which it has placed at the disposal of another State, to be used by that other State for perpetrating an act of aggression against a third State;
- (g) The sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to the acts listed above, or its substantial involvement therein.

#### Article 4

The acts enumerated above are not exhaustive and the Security Council may determine that other acts constitute aggression under the provisions of the Charter.»

<sup>164</sup> È il caso della condanna dell'attacco aereo israeliano contro la sede dell'OLP in Tunisia (ris. 4.10.1985 n. 573).

<sup>165</sup> Cfr. Osterdahl I. "Threat to the Peace: the Interpretation by the Security Council of Article 39 of the Un Charter ". Uppsala. Iustus, 1998.

preoccupazione che il loro perdurare potesse portare ad un conflitto internazionale o a destabilizzare i Paesi vicini<sup>166</sup>. Ad oggi, a seconda delle circostanze, la pace e la sicurezza internazionali sono viste come attentate da un novero molto esteso di situazioni: il terrorismo internazionale<sup>167</sup>, compreso il rifiuto di consegnare sospetti terroristi<sup>168</sup>, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori, le violazioni di diritti umani, dalla pirateria, la criminalità organizzata, il traffico illecito di armi leggere e di piccolo calibro, il rovesciamento dei principi democratici, le crisi sanitarie<sup>169</sup> e dagli effetti del cambiamento climatico sui conflitti<sup>170</sup>. Generalmente parlando, in questa fase storica del Consiglio è saliente la natura umanitaria dell'intervento<sup>171</sup> e il venir meno della demarcazione tra guerra internazionale e guerra interna.

Tutta la materia del Cap. VII è inevitabilmente sottratta all'eccezione di domestic jurisdiction: in primis l'art. 2 par. 7 ultima parte, per quanto riguarda le delibere relative a misure coercitive, la esclude fermamente; in secondo luogo, anche per le raccomandazioni previste dallo stesso art. 39, il limite in questione è venuto ad elidersi nella prassi, soprattutto ove siano in gioco diritti umani nella più larga accezione del termine.

Fermo restando quanto detto in merito al dibattito sulla discrezionalità del Consiglio, va sottolineato che la dottrina, quasi unanimemente, riconosce dei limiti a seconda che si debba fronteggiare una situazione di violenza bellica o meno. Nel primo caso si può ricavare dall'art.51 della Carta l'unico limite effettivo: la legittima difesa<sup>172</sup>. Il Consiglio non potrà considerare come minaccia alla pace, come violazione della pace o come atto di aggressione l'uso della forza in legittima difesa individuale o collettiva, e di conseguenza non potrà intervenire contro lo Stato che invoca l'art.51 o gli Stati che lo dovessero aiutare. Il diritto all'autodifesa si caratterizza per essere unilaterale e subordinato a diverse condizioni: in primis,

---

<sup>166</sup> Cfr. Cockayne J, et al. "How Has the Security Council Engaged with Civil Wars Since the Cold War?" The United Nations Security Council and Civil War: First Insights from a New Dataset, International Peace Institute; 2010. pp. 6–15.

<sup>167</sup> Ad esempio nel caso degli attentati di Istanbul del 2003, di Madrid del 2004, di Londra e in Iraq del 2005.

<sup>168</sup> Ad esempio il caso della Libia dal 1992, del Sudan dal 1996 e dell'Afghanistan dal 1999.

<sup>169</sup> Come nel caso della diffusione del virus «Ebola» in Africa occidentale nel 2014.

<sup>170</sup> Cfr. Wood M. "The UN Security Council and International Law". Cambridge, United Kingdom ; New York, NY :: Cambridge University Press, 2022.

<sup>171</sup> Cfr. Österdahl I. "The exception as the rule: lawmaking on force and human rights by the U.N. Security Council". Journal of Conflict & Security Law, vol. 10, no. 1; 2005. pp. 1–20.

<sup>172</sup> UN Charter art.51 « Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.»



*conditio sine qua* non è che vi sia unattacco armato rivolto al soggetto che invoca l'art.51; in secondo luogo la risposta implicante l'uso della forza deve essere necessaria e proporzionata a contrastarlo, senza eccedere questo scopo; in ultimo è richiesto, dal punto di vista cronologico, l'immediatezza della risposta, altrimenti verrebbe integrata la fattispecie della rappresaglia<sup>173</sup>. L'estensione di questo limite è influenzata dall'interpretazione che viene data alla nozione di legittima difesa: le tesi maggioritarie sono la legittima difesa *intercettiva*, a cui è contrapposta quella *preventiva*. La prima perimetra l'autodifesa nei casi in cui l'attacco sia già stato sferrato, o tutt'al più sia in procinto di colpire l'obiettivo, anche senza averlo ancora colpito<sup>174</sup>. Di diversa entità è invece la seconda, che amplia in maniera netta lo spazio operativo, andando a ricomprendervi anche attacchi preventivi, attacchi diretti a salvare vite umane e a combattere Stati che fomentano il terrorismo<sup>175</sup>. Fautori di questa tesi sono stati soprattutto gli Stati Uniti di Bush e Cheney, i quali non si limitarono a teorizzarla ma ne diedero una dimostrazione pratica con l'attacco preventivo all'Iraq di Saddam Hussein nel 2003.

Quando invece il Consiglio dovesse trovarsi a fronteggiare una potenziale minaccia per la pace non caratterizzata da violenza bellica, il discorso sulla sua discrezionalità assume dei connotati ancor più sfumati. In questo contesto, appare difficile pensare che il Consiglio possa trovare limiti espressi nella Carta, piuttosto saranno gli Stati per conto dei quali il suddetto organo agisce a dover essere persuasi delle valutazioni effettuate ex art.39. Ciò sta a significare che i Membri, soprattutto attraverso l'Assemblea devono "legittimare" gli atti del Consiglio o al contrario opporsi. Si badi che ciò non equivale a dire che sia necessaria un'approvazione formale in seno all'Assemblea, o che il CdS sia vincolato dalle risoluzioni della prima, ma piuttosto si parla di un limite implicito fondato sul fatto che le Nazioni Unite sono un'Organizzazione internazionale che non può prescindere dal consenso e la collaborazione degli Stati che la partecipano. Sarà dunque necessario per il Consiglio effettuare caso per caso questa valutazione, fondando la propria decisione sul sostegno informale della generalità dei Membri, che conferirà alle decisioni dell'organo la legittimità

---

<sup>173</sup> Cfr. Weiner A. "The Use of Force and Contemporary Security Threats: Old Medicine for New Ills?" *Stanford Law Review*, vol. 59, no. 2; 2006. pp. 415-418.

<sup>174</sup> Cfr. Dinstein Y. "War, Aggression and Self-Defence". Cambridge; 2011. pp. 203 ss.

<sup>175</sup> Massima estrinsecazione di questa tesi fu la c.d. dottrina Bush. «La strategia per la sicurezza nazionale degli Stati Uniti» venne presentata dal Presidente degli Stati Uniti al Congresso nel settembre 2002 in risposta al tragico attacco alle Torri gemelle dell'undici settembre del 2001. Fu poi ribadita nella «Strategia per la sicurezza nazionale» del 2006. La nuova Strategia per la sicurezza nazionale del 2010 non menziona più espressamente gli attacchi preventivi e cerca chiaramente di distanziarsi dalla dottrina Bush, la quale non era accettabile dal punto di vista giuridico e corrispondeva ad una rozza ed arrogante espressione di forza. Cfr. Lafferty W. "The Bush Doctrine." *Diplomatic History*, vol. 26, no. 4; 2002. pp. 543-58.

necessaria per far sì che le risoluzioni siano prese realmente «in nome» degli Stati e di conseguenza siano valide<sup>176</sup>.

Per concludere, è opportuno ricordare che la Corte internazionale di giustizia (CIG) non si è ancora espressa chiaramente sulla giustiziabilità delle decisioni ai sensi dell'art. 39 della Carta delle Nazioni Unite. Non mancano pronunce dove la CIG sembra escludere qualsiasi potere di controllo giudiziario sulle decisioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>177</sup>, ma i pareri dei singoli giudici riflettono un certo disaccordo all'interno della Corte sulla questione<sup>178</sup>. Le ricadute pratiche, derivanti dal potere della Corte di valutare le decisioni del CdS, sarebbero rivoluzionarie ed aprirebbero ad un ripensamento globale dell'Organizzazione. Considerazione che porta a comprendere perché vi sia reticenza ad adottare una posizione definitiva sull'argomento<sup>179</sup>.

Una volta stabilita l'esistenza di una minaccia o violazione della pace o di un atto d'aggressione, l'art.39 attribuisce al Consiglio il potere di adottare sia misure coercitive di cui agli artt. 41 e 42 sia di «fare raccomandazioni» ex art.40. Abbiamo già avuto modo di osservare che le raccomandazioni non sono atti vincolanti per i destinatari, non a caso vengono utilizzate anche ai sensi del Cap.VI come estrinsecazione della funzione conciliativa del CdS. La ratio di questo potere è di ribadire che, anche di fronte a situazioni riportabili al cap. VII, il Consiglio può esercitare la sua funzione conciliativa, indicando agli Stati interessati procedure e metodi di regolamento (simili a quelli regolati dagli artt. 33, par. 2, e 36) o termini di regolamento (simili a quelli regolati dall'art. 37). L'elemento di discontinuità tra la funzione conciliativa ex cap. VI e quella definita nell'art. 39 ha natura procedurale, in quanto solo nel primo sussiste l'obbligo di astensione dal voto per il Membro del Consiglio direttamente interessato. In virtù di questa affinità di contenuto e forma, sarà richiesto al Consiglio di specificare su che base legale agisca, lasciando all'interprete il compito di dirimere i casi più incerti. Il *modus operandi* imporrà in primis di valutare la parte dispositiva, rientreranno infatti nell'art. 39 quelle risoluzioni che dovessero adottare contemporaneamente

---

<sup>176</sup> Cfr. Conforti B, Conforti B, Focarelli C. “Le Nazioni Unite”. Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020.

<sup>177</sup> In *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) (Advisory Opinion) (South West Africa/Namibia [Advisory Opinions and Judgments]; Namibia)*.

<sup>178</sup> Cfr. De Wet E., Wood M. “Peace, Threat to the”. *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*; 2022.

<sup>179</sup> Cfr. Österdahl I. “The exception as the rule: lawmaking on force and human rights by the U.N. Security Council”. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 10, no. 1; 2005. pp.1–3.

una delle altre misure previste dal cap. VII<sup>180</sup>. Solo in un secondo momento, quando il dispositivo non sia sufficiente, si potrà analizzare la motivazione tenendo conto anche della situazione obiettiva in cui il Consiglio interviene. Anche il potere di raccomandazione ex art.40, così come quello ex. Cap. VI, è limitato dalla clausola di domestic jurisdiction, di conseguenza non potrà intervenire in questioni che appartengono «essenzialmente» alla competenza interna di uno Stato<sup>181</sup>.

Accanto alla funzione conciliativa poc'anzi analizzata, l'art. 40 della Carta stabilisce che «Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'articolo 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie». Le misure provvisorie previste dall'art. 40 costituiscono, insieme alle misure non implicanti (art. 41) o implicanti (art. 42) l'uso della forza, le misure tipiche del cap. VII. L'elemento della provvisorietà ha una doppia dimensione: da un lato lo scopo che siffatte misure possono perseguire, il quale è limitato alla prevenzione di un aggravamento della situazione, e dall'altro i limiti posti al loro contenuto, non potendo andare a pregiudicare «i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate»<sup>182</sup>. Nella prassi le suddette misure assumono diverso contenuto, come ad esempio la sospensione delle ostilità o l'ordine di cessate il fuoco, di ritiro delle truppe, di istituzione di zone smilitarizzate o di corridoi umanitari atti a garantire l'assistenza umanitaria e la protezione dei civili, di inviti per la conclusione di tregue o armistizi, e di altre misure ad esse strumentali. Per garantirne poi l'attuazione può essere necessario istituire organi con funzioni di monitoraggio sul rispetto delle tregue o per controllare zone smilitarizzate<sup>183</sup>. Per lo stesso scopo, è concepibile la richiesta rivolta agli Stati di accettare lo stazionamento di osservatori della tregua delle Nazioni Unite e di cooperare con questi ultimi. Il difetto del consenso da

---

<sup>180</sup> Come esempi di raccomandazioni ex art. 39 combinate ad una delle altre misure previste dal cap. VII, cfr. le riss. 29.5.1948 n. 50 e 22.10.1973 n. 338, che, occupandosi di conflitti armati tra Israele e Stati arabi, invitavano le parti a cessare il fuoco (misura ex art. 40) e a ricorrere alla mediazione.

<sup>181</sup> Cfr. Draetta U. "Principi di diritto delle organizzazioni internazionali". Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020. pp.113-118.

<sup>182</sup>Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp. 218-221.

<sup>183</sup> Tra le altre la risoluzione 61/1948 sulla smilitarizzazione in Palestina, o la 1291/2000 sul ritiro delle truppe straniere dalla Repubblica democratica del Congo.

parte dello Stato interessato impedirebbe l'applicazione dell'art. 40, richiedendo piuttosto di ricercare la base legale nell'art.42<sup>184</sup>.

Osservando la prassi del Consiglio, si può rilevare che da un punto di vista cronologico le raccomandazioni adottate ai sensi dell'articolo in questione sono prodromiche a quelle implicanti l'uso della forza. Si badi, non si tratta di una regola ma esclusivamente di una tendenza dovuta alle caratteristiche delle due tipologie di atti: le misure provvisorie sono state pensate come strumenti d'urgenza e preliminari rispetto ad ogni altra delibera adottabile in base al cap. VII, per questo motivo si addicono maggiormente ad un primo intervento in un conflitto<sup>185</sup>.

Muovendo da un'interpretazione letterale dell'art.40 si può notare come i redattori abbiano utilizzato il termine «invitare», di conseguenza la dottrina maggioritaria sembra essere orientata ad attribuire a questi atti una forza esclusivamente esortativa. Non manca comunque chi, sostenendo la tesi del carattere vincolante di qualsiasi delibera del Consiglio, ritiene che anche questi atti non facciano eccezione<sup>186</sup>. Nel dettaglio, la parte finale dell'articolo, che prevede la possibilità che il Consiglio adotti sanzioni contro lo Stato che non dovesse ottemperato agli inviti ex art. 40, renderebbe la richiesta vincolante. Un'ulteriore corrente sostiene che le misure definite «necessarie» risulterebbero obbligatorie mentre soltanto esortative quelle ritenute «desiderabili»; si tratta di teorie minoritarie che non incontrano grande sostegno<sup>187</sup>.

Non sempre risulta agevole discernere tra una misura provvisoria e una raccomandazione circa «termini di regolamento» ex Cap.VI data la loro affinità di contenuti. La discriminante va ricercata nel fine primario dell'atto: quando nella risoluzione si dovesse rivelare predominante il fine preventivo e cautelare di non aggravare la situazione, a cui si dovesse aggiungere l'imminenza e l'urgenza dell'azione, allora si tratterà presumibilmente di una disposizione che ricade sotto l'art.40. In particolare, data l'imparzialità che contraddistingue le misure provvisorie, qualsiasi determinazione del Consiglio che entri nel merito della controversia va ricondotta ai termini di regolamento di cui all'art. 37. Stesso *modus operandi*

---

<sup>184</sup> Cfr. Simma B, Khan DE., Nolte G., Paulus A. "The Charter of the United Nations: A commentary, Volume 2". Oxford Commentaries on International Law; 2012. pp 1297 ss.

<sup>185</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp 273-274.

<sup>186</sup> Cfr. Sievers L., Daws S. "The procedure of the UN security council". 4th ed.Oxford: Oxford University Press; 2014. pp.373 ss.

<sup>187</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp 275-276.

sarà necessario nella distinzione misure provvisorie dalle misure coercitive non implicanti l'uso della forza di cui all'art. 41.

**(Segue) b) le misure coercitive non implicanti l'uso della forza**

La caratteristica che rende il Consiglio di Sicurezza un organo dalle funzioni vitali per il benessere e la sicurezza della Comunità, è il potere ad esso attribuito di adottare misure coercitive anche comprensive dell'uso della forza armata. È l'art. 41 a prevedere questa possibilità, affermando che «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». Come è possibile desumere dalla parole dell'articolo, i redattori intesero attribuire al Consiglio il potere di comminare delle vere e proprie sanzioni nei confronti di quelli Stati che, pur non avendo commesso necessariamente un illecito internazionale, turbassero o minacciassero la pace o fossero da considerare come aggressori<sup>188</sup>. La peculiarità di questo potere risiede nel fatto che, nella pratica, sono gli Stati su richiesta del Consiglio a dare esecuzione alle suddette misure<sup>189</sup>. L'articolo enumera una serie di misure sanzionatorie di varia natura, tra cui per esempio l'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche, ma si tratta di una lista non tassativa che lascia ampio margine per creare sanzioni "atipiche"<sup>190</sup>. Caratteristica che assume rilevanza primaria poichè la prassi ha dimostrato come spesso le sanzioni applicate indistintamente contro uno Stato siano risultate non solo poco efficaci, ma anzi detrimenti verso la popolazione civile. Diverse sono le cause sottostanti a questo fallimento: aggravare l'economia di una società rafforza paradossalmente il regime bersaglio poichè indebolisce la classe media, peggiora drammaticamente le condizioni di vita dei più poveri e incentiva il ricorso alla corruzione e alla criminalità<sup>191</sup>; un ulteriore controindicazione è rappresentata dal

---

<sup>188</sup> Cfr Bosco D. "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective." *Global Governance*, vol. 20, no. 4; 2014. pp. 545–61.

<sup>189</sup> Non necessariamente tutti gli Stati sono obbligati ad ottemperare alle richieste di sanzioni del Consiglio, in questo senso l'art.48 UN charter«The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members.»

<sup>190</sup> In questo senso la sentenza Tadić del 1995. Cfr. ILM, 1996, par. 35.

<sup>191</sup> Per un approfondimento sugli effetti delle sanzioni in Iraq, Cfr. Von Sponeck HC. "Iraq: Burden of UN Sanctions". *Economic and Political Weekly*, vol. 40, no. 47; 2005. pp. 4902–05.

rischio che la popolazione non condanni il regime per le sanzioni subite ma piuttosto chi le dovesse comminare, aumentando quindi il consenso del primo; vi è poi la problematicità legata al monitoraggio e l'effettiva applicazione delle sanzioni, soprattutto laddove si rivolgano verso un territorio molto vasto<sup>192</sup>. A tal proposito si è sviluppata la pratica delle *smart sanctions*, si tratta di sanzioni dirette a colpire in maniera mirata esclusivamente i responsabili delle violazioni, facendo salva il resto della popolazione e garantendo così il rispetto di uno standard umanitario minimo ed ineliminabile per la sua sopravvivenza. A ben vedere, anche la pratica delle “sanzioni intelligenti” presenta delle opacità rappresentate dal rispetto dei diritti umani. L'iscrizione dei presunti criminali o terroristi nelle liste da cui vengono individuati i bersagli delle sanzioni, avviene con modalità segrete e senza obbligo di motivazione, né viene concesso il diritto ad un ricorso. Di questo modus operandi ne approfittano soprattutto quegli Stati che, come gli Stati Uniti, operano in prima linea nella lotta al terrorismo<sup>193</sup>. La disciplina è stata recentemente modificata e nel suo assetto attuale permette una procedura di *delisting*, affiancata da maggior obblighi di trasparenza ed un nuovo regime sanzionatorio diviso in due gruppi<sup>194</sup>. Se dunque da un lato il problema legato al rispetto dei diritti umani sembra essere stato almeno in parte risolto, dall'altro è aperta la discussione riguardante l'efficacia di questa tipologia d'intervento. Diversi studi sottolineano come l'originaria forma sanzionatoria, quella indistintamente rivolta contro lo Stato bersaglio, fosse più performante nell'ottenere gli obiettivi perseguiti. In ogni caso la prassi dell'ultima decade dimostra come le *smart sanctions* rappresentino lo strumento principale d'intervento ex art. 41 del CdS poiché, a fronte di una resa incerta, eliminano il problema del dover agire senza ledere i diritti umani della popolazione civile<sup>195</sup>.

Una questione che necessita una riflessione è quella dei limiti che l'azione del Consiglio incontra nell'esercitare l'art.41. In primis, è da escludere la possibilità di circoscrivere l'attività del Consiglio ex art. 41 entro gli obblighi del diritto internazionale generale, dal momento che

---

<sup>192</sup> In questo senso Cfr Mack A., Asif K. “The Efficacy of UN Sanctions”. Security Dialogue, vol. 31, no. 3; 2000. pp. 279–92.

<sup>193</sup> Cfr. Le sanzioni internazionali. Agenzia di informazione finanziaria. 2020. «Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 a New York e a Washington, ad opera di Al Qaeda, hanno indotto la comunità internazionale ad attribuire al terrorismo un carattere di assoluta priorità e ad adottare di conseguenza una nuova strategia di contrasto di tale minaccia. La prima reazione del Consiglio di Sicurezza, dopo gli attacchi, fu l'emanazione della Risoluzione 1368, adottata il 12 settembre del 2001, di cui una delle caratteristiche principali consiste nel richiamo alla legittima difesa individuale e collettiva, in virtù della quale gli Stati sono autorizzati ad agire, anche con misure implicanti l'uso della forza, contro Al-Qaeda e tutte le organizzazioni terroristiche che mettono in atto azioni di natura terroristica.»

<sup>194</sup> Cfr. UNSC Res. n. 1988 e n. 1989/2011

<sup>195</sup> Cfr. Drezner D. “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”. International Studies Review, vol. 13, no. 1; 2011. pp. 96–108.

le sanzioni sono intrinsecamente violazioni dello stesso, ad esempio l'embargo è contrario agli obblighi commerciali assunti tra gli Stati ma non per questo non potrà essere previsto come risposta lecita ad una violazione o minaccia della pace. *Quid iuris* in riferimento allo *Jus cogens*? Come disposto dall'art.53 della Convenzione di Vienna del 1969<sup>196</sup> lo *Jus cogens* rappresenta quel nucleo inderogabile di norme internazionali che laddove violato invaliderebbe il trattato che lo contrasta. Si potrebbe quindi affermare che anche la Carta delle Nazioni Unite -e dunque gli atti del Consiglio- deve sottostare alle suddette norme, pena la sua invalidità. Il problema però è rappresentato dal fatto che il Consiglio si trova a fronteggiare violazioni del *Jus cogens*, imponendogli a sua volta, in quanto depositario dell'uso legittimo della forza a protezione della comunità, di adottare misure che inevitabilmente non sono conformi alle norme cogenti. In tale scenario prevale lo *Jus cogens* dei diritti umani o lo *Jus cogens* del divieto di aggressione? Sembra più opportuno far prevalere il divieto d'aggressione, permettendo al Consiglio di utilizzare la forza per farlo cessare, ma di conseguenza si ammette che persino lo *Jus cogens* può cedere quando è in gioco una semplice competenza prevista dalla Carta. A ben vedere, l'unico vero limite all'azione del Consiglio è la Carta stessa e le consuetudini formate in seno all'Organizzazione. Per quanto concerne quest'ultime ricordiamo soprattutto il limite umanitario -oggetto anche della disamina sulle *smart sanctions* di cui sopra- che impone il rispetto di un livello minimo invalicabile di sopravvivenza, quale che sia l'esigenza di sicurezza da salvaguardare<sup>197</sup>.

Dall'esperienza dell'attività del Consiglio durante la guerra fredda si può desumere un ulteriore potere derivante dall'art.41, cioè quello di adottare raccomandazioni non vincolanti per gli Stati. La raccomandazione ,pur essendo un tipico atto rientrante tra i poteri del Capitolo VI della Carta, non esclude un suo utilizzo nell'ambito delle ipotesi descritte all'art.39. Durante i primi anni di vita dell'organizzazione, caratterizzati dall'immobilismo dovuto alle tensioni Usa-Urss, diverse raccomandazioni vennero adottate in luogo delle decisioni<sup>198</sup>. L'incapacità di trovare un accordo sull'adozione di atti vincolanti veniva così parzialmente compensata dalle

---

<sup>196</sup> Art.53 della Convenzione di Vienna del 1969 «E' nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, sia in contrasto con una norma imperativa di diritto internazionale generale. Ai fini della presente convenzione, per norma imperativa di diritto internazionale generale si intende una norma che sia stata accettata e riconosciuta dalla Comunità internazionale degli Stati nel suo insieme in quanto norma alla quale non è permessa alcuna deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente lo stesso carattere. »

<sup>197</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.311-313.

<sup>198</sup> Cfr. le riss. 31.7.1963 n. 180 e 23.11.1965 n. 218 contro il Portogallo per la sua politica colonialista e le riss. 7.8.1963 n. 181, 4.12.1963 n. 182, 18.6.1964 n. 191, 23.7.1970 n. 282, 4.2.1972 n. 311 e 26.7.1985 n. 569 contro il Sud Africa per la sua politica di apartheid, che invitavano a interrompere la vendita di armi ai due Stati.

raccomandazioni. Sarà necessario in questi casi affidarsi al contenuto dell'atto e alla procedura di adozione per definirne la veste formale.

### **(Segue) c) le misure coercitive implicanti l'uso della forza**

Il Consiglio di Sicurezza è l'unico soggetto, eccezion fatta per gli Stati nell'esercizio del diritto di autodifesa, a cui è permesso l'uso della forza. Gli interventi dell'Onu, ai sensi degli artt.42 ss., possono sia rivolgersi contro uno Stato nel contesto di una guerra interstatale, sia all'interno di un stesso Paese, data la non rilevanza della domestic jurisdiction<sup>199</sup>, nell'ambito di una guerra civile. Il Consiglio diviene in questo modo la forza di polizia internazionale abilitata ad agire direttamente, senza cioè necessitare la collaborazione degli Stati, attraverso l'uso della forza armata laddove la situazione lo richieda. La risoluzione con cui l'organo decide di agire non ordina né raccomanda un comportamento ai Membri, ma piuttosto assume la forma di una delibera operativa che permette l'azione diretta dell'Organizzazione. In concreto, essa consiste ex artt. 43 ss. nell'adoperare contingenti armati forniti dagli Stati membri seppur controllati direttamente dal Consiglio di Sicurezza<sup>200</sup>. La criticità più evidente del sistema delineato dalla Carta è rappresentata dalla mancata esecuzione, in oltre settant'anni di vita delle Nazioni Unite, degli articoli 43 e seguenti. In teoria, essi imporrebbero l'obbligo per gli Stati membri di stipulare con il Consiglio degli accordi volti a determinare il numero, la dislocazione, ecc. delle forze armate affinché esso possa utilizzarle quando se ne presenti la necessità. La guida delle operazioni è poi rimessa ex art.46 e 47 ad un Comitato di Stato Maggiore, composto dai capi di stato maggiore dei cinque Membri permanenti e posto sotto l'autorità del Consiglio. Al di fuori degli accordi non sarebbe potuto esser richiesto alcun adempimento agli Stati membri, ma nessun accordo vide mai la luce e il CdS fu costretto ad adoperarsi per trovare soluzioni alternative. Se si possa parlare o meno di un obbligo *de contrahendo* ancora a carico degli Stati non è certo, in ogni modo due sono state negli anni le modalità d'intervento del Consiglio: attraverso le *peace-keeping* operations o autorizzando l'uso della forza da parte dei Paesi membri, sia singolarmente sia nell'ambito di organizzazioni regionali. La tendenza, inaugurata dalla fine della Guerra fredda, ad intensificare gli interventi armati del Consiglio, ha

---

<sup>199</sup> UN charter art.2 par.7 «Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.»

<sup>200</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. P.232.



determinato un'evoluzione delle operazioni, prima ispirate ad un uso minimo della forza mentre ora sempre più armate<sup>201</sup>.

Le *peace keeping operations* sono un fenomeno molto consistente, dodici operazioni sono tutt'ora attive ed impegnano più di novanta mila tra militari e personale civile. La prassi significativa ha fatto emergere una macro-classificazione utile per trarre i caratteri distintivi di questo tipo di attività<sup>202</sup>: la prima forma, quella originaria, era intesa all'interposizione tra le parti in conflitto con l'obiettivo primario di evitare la ripresa delle ostilità e assicurare il rispetto di eventuali cessate il fuoco. Tratti caratterizzanti in queste operazioni sono la necessità di ottenere il consenso dello Stato in cui si agisce; la neutralità rispetto alle parti in conflitto, permettendo l'uso della forza esclusivamente in ipotesi di legittima difesa dei militari e alla tutela della missione; la necessità di stipulare accordi con gli Stati membri per reperire militari; la direzione è affidata ad un *Commander in Chief* nominato dal Segretario Generale. Facile è comprendere che, durante la Guerra fredda, la suddetta forma di *peace keeping* fosse adeguata ad interporre forze militari in conflitti locali o minori, senza però farne scaturire un conflitto aperto tra le due super-potenze. Parallelamente alla fine della Guerra fredda si svilupparono forme più elaborate di operazioni: alle funzioni militari se ne affiancarono altre di natura civile, politico e sociale. In questo senso per esempio il rimpatrio dei rifugiati, l'assistenza umanitaria, il monitoraggio sul rispetto dei diritti umani, la promozione e il controllo di elezioni democratiche ecc<sup>203</sup>. Successivamente sono venuti meno, in particolari situazioni di crisi interne, i requisiti di neutralità, imparzialità e consenso dello stato ospitante permettendo la creazione delle *peace enforcement operations*<sup>204</sup>. Ricordiamo in particolare che con ris. del 2013 n. 2098, è stata istituita la «Brigata di intervento» (Intervention Brigade), una forza dichiaratamente offensiva volta al contrasto dei gruppi armati nella Repubblica Democratica del Congo<sup>205</sup>.

A tentare di fare chiarezza in questo poliforme atteggiarsi delle operazioni di mantenimento della pace è intervenuta la risoluzione 1327/2000, con la quale sono state emanate «decisioni e

---

<sup>201</sup> Cfr. Jacobsen L., Troels G.E. "The UN's Use of Military Force". *Strengthening and Renewing UN Peace Operations: Political and Practical Challenges Towards a Stronger UN*, Centre for Military Studies; 2017. pp. 11–19.

<sup>202</sup> Cfr. Ball N., et al. "Fighting for Peace: The Tricky Business of Using Greater Force in UN Peace Operations". Clingendael Institute; 2015.

<sup>203</sup> Per esempio l'UNOCI (UN operation in Ivory Coast) finalizzata al supporto delle autorità locali nelle attività elettorali del 2015.

<sup>204</sup> Cfr. Ito T. "Impartiality and the Use of Force." *UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice*, Norwegian Institute for Defence Studies; 1995. pp. 14–15

<sup>205</sup> Cfr. Williams P. D. "Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000". *Africa Center for Strategic Studies*; 2013.

raccomandazioni» di carattere generale sulla creazione e il comportamento delle forze di peace-keeping. Degna di considerazione è la raccomandazione contenuta nella Parte IV dell'annesso, che dispone l'operatività delle forze di peace-keeping entro 30 giorni o, nei casi più complessi, entro 90 giorni dalla data della risoluzione del Consiglio che le crea.

Una questione che ha infiammato la dottrina e non solo, è quella dell'individuazione della base giuridica da cui le operazioni di peace keeping vengono legittimate. Le caratteristiche ibride di quest'ultime sono tali da rendere difficoltoso un inquadramento certo sotto uno specifico capitolo della Carta. Varie sono state le teorie formulate che si possono raggruppare come segue. Una prima tendenza è stata quella di svincolarle dal capitolo VII per ricondurle piuttosto al VI. Si tratta di una soluzione quanto più problematica, dal momento che la funzione conciliativa non è prerogativa esclusiva del Consiglio, ma riguarda anche l'Assemblea Generale ed impossibile sembrerebbe attribuire a quest'ultima il potere di istituire operazioni di peace keeping. In secondo luogo, troviamo una soluzione sostenuta tra gli altri anche da l'ex Segretario Generale Boutros Ghali, che individua nella consuetudine il fondamento legale. In questo senso alcuni parlano di una consuetudine interna al Cap. VII, nata per fronteggiare l'inadempimento degli art.43 ss. , altri sostengono che sia un ibrido tra il capitolo VI e quello successivo o infine vi è chi la considera come formatasi al di fuori della Carta<sup>206</sup>. L'analisi della questione non può prescindere dal carattere distintivo delle suddette operazioni, ovverosia il consenso dello Stato in cui si svolgono. Sempre, infatti, in forma più o meno esplicita, il consenso ha caratterizzato gli interventi del "caschi blu" determinando di conseguenza l'impossibilità di ricondurlo al cap VII. Allo stesso modo difficile pensare al capitolo VI laddove l'obbiettivo non è una soluzione pacifica della controversia ma piuttosto un intervento armato. In ultimo, sembra dunque maggiormente sostenibile la teoria della consuetudine nell'ambito del Cap.VII formatasi ad integrazione della Carta<sup>207</sup>.

In quanto organi delle Nazioni Unite, dell'attività dei "caschi blu" risponde l'Onu anche laddove siano state commesse delle violazioni di diritti umani e, sulla base dell'art.VII dei *Draft articles on the responsibility of International Organizations*<sup>208</sup>, anche lo Stato di provenienza del contingente sarà considerato responsabile nel caso in cui esercitasse ancora un controllo su

---

<sup>206</sup> Cfr. Boutros-Ghali B. "Empowering the United Nations". Foreign Affairs, vol. 71, no. 5; 1992. pp. 89-102.

<sup>207</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 332-335.

<sup>208</sup> Cfr. Draft articles on the responsibility of International Organizations art.7: «The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct».

di esso. Accanto alla responsabilità delle Nazioni Unite vi è la responsabilità personale dei singoli *peace-keepers* che commettano illeciti e in particolare crimini internazionali.

Appare opportuno sottolineare che questo *modus operandi* non è autonomamente in grado di costituire una soluzione permanente ad un conflitto, piuttosto si configura come un efficace strumento di ausilio al dialogo politico<sup>209</sup>.

In un processo circolare l'Onu nasce per sottrarre l'uso della forza agli Stati ma, a causa dell'inadempimento di gran parte del Cap. VII, finisce per attribuirlo nuovamente a questi autorizzando l'impiego diretto di contingenti militari, sia individualmente che attraverso le organizzazioni regionali. Si tratta di una soluzione non contemplata espressamente dalla Carta ma che si rese necessaria anche a causa dei numerosi fallimenti delle operazioni di *peace keeping*. La legittimità di questo fenomeno apre una questione simile a quella già analizzata per le operazioni di *peace keeping*. Secondo parte della dottrina, le risoluzioni che autorizzano all'uso della forza rientrano a pieno titolo nell'art.42, dal momento che il CdS ha un generale potere d'intraprendere misure coercitive militari e nulla escluderebbe questo *modus operandi*<sup>210</sup>. In una diversa prospettiva, vi è chi sottolinea che i redattori della Carta vollero concentrare esclusivamente nelle mani dell'Organizzazione, in quanto garanzia di obiettività ed imparzialità di ogni azione implicante l'uso della forza militare, il potere di polizia internazionale, senza che fosse necessario richiamare l'art. 24; non a caso la Carta non prevede espressamente né raccomandazioni, né autorizzazioni, né deleghe agli Stati membri dell'uso della forza. Sembra piuttosto che il fondamento vada ricercato ancora una volta nella consuetudine: è ormai prassi per il Consiglio quella di assumere sempre di più un ruolo di direzione anziché operativo, ed in questo contesto si giustificherebbe la tendenza a delegare l'uso della forza agli Stati piuttosto che seguire i dettami della Carta. In altre parole, l'organo sarebbe in grado di rendere lecite azioni che altrimenti sarebbero contrarie al diritto internazionale<sup>211</sup>. L'effetto in esame, cosiddetto di "liceità", può essere ottenuto attraverso «raccomandazioni», «autorizzazioni» da parte del Consiglio, anche se tra i vari termini intercorrono delle differenze. Grosso modo l'autorizzazione e la raccomandazione sono

---

<sup>209</sup> Cfr Boutros-Ghali B. "Empowering the United Nations". *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 5; 1992. pp. 89-102.

<sup>210</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp. 239-241

<sup>211</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 352-334.

equivalenti, designando la prima un'autorizzazione a tenere un comportamento altrimenti illecito e la seconda ad esortare a tenere un comportamento lecito<sup>212</sup>.

Ciò premesso, nella prassi in due casi vi è stata un'autorizzazione a svolgere un vero e proprio conflitto internazionale per respingere un'aggressione esterna: la guerra di Corea del 1950<sup>213</sup> e la guerra del Golfo nel 1991<sup>214</sup>. Al di fuori di questi due eventi, gli interventi sono stati autorizzati nel contesto di guerre intestine come per esempio in Iraq nel 2003 a seguito dell'intervento armato non autorizzato da parte degli Stati Uniti. Spesso, poi, è accaduto che misure implicanti la forza, seppur per così dire "minori", sono state autorizzate come sostegno ad operazioni di peace keeping. È stato il caso della ris. del 1966 n. 221 con cui si invitava la Gran Bretagna ad impedire «con qualsiasi mezzo» l'arrivo nel porto di Beira in Mozambico di carichi di petrolio che sarebbero poi stati trasportati via terra per la Rhodesia, al fine di intensificare il blocco alla vendita di petrolio alla Rhodesia del Sud.

Appurato dell'esistenza di una norma consuetudinaria ad hoc che legittima gli Stati al ricorso all'uso della forza su autorizzazione del Consiglio, va ora osservata la forma con cui tale atto viene adottato. Inevitabile in questo contesto è l'assenza di regole procedurali scritte, di conseguenza si dovrà guardare alla prassi che sembra imporre che l'autorizzazione sia esplicita. Risulterebbe quanto più pericoloso lasciare ai Membri la libera interpretazione delle risoluzioni del Consiglio, permettendo a questi di desumere implicitamente una esortazione ad utilizzare la forza<sup>215</sup>. Il rischio sarebbe quello di delegittimare il divieto dell'uso della forza sino a privarlo di qualsiasi valenza, con la conseguenza vanificare la ragion d'essere dell'organizzazione nel suo insieme<sup>216</sup>. Nelle ipotesi in cui uno Stato violasse questa norma, non sembra potersi

---

<sup>212</sup> Cfr. Conforti Benedetto. "Diritto internazionale". Napoli: Editoriale scientifica. XI edizione; 2018. pp.456-457.

<sup>213</sup> L'intervento delle Nazioni Unite, fortemente influenzate dagli Stati Uniti, in Corea fu propiziato dall'assenza del delegato sovietico al Consiglio di Sicurezza ONU – in protesta perché la Cina era ancora rappresentata da Chiang Kai-shek (nazionalista rifugiatosi a Taiwan) invece che da Mao – che permise l'approvazione di una risoluzione che impegnava le Nazioni Unite a intervenire per difendere la sovranità della Corea del Sud. Il 19 ottobre 1950, le truppe statunitensi intervennero a capo di una coalizione internazionale composta da 16 Nazioni che riuscì a bloccare l'avanzata di Pyongyang per poi spingerli fino al parallelo 38. Cfr. Hunt Peter C. "The Korean War." *Coalition Warfare: Considerations for the Air Component Commander*, Air University Press, 1998, pp. 7–21.

<sup>214</sup> Il 29 novembre 1990 il Consiglio di sicurezza dell'ONU con la risoluzione n. 678 autorizzava, a partire dal 15 gennaio 1991, l'uso di tutti i mezzi necessari per costringere l'Iraq al ritiro dal Kuwait. Il 17 gennaio 1991 venne avviata l'operazione "Desert storm" con la coalizione guidata da Washington che scatenò una devastante offensiva aerea, navale e missilistica contro gli obiettivi militari, le industrie, il sistema stradale e i centri urbani iracheni. Cfr. Hunt Peter C. "The Persian Gulf War." *Coalition Warfare: Considerations for the Air Component Commander*, Air University Press, 1998, pp. 23–36.

<sup>215</sup> Per esempio nella seconda guerra del Golfo, gli Stati Uniti trassero da espressioni generiche come «sarebbe andato incontro a serie conseguenze» l'implicita autorizzazione all'invasione dello stato iracheno.

<sup>216</sup> Cfr. Semb Anne Julie. "The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?" *Journal of Peace Research*, vol. 37, no. 4, 2000, pp. 469–88.

profilare un'autorizzazione ex post che sanifichi l'uso illegittimo della forza. La ratio di questa disciplina va ricercata nel fatto che il Consiglio deve rimanere il garante della sicurezza internazionale, non potendo abdicare al suo ruolo salvo nei casi sia impossibilitato ad agire, e gli Stati non possono e non devono autoinvestirsi di poteri che hanno delegato all'Organizzazione.

Infine, nell'adempimento dell'autorizzazione, le forze degli Stati membri devono rispettare il diritto internazionale generale e nel dettaglio il diritto umanitario. Nessuno Stato è obbligato a partecipare alle operazioni, ma laddove lo dovessero fare, il mandato che hanno può essere obbligatorio imponendogli di conseguenza a rispondere di ogni deviazione da quanto richiesto nella delega.

L'ultima tendenza da analizzare nell'ambito del mantenimento della pace con mezzi coercitivi del Consiglio di Sicurezza è l'amministrazione di territori. Ancora una volta si tratta di un potere che non trova un richiamo esplicito nella Carta, ma piuttosto s'inserisce in una prassi raramente contestata dagli Stati, nonostante rappresenti la massima intrusione possibile nella loro domestic jurisdiction. Infatti, agendo in questi termini l'Onu si sostituisce integralmente al governo locale seppur in via provvisoria, almeno fin quando quest'ultimo non sia nuovamente in grado di amministrare il suo territorio. Il problema della legittimità del potere in questione è quanto mai spinoso e le soluzioni ipotizzate non sempre lasciano soddisfatti. Durante la prima di queste amministrazioni, quella relativa a Trieste, fu sostenuto che l'art.24, il quale dispone che « Al fine di garantire un'azione rapida ed efficace da parte delle Nazioni Unite, i suoi membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e convengono che, nell'adempimento dei suoi doveri nell'ambito di tale responsabilità, il Consiglio di Sicurezza agisca in loro nome.», riconoscerebbe qualsiasi misura necessaria a raggiungere questo scopo. Si configurerebbe, in altri termini, una clausola che attribuirebbe al Consiglio poteri residuali nel mantenimento della pace. La tesi, sostenuta anche dall'allora Segretario generale che con un memorandum sottolineò le intenzioni emerse a San Francisco di non limitare i poteri del Consiglio<sup>217</sup>, non convince a pieno la dottrina. È la stessa carta sconfesserebbe questa tesi con il par. 2 dell'art. 24, che attribuisce «specifici poteri» al Consiglio nel garantire la pace e la sicurezza internazionale<sup>218</sup>. In altri casi si è provato a ricondurli alle amministrazioni fiduciarie di cui al

---

<sup>217</sup> Cfr. "Power of the UN Security Council to Aid Political Settlement with Force." *Stanford Intramural Law Review*, no. 2, 1948, pp. 105–18.

<sup>218</sup> Cfr. Halderman John W. "United Nations Territorial Administration and the Development of the Charter." *Duke Law Journal*, vol. 1964, no. 1, 1964, pp. 95–108.

Cap.XII, ma si tratta di una soluzione che richiama ad un istituto nato con una connotazione coloniale chiara e che dunque poco si presta al caso in esame, senza contare poi la mancanza dei presupposti richiesti dalla Carta. Parte della dottrina ha tentato invece di trarre dal carattere multifunzionale delle operazioni di peace keeping la possibilità di ricondurvi anche l'amministrazione di territori, in questo senso da un lato si riaprirebbe il discorso sulla legittimazione delle operazioni di mantenimento della pace stesse e dall'altro si dilaterrebbe in maniera eccessiva il mandato dei Caschi blu. Una soluzione molto sostenuta è quella del consenso del governo dello Stato da amministrare che legittimerebbe la posizione dell'Onu, ma che peso dare alla parola di un'autorità che non riesce a controllare il suo territorio e che presumibilmente è sottoposta a gravi pressioni? Secondo una tesi ad oggi diffusa, sarebbero gli articoli 41 per la componente civile e 42 per la componente militare, a fondare questo potere. A favore dell'art. 41 si richiamano i lavori preparatori e la giurisprudenza dei Tribunali penali ad hoc per la ex Jugoslavia <sup>219</sup> e per il Ruanda. In particolare si ritiene che in quanto «misura

---

<sup>219</sup> Cfr. Tadic case decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction : « Prima facie, the International Tribunal matches perfectly the description in Article 41 of "measures not involving the use of force." Appellant, however, has argued before both the Trial Chamber and this Appeals Chamber, that: "...[I]t is clear that the establishment of a war crimes tribunal was not intended. The examples mentioned in this article focus upon economic and political measures and do not in any way suggest judicial measures." (Brief to Support the Motion [of the Defence] on the Jurisdiction of the Tribunal before the Trial Chamber of the International Tribunal, 23 June 1995 (Case No. IT-94-1-T), at para. 3.2.1 (hereinafter Defence Trial Brief).) It has also been argued that the measures contemplated under Article 41 are all measures to be undertaken by Member States, which is not the case with the establishment of the International Tribunal.

35. The first argument does not stand by its own language. Article 41 reads as follows: "The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations." (United Nations Charter, art. 41.) It is evident that the measures set out in Article 41 are merely illustrative examples which obviously do not exclude other measures. All the Article requires is that they do not involve "the use of force." It is a negative definition. That the examples do not suggest judicial measures goes some way towards the other argument that the Article does not contemplate institutional measures implemented directly by the United Nations through one of its organs but, as the given examples suggest, only action by Member States, such as economic sanctions (though possibly coordinated through an organ of the Organization). However, as mentioned above, nothing in the Article suggests the limitation of the measures to those implemented by States. The Article only prescribes what these measures cannot be. Beyond that it does not say or suggest what they have to be. Moreover, even a simple literal analysis of the Article shows that the first phrase of the first sentence carries a very general prescription which can accommodate both institutional and Member State action. The second phrase can be read as referring particularly to one species of this very large category of measures referred to in the first phrase, but not necessarily the only one, namely, measures undertaken directly by States. It is also clear that the second sentence, starting with "These [measures]" not "Those [measures]", refers to the species mentioned in the second phrase rather than to the "genus" referred to in the first phrase of this sentence.

36. Logically, if the Organization can undertake measures which have to be implemented through the intermediary of its Members, it can a fortiori undertake measures which it can implement directly via its organs, if it happens to have the resources to do so. It is only for want of such resources that the United Nations has to act through its Members. But it is of the essence of "collective measures" that they are collectively undertaken. Action by Member States on behalf of the Organization is but a poor substitute *faute de mieux*, or a "second best" for want of the first. This is also the pattern of Article 42 on measures involving the use of armed force. In sum, the establishment of the International Tribunal falls squarely within the powers of the Security Council under Article 41.»

atipica» non prevista esplicitamente, ma neppure vietata, dall'art. 41 possa essere legittimamente adempiuta dal Consiglio. Non vi sarebbe nulla che impedisce all'organo di fare ciò che rientra nelle funzioni di uno Stato. Non mancano perplessità anche in riferimento a queste soluzioni, poiché le missioni di state-building poco condividono con gli artt. 41 e 42 dal momento che non sono né sanzionatorie né militari, e se è vero che implicando l'amministrazione di un territorio necessitano dell'uso della forza, il che giustificherebbe l'applicazione del cap. VII, è altresì innegabile che si tratti di poteri di governo all'interno di Stati<sup>220</sup>.

Una risposta priva di obiezioni non sembra esistere, ci si può quindi limitare a sostenere che la prassi del Consiglio si è mossa decisamente oltre la lettera e la ratio delle norme contenute nel cap. VII, in particolare gli artt. 41 e 42.

Da un punto di vista storico il Consiglio si è avocato il potere di amministrare territori caratterizzati da situazioni instabili svariate volte, come abbiamo già visto Trieste nel 1947 ma anche Bosnia-Erzegovina, Slavonia orientale, Timor Est e Kosovo. Nel Kosovo, l'intervento dell'Onu attraverso la "Missione di Amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo"<sup>221</sup> fu una reazione al conflitto armato combattuto dal febbraio 1998 all'11 giugno 1999 tra Serbia e lo stesso Kosovo. Il 10 giugno 1999 con la risoluzione 1244 venne, sulla base del Cap.VII, da un lato confermata la presenza della "Kosovo force" sul territorio secondo le modalità canoniche per il mantenimento della pace, dall'altro fu istituita una missione senza precedenti per ambizione. La UNMIK era una operazione dal carattere civile più che militare, in quanto si proponeva di svolgere funzioni analoghe a quelle di uno Stato. Il Segretario Generale nominò quindi un Rappresentante speciale investito di tutti i poteri necessari ad amministrare il territorio, ivi compresa la possibilità di nominare altri soggetti per svolgere funzioni amministrative o giudiziarie. L'operazione si reggeva su quattro pilastri, ciascuno affidato ad un'Organizzazione: l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) si sarebbe occupato di rimpatriare tutti gli sfollati della guerra e garantire assistenza umanitaria, l'amministrazione locale sarebbe stata gestita dalle Nazioni Unite, la costituzione delle istituzioni e la transizione democratica all'OSCE e la ricostruzione economica all'Unione Europea<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp 367-372

<sup>221</sup> Cosidetta "UNMIK", dall'inglese United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, o in francese "MINUK", Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

<sup>222</sup> Cfr. Matheson, Michael J. "United Nations Governance of Postconflict Societies." *The American Journal of International Law*, vol. 95, no. 1, 2001, pp. 77-82.

A conclusione della disamina sul Cap.VII va notato che, seppur intatto formalmente, questi sia stato oggetto di una profonda evoluzione sostanziale iniziata dalla fine della guerra fredda. Le guerre interstatali che originariamente erano state considerate il fulcro, il focus dei poteri del Consiglio, sono state largamente trascurate a favore di maggiori interventi in situazioni interne alle Nazioni. All'incapacità di dare esecuzione alla seconda parte del capitolo, si è reagito attraverso meccanismi atipici la cui legittimità non sempre è risultata limpida. In ogni caso, fintanto che non vi sia una chiara presa di posizione dei Membri contro questa tendenza e finché non intervenga una modifica della Carta, il Consiglio continuerà ad operare in questi termini.

## **2.6 Conclusioni**

Dopo un'attenta valutazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si può affermare che il suo funzionamento ha alternato periodi molto negativi, caratterizzati da un immobilismo dovuto all'esercizio del veto, e momenti di maggior lucidità in cui è riuscito ad esprimere il suo potenziale. Se da un lato, il Consiglio ha dimostrato di essere un organo importante per la gestione delle crisi internazionali, intervenendo con successo in situazioni di conflitto e collaborando con altri organismi dell'ONU per la promozione della pace e della sicurezza globale. Inoltre, è doveroso sottolineare il ruolo fondamentale del Consiglio nella promozione dei diritti umani e nella tutela della civiltà, nonché nella lotta contro il terrorismo e la proliferazione delle armi nucleari. D'altro canto, il Consiglio ha anche mostrato lacune evidenti, come la difficoltà di raggiungere un accordo tra i Membri permanenti, la mancanza di rappresentanza delle voci dei paesi meno influenti e le critiche per la sua effettiva capacità di prevenire le guerre e le violazioni dei diritti umani.

Nonostante queste innegabili disfunzionalità, il Consiglio di Sicurezza rappresenta comunque un'evoluzione rispetto al passato, quando le decisioni internazionali erano prese in modo unilaterale da singoli Paesi o alleanze. Ancora, in relazione al suo precursore, il Consiglio della Società delle Nazioni, costituisce un'evoluzione sia in termini di attribuzioni, che di funzionamento. La circostanza per cui solo cinque dei quindici Membri del CdS siano dotati del potere di bloccare una decisione, dimostra il superamento della regola dell'unanimità, propria della SdN, sintomatico di maggior valorizzazione degli interessi collettivi della Comunità. A rafforzare tale assunto contribuisce il fatto che i titolari del veto siano quegli Stati che, nelle idee dei costituenti, avrebbero assicurato, grazie al loro status di potenze, le risorse necessarie a mantenere la pace e la sicurezza collettiva. Fermo restando quanto detto, non ci si può esimere dall'osservare come anche questa impostazione sia figlia di tempi ormai passati,



che i propositi originari vennero ben presto sconfessati e che in sostanza l'attuale assetto dell'organo non è più convincente. Grazie al Consiglio, è stato possibile istituire un sistema di cooperazione internazionale per la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti, per evitare che la Comunità potesse ripiombare nell'incubo delle guerre mondiali, ma ciò non toglie l'esigenza di un rinnovamento che stenta ad arrivare.

Quanto alla dimensione "pratica", intesa come l'applicazione della Carta delle Nazioni Unite, l'organo ha dimostrato una natura camaleontica: in varie occasioni, come la mancata applicazione degli artt.43 e seguenti, o in riferimento all'astensione dal voto di un membro permanente, è stato in grado di superare potenziali situazioni di stallo. La consuetudine nata in seno all'organo rappresenta uno strumento decisivo per il suo funzionamento, garantendo un'elasticità essenziale nel contesto della cooperazione internazionale. Grazie alla prassi, l'organo è stato capace di colmare le lacune create dai dissidi interni tra i Membri, evitando una fine analoga a quella del Consiglio della SdN e continuando a ricoprire il ruolo di garante della pace.

## CAPITOLO III

### “IL DIRITTO DI VETO”

#### 3.1 Introduzione

«Il veto è un Frankenstein [...] che impedisce di raggiungere ogni risultato pratico alle Nazioni Unite», con queste parole nel 1946 il delegato delle Filippine esprimeva la forte preoccupazione legata all'elemento più discusso del sistema di sicurezza collettivo: il veto<sup>223</sup>.

Ad oggi, il diritto di veto continua ad essere il fulcro delle difficoltà strutturali delle Nazioni Unite, infuocando i dibattiti sulla sua opportunità ed impegnando tutte le parti coinvolte nella ricerca di un nuovo compromesso che possa almeno placare i sempre più evidenti malumori degli Stati membri. La percezione che molti attori internazionali hanno dei Membri permanenti, a causa del loro veto, è quella di soggetti “al di sopra della legge” e, seppur formalmente così non sia, da una certa prospettiva costituiscono una categoria privilegiata all'interno dell'Organizzazione<sup>224</sup>. Va sottolineato che l'Onu nacque dall'iniziativa delle potenze Alleate nel secondo conflitto mondiale, le quali inevitabilmente vollero salvaguardare la loro posizione di rilievo nel sistema internazionale postbellico attraverso il seggio permanente nella neonata organizzazione.

Nel corso dei decenni, diversi tentativi di riforma si sono susseguiti senza però mai essere in grado di rivoluzionare il sistema delineato a San Francisco. L'incapacità di giungere ad un nuovo compromesso è dovuta alla non volontà delle cinque potenze (P5) di rinunciare al veto, in particolare Russia e Usa hanno manifestato a chiare lettere di non essere neppure disposte a subire delle limitazioni<sup>225</sup>. La situazione sembra ad oggi essere ancor più critica a causa del conflitto in Ucraina, che esporrebbe la Russia a sanzioni laddove omettesse l'esercizio del suo veto, di conseguenza la sola prospettiva sembra essere quella della perpetrazione dello *status quo*.

Si discute piuttosto dell'opportunità, lasciata alla sensibilità dei Membri permanenti, di astenersi dall'esercitare il veto ogniqualvolta non dovessero essere discussi interessi per loro vitali. A ben vedere, si tratta di palliativi ad una situazione che non soddisfa gran parte della Comunità internazionale, anche perché la realtà dimostra che anche quando non viene esercitato

---

<sup>223</sup>Cfr. Singh SC. “The veto problem in the U.N.” The Indian Journal of Political Science, vol. 19, no. 2; 1958. pp. 129–33.

<sup>224</sup> Cfr. Wouters J., Ruys M. “Use and Abuse of the Veto Power.” Security Council reform A new veto for a new century?. Egmont Institute; 2005. pp. 19–24.

<sup>225</sup> Cfr. Russett B., et al. “Breaking the Security Council Restructuring Logjam”. Global Governance, vol. 2, no. 1; 1996. pp. 65–67.

espressamente il veto, la sola minaccia del suo utilizzo, soprattutto negli incontri privati, è in grado di alterare il funzionamento del Consiglio.

La speranza che si possa giungere ad un nuovo compromesso è sempre presente, ma difficilmente si assisterà ad una rivoluzione salvo epocali mutamenti nella politica estera di Russia e Stati Uniti che, oggi come quarant'anni fa, sembrano essere ripiombate in un conflitto a distanza.

### 3.2 Il veto: definizione e storia

Il veto (dal latino, "prohibisco", "non permetto") indica generalmente il potere legale del titolare di una carica, o di una persona giuridica o di un organo, di impedire che una certa decisione venga presa o l'entrata in vigore di un atto giuridico. Esistono due tipologie, un "veto sospensivo" che perde la sua forza dopo un certo periodo di tempo, e un "veto assoluto" che impedisce definitivamente la decisione o l'atto<sup>226</sup>. Le origini storiche di questo istituto vanno ricercate nella tradizione romana, dove in realtà prendeva il nome di *intercessio*, con cui si designava il potere di un alto funzionario della Repubblica di impedire ad un altro di pari rango di adottare un atto ufficiale. L'*intercessio* era un corollario del principio della collegialità: il potere deve essere diviso tra più soggetti per evitare abusi, di conseguenza la più alta carica repubblicana, il Consolato, era ricoperta da due persone, ognuno dei quali poteva esercitare il veto per impedire all'altro l'adozione di un atto od un provvedimento. La struttura governativa romana si sviluppò ulteriormente nel III secolo a.C. con l'istituzione di un Tribuno della plebe, il quale godeva del diritto d'*intercessio* su qualsiasi provvedimento adottato da un magistratus<sup>227</sup>, al fine di proteggere gli interessi della plebe<sup>228</sup>.

L'uso moderno del termine nacque invece in Polonia, dove dal XVI secolo fino alla riforma costituzionale del 1791, ogni membro del parlamento polacco (Sejm) aveva il diritto di veto liberum. Ciò equivaleva ad imporre l'unanimità per l'adozione di qualsiasi legge, a condizione che il Re l'approvasse. Muovendo lo sguardo ad occidente, precisamente in Francia, si poteva ulteriormente osservare che l'*Assemblée nationale constituante* con la Costituzione del 1791, accordava al Re un diritto di veto sospensivo nei confronti degli atti legislativi. Ancora in tempi più recenti nella "Costituzione politica dell'Impero del Brasile" giurata nel marzo dell'1824,

---

<sup>226</sup> Cfr. Bardo F. "Veto". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2019.

<sup>227</sup> Con questo termine si indica una carica generica nel *cursus honorum* nella Roma repubblicana.

<sup>228</sup> Cfr. Yakobson Alexander. "TRADITIONAL POLITICAL CULTURE AND THE PEOPLE'S ROLE IN THE ROMAN REPUBLIC." *Historia: Zeitschrift Für Alte Geschichte*, vol. 59, no. 3, 2010, p. 295.

era attribuito al monarca assoluto il potere di veto sulle proposte legislative<sup>229</sup>. Generalmente parlando, il veto è oggi previsto in diverse costituzioni, soprattutto come potere sospensivo attribuito al capo di Stato sugli atti dell'organo legislativo. Un esempio tipico è rappresentato da l'art. I Sez. 7 commi 2 e 3 della Costituzione degli Stati Uniti d'America, un progetto di legge approvato da entrambe le camere del Congresso deve essere presentato al Presidente per la sua approvazione. Se il Presidente si dovesse opporre al disegno di legge, potrà esercitare il cosiddetto veto presidenziale e restituirlo senza firma entro dieci giorni. Questa *empasse* potrà essere superata solo ove le camere approvino con la maggioranza dei due terzi il disegno al riesame. Nel caso in cui invece il disegno di legge non viene restituito senza firma dal Presidente entro dieci giorni, o viene firmato e restituito dal Presidente, diventa legge, a meno che il Congresso non abbia esercitato il cd. "veto tascabile", aggiornando il disegno di legge ed impedendo l'adozione dell'atto<sup>230</sup>.

L'attribuzione del potere di veto ad un organo non segue sempre la medesima ratio: nella Repubblica romana la volontà era quella, da un lato di bilanciare i poteri ed evitare il loro accentramento nelle mani di un solo soggetto, e dall'altro di tutelare una specifica classe sociale, i plebei; in Inghilterra, diverse tipologie di veto erano previste sia per il Re sugli atti del parlamento, ancora una volta con la finalità di bilanciamento dei poteri, sia per i governanti delle Colonie e per il parlamento inglese sulle leggi adottate dagli organi legislativi delle Colonie. Si trattava in quest'ultimo caso di un dichiarato strumento di controllo su un territorio dipendente dal governo centrale, ma geograficamente molto distante<sup>231</sup>.

Il diritto internazionale è un settore che si presta all'istituto giuridico del diritto di veto dal momento che, tradizionalmente, si ritiene che uno Stato sovrano si consideri vincolato da una norma di diritto internazionale solo se vi abbia prestato consenso. In altre parole, ciò implica che possa esercitare il proprio veto su qualsiasi atto che dovesse incidere sulla propria posizione giuridica. Non potrebbe essere altrimenti poiché la sovranità di una Nazione non può essere considerata cedente rispetto a quella di un'altra, non potrà cioè essere imposto con la forza alcun atto a cui lo Stato non abbia manifestato il proprio consenso<sup>232</sup>. Questo principio generale è poi stato traslato in una regola procedurale agli inizi del XX secolo, quando le conferenze internazionali iniziarono ad essere istituzionalizzate: nessuno Stato poteva essere vincolato

---

<sup>229</sup> Cfr. Cerchia Giovanni, Pardini Giuseppe. "Storia dei Sistemi politici nell'età contemporanea". Cedam.2022. pp. 52-53.

<sup>230</sup> Cfr. Watson Richard A. "Origins and Early Development of the Veto Power." *Presidential Studies Quarterly*, vol. 17, no. 2, 1987, pp. 405-411.

<sup>231</sup> Cfr. Bardo F. "Veto". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2019.

<sup>232</sup> Cfr. Conforti B. "Diritto internazionale". Napoli: Editoriale scientifica. XI edizione; 2018. pp.6-7.

senza il suo consenso - espresso da un voto positivo - o, almeno, senza il suo parere contrario. Nell'attuale diritto internazionale, continua a trovare applicazione il principio dell'unanimità nelle conferenze internazionali, caratteristica che le distingue dalle Organizzazioni internazionali, nelle quali invece gli interessi dei Membri sono subordinati a quelli dell'Organizzazione. In concreto, la differenza in esame si manifesta attraverso la modalità di voto, che negli organi delle Organizzazioni è a maggioranza<sup>233</sup>, imponendo di conseguenza il sacrificio delle posizioni *uti singuli* di alcuni Stati<sup>234</sup>. Fermo restando quanto detto, non mancano ipotesi in cui in seno ad un organo di un'organizzazione internazionale venga adottato un sistema di voto all'unanimità, di fatto conferendo un potere di veto ai membri. Nell'ambito dell'Unione Europea per esempio, la procedura di adesione richiede che il Consiglio si pronunci all'unanimità «previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono», presupponendo quindi il potere di veto dei Membri del Consiglio<sup>235</sup>.

Come si è già avuto modo di osservare, la Società delle Nazioni era permeata sulla regola dell'unanimità in tutte le sue decisioni, con l'art.5 della Covenant che recitava « Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty, decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting ». Nonostante l'intera vita dell'organizzazione fu caratterizzata dal tentativo di svincolarsi da questa regola, le decisioni più significative continuarono ad esserle subordinate. Il veto di cui disponevano tutti i Membri viene unanimemente considerato uno dei fattori che portarono al fallimento dell'organizzazione, poichè la rendeva un sistema più vicino alla cooperazione diplomatica piuttosto che ad un sistema di governo internazionale<sup>236</sup>. L'esperienza poco brillante della SdN determinò un ripensamento nel secondo dopo guerra che ebbe come conseguenza la creazione di una nuova organizzazione non vincolata dalla regola dell'unanimità, o almeno solo parzialmente.

### **3.3 Il diritto veto nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: a) Le origini storiche**

L'Organizzazione delle Nazioni Unite nacque, come già più volte sottolineato, dall'impulso delle potenze Alleate che sconfissero l'Asse, le quali intesero, attraverso l'Organizzazione,

---

<sup>233</sup> Semplice, assoluta o qualificata a seconda dei casi.

<sup>234</sup> Cfr. Draetta U. "Principi di diritto delle organizzazioni internazionali". Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020. pp.140-142.

<sup>235</sup> Cfr. Baratta R. "Il sistema istituzionale dell'Unione Europea". CEDAM; 2020. P. 21.

<sup>236</sup> In questi termini si esprime Sir Humphrey Waldock, ex Presidente della Corte Internazionale di Giustizia dal 1979 fino al 1981 ed ex giudice della Corte Europea dei diritti dell'uomo dal 1966 al 1971.

ergersi a principali garanti della pace e della sicurezza internazionale. Nella visione delle P5, solo esse sarebbero state in grado di svolgere un ruolo tanto delicato, ma per far ciò avrebbero necessitato di un *quid pluris* rispetto ai poteri attribuiti agli altri Membri. Non intendevano, cioè, esporsi in maniera tanto netta senza avere delle rassicurazioni sul potere di adottare solo le decisioni sulle quali avessero espresso il proprio consenso, in maniera non difforme da quanto già accadeva nella Società delle Nazioni. Da questo scenario nacque l'art.27<sup>237</sup> che segna un elemento di continuità con l'esperienza pregressa della SdN: i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dispongono infatti del potere di bloccare qualsiasi atto, ad eccezione delle ipotesi di cui al Cap.VI, esercitando il proprio diritto di veto<sup>238</sup>. Si tratta di un potere analogo a quello che spettava a tutti gli Stati membri nella SdN, lo stesso che aveva sostanzialmente determinato la sua paralisi quando chiamata ad impedire lo scoppio di guerre d'aggressione e non solo.

Inevitabilmente un potere tanto rilevante non fu scevro da discussioni e dissidi, sia nella fase antecedente alla creazione dell'organizzazione sia in seguito. In principio si aprì il dibattito sul veto a Dumbarton Oaks: in questo frangente si registravano diverse posizioni tra Usa, Gran Bretagna e Urss, con quest'ultima fautrice di un veto assoluto. La posizione americana in un primo momento, a sostegno di quella inglese, era invece di un veto non assoluto ma in ultimo, a causa della necessità del favore sovietico sul fronte del Pacifico, cedettero. Il rischio di un naufragio della Conferenza fu più volte concreto ma si rimandò la discussione a Jalta<sup>239</sup>. Proprio in Russia andò in scena la seconda *tranche* di negoziati, dove sul tema delle modalità di voto in seno al Consiglio le parti riuscirono a trovare una intesa di massima. La cosiddetta formula di Jalta prevedeva infatti che: la maggioranza richiesta al Consiglio per deliberare sarebbe stata di sette voti ma i Membri permanenti avrebbero disposto dell'esercizio del veto su questioni politiche sostanziali, come l'adesione, l'espulsione dall'Organizzazione, la determinazione delle minacce alla pace e, soprattutto, le azioni esecutive anche laddove una di esse fosse stata parte in causa. Laddove invece si fosse affrontata una questione procedurale, non sarebbe stato consentito alcun veto. In caso di azione da parte del Consiglio in veste conciliatoria o quasi giudiziaria, un Membro permanente parte della controversia avrebbe dovuto astenersi dalla

---

<sup>237</sup> UN charter art.27.3:«Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove membri, nei quali siano compresi i voti dei membri permanenti; tuttavia, nelle decisioni previste dal cap. VI e dal par. 3 dell'art. 52, un membro che sia parte in una controversia deve astenersi dal voto».

<sup>238</sup> Cfr. Sinha D. "Veto Provision in UN Charter: Issues and Dimensions." *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 14, no. 4; 2019. pp. 267–269.

<sup>239</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

votazione<sup>240</sup>. Ciò avrebbe significato che nessuno Stato, almeno in relazione alla funzione conciliatoria dell'organo, avrebbe potuto essere giudice di sé stesso. Si andava a delineare un Consiglio di Sicurezza potenzialmente ostaggio del veto delle P5, ma che al contempo rispettava le necessità di protezione degli interessi di quest'ultime.

Nell'ultima tappa, quella in cui si giunse all'accordo finale sulla creazione delle Nazioni Unite, che prese luogo a San Francisco, diverse proposte di emendamento sulla procedura di voto nel Consiglio vennero discusse. Gran parte di esse provenivano dalle delegazioni degli Stati più piccoli, esclusi nella formula di Jalta, e che quindi invocavano maggior considerazione. La natura degli emendamenti era la più varia: vi era chi proponeva di ampliare il numero dei seggi del Consiglio per garantirne maggior rappresentatività; ancora vi era chi ipotizzava l'eliminazione in radice della distinzione tra Membri permanenti e non; una proposta interessante era quella che prevedeva un meccanismo automatico d'intervento dell'organo ogniqualvolta dovessero essere integrati i presupposti di un atto d'aggressione, così come definiti nella Carta neutralizzando di fatto il veto ed obbligando l'ONU ad intervenire. Ogni intervento era volto a depotenziare il Consiglio, o comunque i Membri permanenti, ricercando delle soluzioni più "democratiche" che permettessero di evitare l'empasse che aveva caratterizzato la vita della Società delle Nazioni<sup>241</sup>. Una delle problematiche maggiori era la possibilità che un Membro permanente potesse impedire a una parte in causa di ricevere un'udienza nel Consiglio di Sicurezza, così come appariva paradossale per uno Stato coinvolto in un conflitto di non partecipare alla decisione sullo stesso. Un ruolo molto attivo venne svolto dal Ministro degli esteri australiano Evatt che però non ottenne particolari successi. In ultimo, si raggiunse un'intesa attorno al punto più critico, ovvero la qualifica di una questione come procedurale o sostanziale. La posizione del Cremlino era volta a poter interrompere alla radice in seno al Consiglio qualsiasi discussione non autorizzata, incontrando le ostilità di chi auspicava una discussione libera e aperta. Gli Americani proposero allora di elencare nella Carta le questioni procedurali e sostanziali, con il veto si sarebbe applicato solo a "questioni impreviste", ottenendo infine il *placet* di Stalin<sup>242</sup>.

Il diritto di veto, così come delineato a San Francisco, ebbe tre conseguenze principali: in primis, rese altamente improbabile adottare misure centralizzate in applicazione della Carta

---

<sup>240</sup> Cfr. Wilcox F. "II. The Jalta Voting Formula". The American Political Science Review, vol. 39, no. 5; 1945. pp. 943-947.

<sup>241</sup> Cfr. Wilcox F. "II. The Jalta Voting Formula". The American Political Science Review, vol. 39, no. 5; 1945. pp. 948-951.

<sup>242</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.

contro uno qualsiasi dei membri permanenti. Allo stesso modo, fu resa incerta l'adozione di misure di sicurezza contro uno Stato strettamente allineato con uno dei membri permanenti. In ultima istanza, il veto vanificò a tutti gli effetti le qualifiche con cui l'articolo 51 cerca di subordinare il diritto di autodifesa collettiva al sistema di applicazione centralizzato del Capitolo VII. In altri termini, laddove uno dei P5, o un suo alleato, fosse stato coinvolto in un conflitto, il Consiglio sarebbe stato incapace di esercitare i suoi poteri ex Cap.VII né potendo fermare o limitare l'uso della forza, né sostenere le misure adottate per motivi di autodifesa<sup>243</sup>. Il veto avrebbe pregiudicato anche altri aspetti dell'attività dell'Organizzazione, in particolare l'ammissione di nuovi membri e la sospensione dei diritti (artt. 4 e 5 della Carta delle Nazioni Unite) gli sarebbero state subordinate, così come la nomina del Segretario generale<sup>244</sup>. Soprattutto le decisioni legate alla membership furono spesso bersaglio di questo potere, con circa un quarto degli esercizi del veto volti ad impedire l'ammissione di Stati invisi alle P5<sup>245</sup>. La situazione era poi aggravata dal fatto che un emendamento alla Carta delle Nazioni Unite sarebbe entrato in vigore solo dopo la ratifica da parte di tutti i Membri permanenti della Sicurezza, attribuendo ai P5 il potere di mantenere lo *status quo*.

Nonostante le rassicurazioni provenienti dalle parti, le criticità legate al veto non attesero a manifestarsi, con l'Unione Sovietica che già nel primo mese di lavori dell'organo lo esercitò, senza mai rinunciarvi più. Proprio l'Urss viene da molti additata come la principale responsabile per il parziale fallimento delle Nazioni Unite. Innegabile è tutt'ora l'uso massiccio del veto, che in diversi frangenti ha assunto un automatismo che poco si sposa con i principi sanciti dalla Carta, dovuto all'isolamento politico rispetto alle potenze occidentali<sup>246</sup>. La Francia non attese molto a sfruttare il proprio privilegio poiché già nel 1947 si oppose all'istituzione di una commissione per analizzare la questione Indonesiana<sup>247</sup>. Nel 1956 fu la prima volta della Gran Bretagna che, insieme alla Francia, decise di impedire una risoluzione volta a condannare l'invasione dell'Egitto, da queste stesse compiuta, nella crisi di Suez<sup>248</sup>. Per gli Stati Uniti si

---

<sup>243</sup> Cfr. Bardo F. "Veto". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2019.

<sup>244</sup> Cfr. Wouters J., Ruys M. "Use and Abuse of the Veto Power." Security Council reform A new veto for a new century?. Egmont Institute; 2005.pp. 9–18.

<sup>245</sup> Alcuni degli Stati a cui richiesta di ammissione venne osteggiata: Italia, Giappone, Laos, Vietnam, Corea del Nord e del Sud, Cambogia, Austria, Nepal, Kuwait ecc.

<sup>246</sup> Cfr. Russett B., et al. "Breaking the Security Council Restructuring Logjam". Global Governance, vol. 2, no. 1; 1996. pp. 65–80.

<sup>247</sup> Cfr. Singh SC. "The veto problem in the U.N." The Indian Journal of Political Science, vol. 19, no. 2; 1958. pp. 129–133.

<sup>248</sup> La Crisi di Suez, o Seconda guerra arabo-israeliana, fu un'invasione dell'Egitto alla fine del 1956 da parte di Israele, seguita da Regno Unito e Francia. L'obiettivo era quello di riprendere il controllo del Canale di Suez per le potenze occidentali e di rimuovere il Presidente egiziano Gamal Abdel Nasser, che aveva appena nazionalizzato la Compagnia del Canale di Suez, di proprietà straniera, che amministrava il canale. L'obiettivo primario di Israele era quello di riaprire lo Stretto di Tiran, bloccato. Dopo l'inizio dei combattimenti, le



dovette attendere il 1970, quando venne esercitato il veto nella questione legata alla Rhodesia del Sud. Tuttavia, appare doveroso evidenziare come nell'ultimo mezzo secolo Washington non abbia esitato ad imporsi attraverso l'esercizio dell'art.27.3, sintomo di un maggior isolazionismo rispetto al passato.

Tra la fine degli anni ottanta e la prima metà degli anni novanta, il Consiglio vide il periodo di massima attività, dovuto alla conclusione della Guerra fredda che portò alla dissoluzione dell'Urss e alla contestuale nascita della Federazione Russa che utilizzò, almeno in un primo momento, il diritto di veto in maniera più blanda<sup>249</sup>.

L'attività del Consiglio di Sicurezza ha dimostrato che le P5 raramente sono state chiamate ad esercitare il veto per salvaguardare iniziative militari proprie, piuttosto sono intervenute in situazioni in cui non erano coinvolte direttamente, al fine di attirare nella loro sfera d'influenza quegli Stati che non dispongono del medesimo potere. Il veto ha rappresentato uno strumento intrinsecamente politico che non ha rispettato le rassicurazioni di Stati Uniti e Russia in primis, ma piuttosto ha concretizzato i timori di coloro che avevano espresso dubbi su un potere tanto ostativo<sup>250</sup>.

### **(Segue) b) Funzionamento**

L'art. 27 della Carta riflette il compromesso raggiunto a Jalta e afferma che «1. Ogni membro del Consiglio di Sicurezza dispone di un voto. 2. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su questioni di procedura sono prese con un voto favorevole di nove [7 prima dell'allargamento del Consiglio avvenuto nel 1965] membri. 3. Le decisioni del Consiglio di Sicurezza su ogni altra questione sono prese con un voto favorevole di nove [7 fino al 1965] membri, nei quali siano compresi i voti dei membri permanenti; tuttavia, nelle decisioni previste dal cap. VI e dal par. 3 dell'art. 52, un membro che sia parte in una controversia deve astenersi dal voto». L'ultimo paragrafo viene comunemente individuato come la fonte del diritto di veto, imponendo questo che le decisioni di carattere non procedurale debbano necessariamente essere adottate con il voto favorevole di tutti e cinque i Membri permanenti.

---

pressioni politiche di Stati Uniti, Unione Sovietica e Nazioni Unite portarono al ritiro dei tre invasori. L'episodio umiliò il Regno Unito e la Francia e rafforzò Nasser. Cfr. "Suez, Canale di". Disponibile in «[https://www.treccani.it/enciclopedia/canale-di-suez\\_%28Dizionario-di-Storia%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/canale-di-suez_%28Dizionario-di-Storia%29/)». 2011.

<sup>249</sup> Cfr. Sinha D. "Veto Provision in UN Charter: Issues and Dimensions." *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 14, no. 4; 2019. pp. 267–74.

<sup>250</sup> Cfr. Dennett R. "Politics in the Security Council." *International Organization*, vol. 3, no. 3; 1949. pp. 421–33.

La circostanza per cui uno Stato detentore di un seggio permanente si opponga all'adozione di un atto, esprimendo il suo voto contrario, impedirà che questo possa entrare in vigore<sup>251</sup>; ma cosa accadrebbe se uno dei P5 si astenesse? Muovendo da un'interpretazione letterale è indubbio che la Carta richieda l'unanimità, escludendo di conseguenza la validità di ogni decisione in cui un Membro permanente si dovesse essere astenuto. A favore di questo orientamento non solo propende la lettera dell'art. 27, ma anche lo spirito della Carta. Secondo un'interpretazione teleologica, infatti, l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale, sarebbe in grado di agire efficacemente solo laddove sia sostenuto da tutte le grandi Potenze che compongono il suo fulcro<sup>252</sup>. In questo senso si orienterebbero anche i lavori preparatori, a San Francisco, infatti, il III Comitato pose esplicitamente la domanda «If a motion is moved in the Security Council on a matter, other than the matter of procedure, under the general words in paragraph 3 [art.27], would the abstention from voting of any of the permanent members of the Security Council have the same effects as a negative vote by that member in preventing the Security Council from reaching a decision on the matter?». La risposta venne resa in uno Statement da parte delle quattro Nazioni sponsor, ed in aggiunta la Francia, che non fronteggiò però apertamente la problematica. Dalle parole dei futuri Membri permanenti, riecheggiava la necessità di raggiungere l'unanimità per adottare la decisione, laddove essa riguardasse tematiche delicate come la pace. Ma l'utilizzo del verbo «*to concur*» non si sposava al meglio con la necessità di chiarezza, poiché poteva tanto indicare l'esigenza di un voto affermativo, quanto l'assenza di una opposizione esplicita e formale attraverso il veto. L'interpretazione originaria venne individuata nella prima, ma i dubbi degli Stati occidentali sulla vincolatività dell'atto furono diversi, così come analizzato nelle pagine precedenti<sup>253</sup>. Perplexità che vennero poi accentuate dal diritto internazionale che riconosce nella prassi una forma di interpretazione autentica<sup>254</sup>.

È stata però proprio la prassi, sin dalla nascita dell'organizzazione, a dimostrare invece l'opposto, nel senso di ammettere la validità di delibere assunte con l'astensione di un Membro permanente. La prima occasione in cui fu possibile affrontare il problema si presentò nel 1946, quando si aprì il dibattito sulla situazione della Spagna franchista che, secondo alcuni Stati

---

<sup>251</sup> Cfr. Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012. pp.173-175.

<sup>252</sup> Cfr. Kelsen H. "Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations". Harvard Law Review, vol. 59, no. 7; 1946. pp. 1099.

<sup>253</sup> Per una riflessione sulla natura giuridica dello Statement si rinvia al Capitolo 2.1.2.

<sup>254</sup> Cfr. Stavropoulos C. "The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council Under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations". The American Journal of International Law, vol. 61, no. 3; 1967. pp. 737-52.

membri dell'ONU, era in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionale. In questo scenario, il delegato russo decise di astenersi dal voto sulla creazione di un Sottocomitato incaricato di studiare se il regime di Franco costituisse effettivamente una minaccia alla pace. Nonostante la disapprovazione sovietica verso una delibera considerata dilatoria, la scelta fu quella di astenersi per non impedire l'adozione dell'atto, a condizione però che tale azione non costituisse «un precedente idoneo ad influenzare in qualche modo il problema più generale del valore dell'astensione dei membri permanenti del Consiglio». Le conseguenze dell'iniziativa dell'Unione Sovietica furono invece opposte agli auspici espressi dal delegato: le astensioni si moltiplicarono senza mai presentare problemi riguardanti la procedura di voto o eccezioni di sorta<sup>255</sup>. Si era creata a tutti gli effetti una prassi che legittimava la validità delle delibere assunte senza il favore espresso di tutti i Membri permanenti, non attribuendo dunque all'astensione un'effetto invalidante<sup>256</sup>. Diversi esempi possono essere ricordati, a partire dalla Cina che si astenne sulla risoluzione 678 del 1990 volta a far rispettare le altre risoluzioni già emanate. La riforma intervenuta nel 1965, atta ad innalzare il numero di seggi dagli undici originali ai quindici attuali, non sembra aver inciso in alcun modo sulla prassi. Quanto detto è dimostrato da un lato il fenomeno dell'astensione è continuato senza riserve ed in secondo luogo, dalla pronuncia resa nel 1971 dalla Corte Internazionale di Giustizia sul caso della Namibia. In questa *advisory opinion*, i giudici hanno riaffermato il consolidamento della consuetudine che permette l'adozione di atti anche in difetto del voto di un Membro permanente<sup>257</sup>.

È pacifico che quanto detto fino ad ora non trovi un riscontro nelle ipotesi di astensione obbligatoria prevista dall'art.27.3. Quest'ultima disposizione afferma infatti che, un Membro coinvolto in una controversia debba astenersi dal votare le decisioni ex Cap.VI e art.52.3, di conseguenza *nulla questio* sulla validità dell'atto adottato con queste modalità. Anche

---

<sup>255</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B, Focarelli C. “Le Nazioni Unite”. Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 90-94.

<sup>256</sup> Cfr. Wilcox F. “The rule of unanimity in the Security Council”. Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969), vol. 40; 1946. pp. 55-56.

<sup>257</sup> Cfr. ICJ advisory opinion of 21 June 1971: « 21. The first objection is that in the voting on the resolution two permanent members of the Security Council abstained. It is contended that the resolution was consequently not adopted by an affirmative vote of nine members, including the concurring votes of the permanent members, as required by Article 27, paragraph 3, of the Charter of the United Nations. 22. However, the proceedings of the Security Council extending over a long period supply abundant evidence that presidential rulings and the positions taken by members of the Council, in particular its permanent members, have consistently and uniformly interpreted the practice of voluntary abstention by a permanent member as not constituting a bar to the adoption of resolutions. By abstaining, a member does not signify its objection to the approval of what is being proposed; in order to prevent the adoption of a resolution requiring unanimity of the permanent members, a permanent member has only to cast a negative vote. This procedure followed by the Security Council, which has continued unchanged after the amendment in 1965 of Article 27 of the Charter, has been generally accepted by Members of the United Nations and evidences a general practice of that Organization. »

l'astensione obbligatoria comporta però delle problematiche legate all'interpretazione del termine «controversia». Generalmente parlando la disposizione in esame nasce con l'intento di concretizzare il principio *nemo iudex in re sua*, cioè nessuno può essere chiamato a giudicare una controversia in cui è anche parte. Per la precisione, l'obbligo di astensione ricorre solo nelle ipotesi ricadenti sotto il Capitolo VI, rimanendo soggiogate dal veto quelle implicanti l'uso della forza ex Capitolo VII. A ben vedere, si tratta di un divieto dalle implicazioni non decisive poiché le P5 potranno continuare a sfruttare la loro posizione privilegiata quando chiamate ad applicare le sanzioni o altre misure coercitive. Il contrasto interpretativo sorge laddove una definizione chiara di "controversia" manca, o meglio esiste nella giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia, ma di portata eccessivamente estesa: nel caso "Mavrommatis" venne definita come «un disaccordo su di un punto di diritto o di fatto, un contrasto, un'opposizione di tesi giuridiche o di interessi tra due soggetti»<sup>258</sup>. Laddove si abbracciasse tale soluzione, è chiaro che le implicazioni sarebbero drastiche per i Membri permanenti, che sarebbero chiamati ad astenersi di continuo. Una soluzione alternativa ed univoca non può essere trovata dal momento che abbiamo già analizzato come vi sia grande incertezza sull'uso dei termini "controversia e situazione" al Cap.VI<sup>259</sup>. Alla luce di quanto fin ora detto, vanno evidenziati vari casi in cui il Consiglio, di fronte a progetti di delibere che rientravano nel quadro del cap. VI e che coinvolgevano direttamente Membri permanenti, ha ammesso quest'ultimi a votare e ad esercitare il diritto di veto<sup>260</sup>.

Una questione simile all'astensione è quella della mancata partecipazione al voto di uno dei P5. Da una prospettiva simbolica, la mancata partecipazione alle votazioni riflette un dissenso maggiore rispetto alla mera astensione, rendendola così uno strumento molto significativo nelle relazioni politiche tra Stati. La volontà sottostante a tale comportamento è, da un lato contestare implicitamente l'atto d'adottare, e dall'altro dissociarsi dagli effetti giuridici dello stesso. A differenza della prassi dell'astensione, quella della mancata partecipazione alla votazione nacque dalla Repubblica popolare Cinese, che si oppose a diverse delibere relative alla costituzione e al funzionamento di forze armate o di osservazione dell'ONU<sup>261</sup>.

Approfondendo ulteriormente l'art.27.3 e le questioni ad esso connesse, è opportuno affrontare il tema dell'assenza di un membro permanente in una seduta del Consiglio. La prassi in questo

---

<sup>258</sup> Cfr. sentenza n. 2 del 30.8.1924, in CPJI, Recueil, Série A, n. 2, p. 11.

<sup>259</sup> Cfr. paragrafo 2.3.

<sup>260</sup> Cfr Gross L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meetings." The Yale Law Journal, vol. 60, no. 2; 1951.pp. 209–211.

<sup>261</sup> Ad esempio per le risoluzioni sulle Forze armate operanti nel Medio Oriente, SCOR, 28th year, 1973, 1760th meet.; 33rd year, 1978, 275th meet.

contesto è, a dir il vero, poco cospicua, elemento che rende incerte le deduzioni che vengono elaborate e che impone di affrontarlo con cautela. Muovendo da un'analisi storica, tre sono stati i casi in cui un Membro permanente si è assentato: per la prima volta fu l'Unione Sovietica che, in protesta all'ingerenza del Consiglio sulla questione iraniana, minacciò di assentarsi laddove si fosse tornato a discutere della stessa. L'origine della dissidia era l'audizione del Consiglio su richiesta dell'Iran in merito all'intromissione sovietica nei suoi affari nel 1946. La controversia si risolse con un accordo tra i due Stati coinvolti senza necessitare l'intervento dell'Onu, ma il Consiglio decise nella 36<sup>a</sup> seduta del 25 maggio del 1946 di mantenere la questione all'ordine del giorno. La reazione russa a questa scelta fu appunto di minacciare l'assenza nelle riunioni che avessero riguardato la questione iraniana, specificando che qualsiasi delibera adottata sarebbe stata contestata nella sua validità. La posizione ostile sovietica non intimidì il CdS che continuò da un lato a trattare il tema, adottando anche una decisione di natura procedurale, e dall'altro però omise di fronteggiare l'incertezza legata alle conseguenze dell'assenza di una delle P5<sup>262</sup>. L'esplicitazione dell'opinione condivisa dai restanti Membri permanenti venne riassunta nelle parole del delegato Britannico Cadogan, il quale affermò che l'assenza non era altro che una forma di astensione. Le conseguenze non sarebbero dunque state invalidanti ai fini dell'adozione di un atto<sup>263</sup>.

Il secondo caso, ben più rilevante, risale al 1950 e vide come protagonista sempre la Russia Sovietica. L'assenza in questo caso fu effettiva e prolungata, dal momento che per oltre sei mesi il delegato sovietico non prese parte ai lavori del Consiglio con l'obiettivo di protestare contro la mancata sostituzione della Cina popolare alla Cina nazionalista in seno al Consiglio. Così come accaduto in precedenza, l'Unione Sovietica avvertì che avrebbe disconosciuto qualsiasi delibera adottata nel periodo in questione, ma questa volta l'organo adottò ben due risoluzioni, la n. 83 del 27.6. e la n. 84 del 7.7.1950, di rilevanza primaria poichè alla base della guerra di Corea. Il clima era inevitabilmente acceso, a sostegno alle proteste Russe erano intervenute anche le Repubbliche Sovietiche (Polonia, Cecoslovacchia, Ucraina). Gli altri Membri permanenti adottarono in questo caso un'interpretazione analogica a quella dell'astensione di una P5, in modo tale da legittimare le delibere votate<sup>264</sup>. In questo senso sembrava potersi formare una consuetudine anche in riferimento all'assenza senonchè, successivamente, si

---

<sup>262</sup> Cfr. Gross L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meetings." *The Yale Law Journal*, vol. 60, no. 2; 1951. pp. 230-235.

<sup>263</sup> Cfr. Liang YL. "Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council". *The American Journal of International Law*, vol. 44, no. 4; 1950. p.701.

<sup>264</sup> Cfr. Goodrich L. "The United Nations and the Korean War: A Case Study." *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 25, no. 2; 1953. pp. 91-102.

realizzò un evento che avrebbe mutato le convinzioni maturate. Accadde che durante una seduta, il delegato americano si allontanò lasciando agli altri Membri la possibilità di deliberare in sua assenza. Ma la scelta unanime dei restanti Membri fu di attendere e non votare una delibera né una dichiarazione del Presidente volta a condannare Israele per la colonizzazione dei territori palestinesi. In questo modo, però, gli Stati Uniti hanno potrebbero aver creato un veto implicito, anche detto tascabile (*de poche*) che, unito alla posizione russa ancora oggi sostenuta, sembra impedire la formazione di una consuetudine analoga a quella sull'astensione<sup>265</sup>.

La prassi, in definitiva, ha giocato un ruolo centrale nel superare le difficoltà legate ad una Carta non sempre chiara, con l'intento di propiziare un maggior attivismo, a scapito di un'interpretazione fedele al testo. Da una prospettiva più garantista, si tratta di un atteggiamento non necessariamente lodevole ma se valutato nell'ottica delle difficoltà funzionali del Consiglio, allora la considerazione potrà essere differente. Il rischio di attribuire efficacia ostativa all'astensione ed all'assenza, sarebbe quello di paralizzare definitivamente un organo già fortemente criticato per il suo immobilismo.

L'art. 27 costituisce oggetto di discussione anche in merito al "doppio veto", formula che, nella vulgata, indica la possibilità per un membro permanente di esercitare preliminarmente il proprio diritto di veto sulle decisioni riguardanti la natura procedurale o meno di una certa materia. Infatti, dato che l'art. 27 distingue, ai fini della votazione, tra delibere su questioni «procedurali» e delibere sulle «altre questioni», prevedendo per le prime l'esclusione dell'esercizio del veto, mentre per le seconde l'opposto. Orbene, risolvere la problematica in un senso o nell'altro comporterebbe conseguenze non secondarie: quando un membro permanente intende avvalersi del potere ex art.27.3, deve necessariamente sostenere che la risoluzione in esame riguarda una questione non procedurale. Ma laddove i Membri non siano concordi a definire la natura della materia, allora si dovrà rimetterla ai voti. Continuando ad analizzare l'ipotesi negli interessi del Membro permanente, questi avrà tutto il vantaggio a sostenere che la votazione debba seguire quella prevista per le «altre questioni» in modo tale da poter esercitare il veto. Laddove, come già accaduto in passato, ciò venisse concesso dagli altri

---

<sup>265</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 96-97. Di avviso contrario Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012, quale viene affermato che «[...]l'assenza non è equivalente al veto e non ha impedito al Consiglio di deliberare.».

Membri, allora lo Stato potrà tanto esercitare prima il veto per determinare che si tratti di una questione sostanziale, e poi paralizzare la delibera al momento della sua adozione<sup>266</sup>.

Una regolamentazione chiara ancora una volta latita, la Carta nulla dispone a riguardo mentre lo Statement adotta inevitabilmente una posizione più garantista per le P5. Nelle intenzioni delle quattro Nazioni sponsor della Conferenza di San Francisco, la decisione sarebbe stata assunta con la maggioranza richiesta per le decisioni di natura sostanziale, riconoscendo dunque il veto. Fermo restando quanto detto, non traspariva grande interesse nel chiarire la tematica, considerata già ampiamente definita dalla Carta<sup>267</sup>. Nella prassi lo Statement si è prestato a più interpretazioni, a sostegno sia dell'una che dell'altra tesi a seconda della parte di esso invocata, non essendo dunque risolutivo. A differenza di quanto accaduto in altre circostanze, in questo caso neanche la prassi garantisce un supporto. Vi sono state diverse situazioni in cui la questione si è posta, ma le modalità di risoluzione sono state le più diverse, rendendo impossibile la consolidazione di una consuetudine. Già nel 1946, il 26 giugno per la precisione, durante un meeting del Consiglio in cui si stava decidendo sul possibile pericolo per la sicurezza collettiva derivante dal regime franchista, venne coniata la dicitura “*double veto*”. Nel corso della seduta venne adottata una delibera, con nove voti favorevoli e due contrari, con cui veniva sottoposto ad una continua e stretta osservazione dell'Assemblea Generale il regime di Franco, in modo tale da permettere un'azione tempestiva in caso di violazioni della Carta. Uno dei due voti contrari proveniva dal delegato Gromyko, in rappresentanza della Russia che sosteneva la natura non procedurale della questione e la conseguente invalidità della delibera. Il contrasto interpretativo rimesso ai voti, seguendo quanto disposto dall'art.27.3, vide la Russia avere la meglio attraverso l'esercizio del veto<sup>268</sup>. La medesima sorte seguirono nel 1947, una delibera che invitava l'Assemblea a discutere la questione degli incidenti alla frontiera greca e, nel 1948, il progetto di risoluzione che tendeva ad istituire un Sottocomitato per la raccolta di documenti e testimonianze sul colpo di stato in Cecoslovacchia. Si sarebbe potuto iniziare a parlare di una prassi consistente aderente allo Statement, se questa non fosse stata radicalmente sconfessata negli anni successivi. Già nel 1950 si assistette ad una prima discontinuità, quando non venne tenuto in considerazione il veto cinese in una questione dai contorni incerti: l'oggetto del contendere era una sorta di una risoluzione invitante il Governo di Mao ad esporre il proprio

---

<sup>266</sup> Cfr. Rudzinski A. “The So-Called Double Veto”. *The American Journal of International Law*, vol. 45, no. 3; 1951. pp. 443–45.

<sup>267</sup> Cfr. Gross L. “The Double Veto and the Four-Power Statement on Voting in the Security Council.” *Harvard Law Review*, vol. 67, no. 2; 1953. pp. 251–54.

<sup>268</sup> Cfr. Liang YL. “The So-Called ‘Double Veto’”. *The American Journal of International Law*, vol. 43, no. 1. 1949. pp. 143–44.

punto di vista dinanzi al Consiglio sulla situazione di Taiwan e sulla presenza statunitense sull'isola. Il delegato cino-nazionalista sosteneva che, a causa della controversia circa la rappresentanza cinese all'ONU, l'invito avesse natura sostanziale. Chiamati a votare sulla questione preliminare, tra le proteste e le riserve del delegato di Chang Kai-scek, i Membri si pronunciarono contro la tesi di quest'ultimo. L'inviato di Mao venne dunque ammesso alla discussione. Non si trattò di un precedente di grande rilievo, poiché la tesi cinese era fondata su un argomento molto debole, ma senz'altro segnò l'inizio di un cambiamento in seno all'organo<sup>269</sup>. Il percorso intrapreso dalla questione di Formosa venne sviluppato quasi un decennio più tardi, precisamente nel 1959 quando Consiglio chiamato a stabilire se fosse attinente alla procedura l'istituzione di un comitato d'indagine, adottò una decisione sui generis. Il medesimo problema si era infatti proposto già nel 1948 in merito alla Cecoslovacchia, venendo risolto attraverso l'applicazione dell'art.27.3. Questa volta invece l'esito fu differente poiché non venne tenuto in considerazione il veto russo e il comitato fu così costituito<sup>270</sup>.

Trarre da queste esperienze una soluzione definitiva appare quanto mai difficoltoso, piuttosto evidenzia la mancanza di un organo dalla funzione nomofilattica che possa garantire un'interpretazione vincolante della Carta. Per rendere meno gravoso il compito degli Stati di distinguere le varie categorie di questioni, lo Statement effettua una elencazione di quelle procedurali: Tali questioni riguardano lo svolgimento delle riunioni del Consiglio (art. 28), l'istituzione di organi sussidiari (art. 29), l'adozione del regolamento interno (art. 30) e la partecipazione di membri dell'ONU ma non del Consiglio (artt. 31 e 32) o di Stati non membri dell'ONU (art. 32) ai lavori del Consiglio senza diritto di voto<sup>271</sup>. Nonostante gli sforzi, la materia lungi dall'essere chiara.

Da segnalare è la tendenza di affidare l'adozione di delibere al Consensus: si tratta di una procedura che esclude la votazione espressa, sostituendola con la mancata manifestazione di voti contrari all'adozione dell'atto. Il consensus riflette un'idea di unanimità che invero non sempre ricorre, dal momento la delibera adottata in tal modo potrebbe accompagnarsi alla espressa dichiarazione di qualcuno dei membri di «dissociarsi» dal consensus<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 101-102.

<sup>270</sup> Cfr. Kellogg M. "The Laos Question: Double What Veto?". *Virginia Law Review*, vol. 45, no. 8; 1959. pp. 1352-60.

<sup>271</sup> Cfr. Gross L. "The Double Veto and the Four-Power Statement on Voting in the Security Council." *Harvard Law Review*, vol. 67, no. 2; 1953. pp. 245-50.

<sup>272</sup> Cfr. Rai Kul B. "UN Voting Data". *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, no. 1; 1982.  
Rappard W. "The Evolution of the League of Nations." *The American Political Science Review*, vol. 21, no. 4; 1927. pp. 188-92.



Va infine analizzata la partecipazione alle riunioni dell'organo degli Stati che non sono membri del Consiglio: gli articoli di riferimento sono il 31 e 32 della Carta e l'art. 39 del reg.to interno del Consiglio. Ex art. 31 ogni qualvolta il Consiglio «ritenga che gli interessi di tale membro siano particolarmente coinvolti» potrà invitare uno Stato membro dell'ONU a partecipare ai lavori dell'organo, ovviamente senza diritto di voto. L'art. 39 reg.to interno, attribuisce al Consiglio il potere d'invitare qualsiasi persona fisica che esso ritenga idonea a fornire informazioni o a dare assistenza in materia di sua competenza. Più articolato è il discorso sull'art. 32 il quale dispone che ogni membro dell'ONU che non sia membro del Consiglio e ogni Stato che non sia membro delle Nazioni Unite debba partecipare ai lavori dell'organo, senza diritto al voto, qualora «sia parte di una controversia in esame avanti al Consiglio». A differenza degli articoli precedenti, in questo caso l'organo è obbligato a sentire lo Stato estraneo, limitando la sua discrezionalità al potere di fissare le condizioni per la partecipazione ai lavori. La disposizione in esame è molto importante perché rappresenta la forma più efficace d'intervento di uno Stato non membro dell'organizzazione, ai lavori di quest'ultima<sup>273</sup>.

### **3.5 L'immobilismo derivante dall'esercizio del veto**

Riconoscimento della sovrana uguaglianza di tutti i Membri; il rispetto dell'indipendenza politica e della integrità territoriale degli Stati; risoluzione delle controversie internazionali al fine di non mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionali; prestare assistenza alle Nazioni Unite nelle azioni adottate nel rispetto della Carta e rinunciare a dare assistenza a quegli Stati che sono destinatari di azioni preventive o esecutive da parte dell'ONU; questi i principi a cui l'attività del Consiglio di Sicurezza dovrebbe ispirarsi<sup>274</sup>. Ma al di fuori delle dichiarazioni e dei proclami, cosa ha dimostrato la storia?

La nascita del CdS, è un compromesso dovuto all'esigenza di riunire in un unico corpus due "mondi" tanto distanti politicamente quanto indispensabili a garantire la sicurezza della Comunità. Da questi presupposti inevitabile è stata la difficoltà di giungere ad un assetto che potesse accontentare tutti, senza però pregiudicare il funzionamento dell'organo. Il punto di contatto venne trovato, come sappiamo, nell'attribuzione alle cinque Potenze vincitrici della Seconda guerra mondiale del diritto di veto. Le conseguenze di questa scelta sulla vita del Consiglio furono drastiche: l'idea dei costituenti di creare un organo forte e presente venne

---

<sup>273</sup> Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp. 112-113.

<sup>274</sup> Cfr. Norman J. O. Makin. "An Evaluation of the Security Council." The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 252, 1947, p. 93.

concretamente ridimensionata, a vantaggio piuttosto degli interessi individuali dei Membri permanenti<sup>275</sup>.

Il veto è stato, ed è tutt'ora, uno strumento di grande utilità soprattutto per le due Nazioni attorno a cui ruota la geopolitica mondiale: Stati Uniti e Russia. Quest'ultima ha da sempre usato, o per alcuni abusato, del potere concesso all'art.27.3 al fine di sopperire alla situazione di isolazionismo che viveva, e che vive oggi più che mai, in seno all'organo. Formalmente parlando, un'immagine diversa potrebbe essere percepita dall'opinione pubblica laddove uno degli altri Membri permanenti si allineasse alla politica del Cremlino, dividendo dunque l'"onere" di arginare le potenze atlantiche attraverso l'uso del veto. Nel corso degli anni, diverse sono state le ragioni poste a fondamento dell'esercizio di questo potere: tutelare gli interessi diretti in una determinata questione; la protezione di Stati satelliti e alleati; impedire l'acquisizione della qualità di membro a Stati invisi; l'utilizzo del doppio veto per determinare il carattere sostanziale di una materia<sup>276</sup>. Al di là del movente il risultato è il medesimo, il sostanziale immobilismo dell'organo che viene privato della sua possibilità di agire. Esemplificativa di questa disfunzionalità intrinseca è stata la vicenda avente ad oggetto la crisi del canale di Suez nel 1956. Il Presidente egiziano Nasser decise nel luglio dello stesso anno di nazionalizzare il canale, pregiudicando direttamente gli interessi economici di Francia ed Inghilterra che detenevano il controllo dell'area. Le conseguenze si sarebbero però spinte oltre, andando a toccare anche Israele, le cui navi non sarebbero state più lasciate navigare nel canale. La risposta di Tel Aviv fu di invadere l'Egitto per destituire Nasser e ripristinare lo *status quo*, operazione supportata dai due Stati europei desiderosi di riacquisire quanto perduto. L'azione militare israeliana non poteva essere tollerata dal CdS in quanto manifestamente contraria al divieto di uso della forza, di conseguenza gli Stati Uniti proposero una risoluzione per imporre la fine dell'operazione. Gran Bretagna e Francia si opposero, impedendo l'adozione dell'atto e contestualmente il corretto funzionamento dell'organo, incapacitato di svolgere il suo ruolo di garante della pace. La guerra continuò finché sotto le pressioni politiche di Stati Uniti e Unione Sovietica, i tre invasori cedettero<sup>277</sup>.

Un altro esempio ancor più eclatante della sostanziale impossibilità per il Consiglio di essere un argine rispetto alle politiche aggressive delle potenze che lo compongono, è rappresentato

---

<sup>275</sup> Cfr. Schrijver N. "Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security." *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 12, no. 1; 2007. pp. 127-29.

<sup>276</sup> Cfr. Padelford N J. "The Use of the Veto". *International Organization*, vol. 2, no. 2; 1948. pp. 233-334.

<sup>277</sup> Cfr. Afoaku O., Okechukwu U. "United Nations Security Council reform: a critical analysis of enlargement options". *Journal of Third World Studies*, vol. 18, no. 2, 2001. pp. 155-156.

dall'invasione dell'Iraq per mano degli Stati Uniti nel 2003. All'alba del 20 maggio 2003 ebbe inizio l'operazione "Shock and Awe", risultato dello scadere dell'ultimatum americano rivolto all'allora Presidente iracheno Saddam Hussein. Formalmente il regime di Hussein venne annientato in venti giorni, ma le conseguenze della guerra furono ben più gravose anche per Washington. Quale fu la reazione dell'Onu dinanzi, ancora una volta, ad una violazione della Carta idonea a porre in pericolo la Comunità internazionale? Praticamente alcuna. L'amministrazione Bush si caratterizzò per la dottrina della autodifesa preventiva, intesa come la possibilità di attaccare per primi coloro che avrebbero potuto mettere in pericolo la sicurezza della Nazione in maniera tanto grave da impedire qualsiasi risposta. Si trattava di una tesi pericolosa, che rendeva molto labile il confine tra legittima difesa e violazione dell'uso della forza. In ossequio a questa dottrina, Washington intraprese una politica "unilateralista" intesa cioè come la ferma decisione a tutelare gli interessi nazionali indipendentemente dal supporto di alleati o di Organizzazioni internazionali<sup>278</sup>. Il documento "National Security Strategy" del settembre 2002 fu la formalizzazione della dottrina Bush, che venne attuata pochi mesi più tardi attraverso l'invasione dell'Iraq, accusato di essere in possesso di armi di distruzione di massa<sup>279</sup>. Le cicatrici dell'operato americano sulle Nazioni Unite furono semplice manifestazione di un'inefficacia inscindibile dall'assetto attuale del Consiglio<sup>280</sup>. Quando chiamato ad pronunciarsi sulle controversie riguardanti gli Stati titolari del veto, è la stessa carta a permettere a questi di non astenersi e di conseguenza ad ostacolare l'adozione di qualsiasi decisione a loro contraria.

Un ulteriore esempio fu la Guerra di Corea. All'indomani della costituzione dell'Onu, nel 1950, ebbe luogo un conflitto che vide per la prima volta l'intervento del Consiglio attraverso gli strumenti che la Carta mette a disposizione. A differenza di quanto si potrebbe intendere però, la Guerra di Corea fu tutt'altro che un esempio di efficienza dell'organo, piuttosto evidenziò ancora una volta le deficienze strutturali che lo caratterizzano. Le ostilità divamparono il 25 giugno 1950 quando i Nord Coreani decisero di varcare il confine demarcato dal trentottesimo parallelo e di invadere la Corea del Sud. Il contesto storico era già quello della Guerra fredda, con gli Stati Uniti a sostegno della Corea del Sud, mentre i Russi e la Cina al fianco dei "vicini"

---

<sup>278</sup> Cfr. Lafeber W. "The Bush Doctrine". *Diplomatic History*, vol. 26, no. 4; 2002. pp. 543–58.

<sup>279</sup> Cfr. Berdal M. "UN Security Council and the Crisis over Iraq." *The UN Security Council: Ineffective but Indispensable*, Norwegian Institute for Defence Studies; 2003. pp. 11–15.

<sup>280</sup> Cfr. Berdal M. "Assessing the Consequences of the Iraq Crisis for the Security Council and the UN." *The UN Security Council: Ineffective but Indispensable*, Norwegian Institute for Defence Studies; 2003. pp. 15–20.

al Nord del parallelo<sup>281</sup>. Il Consiglio di Sicurezza viveva in quel periodo la prima vera assenza prolungata di uno dei membri permanenti: l'Unione Sovietica<sup>282</sup>. Truman, Presidente statunitense, colse prontamente la possibilità di dare un'aura di legittimità all'intervento armato che aveva già deliberato, facendo approvare in Consiglio, grazie all'assenza del veto russo, la risoluzione numero 83 con cui veniva richiesto di fornire assistenza alla Corea del Sud contro la "violazione della pace" in atto. Il comando delle operazioni venne affidato al Generale McArthur ed in concreto solo gli Americani ebbero un ruolo nella conduzione delle operazioni: la scelta di superare il trentottesimo parallelo fu adottata dall'Assemblea ma solo dietro una forte spinta statunitense; la decisione di avanzare al confine della Manciuria non vide coinvolte le Nazioni Unite, dove anzi molti Stati erano contrari; infine anche i negoziati di pace furono prerogativa di Washington<sup>283</sup>. Il comportamento tenuto dal Consiglio nel corso della Guerra di Corea evidenziò ancora una volta come da un lato fosse necessario aggirare la Carta per permettere un maggior attivismo e dall'altro, come l'organizzazione venisse strumentalizzata dalle superpotenze per inseguire interessi individuali. Stati Uniti, Russia e Cina vennero coinvolti a vario titolo nella guerra ma non nell'esercizio del loro ruolo di garanti della pace, in quanto membri permanenti del Consiglio, quanto all'opposto per limitarsi reciprocamente e prendere un vantaggio nella Guerra che già da anni stavano combattendo su più fronti<sup>284</sup>. Quanto riportato, rappresenta una minima parte delle innumerevoli situazioni in cui l'Onu non è riuscita ad intervenire efficacemente a causa delle frizioni interne tra le P5 ed il futuro non preannuncia nulla di diverso considerando l'attuale scacchiere internazionale. È forse opportuno porsi una seria domanda sull'utilità di un organo nato con un obiettivo che non può realizzare per scelta stessa dei suoi costituenti. Le analogie con l'immobilismo del suo antenato storico, il Consiglio della Società delle Nazioni, non riflettono gli intenti manifestati negli anni quaranta, ma piuttosto ciò che si voleva evitare.

### **3.6 Il problema del deficit di rappresentatività**

Nato con il proposito di riflettere l'assetto geopolitico del secondo dopoguerra, ad oggi, il Consiglio di Sicurezza è mira di incalzanti critiche da parte di coloro che lo accusano di non aver saputo rimodellarsi con il trascorrere degli anni. La composizione dell'organo è regolata

---

<sup>281</sup> Cfr. Choi Chong-Ki. "The Korean question in the United Nations". *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 8, no. 3/4; 1975. pp. 395-397.

<sup>282</sup> Per un approfondimento si rinvia al paragrafo precedente.

<sup>283</sup> Cfr. Stairs D. "The United Nations and the Politics of the Korean War". *International Journal*, vol. 25, no. 2; 1970. pp. 302-20.

<sup>284</sup> Cfr. Weathersby K. "The Korean War Revisited." *The Wilson Quarterly*, vol. 23, no. 3; 1999. pp. 91-95.

dall'art.23 che individua due categorie di Membri, da un lato i cinque Membri permanenti, e dall'altro i dieci Membri eletti dall'Assemblea Generale con mandato biennale<sup>285</sup>. Dal 1965, anno dell'ampliamento agli attuali quindici Stati, il Consiglio è rimasto sostanzialmente inalterato. In aggiunta, i Membri permanenti non sono mai stato oggetto di ripensamento nonostante sia difficile non riconoscere, politicamente parlando, un ridimensionamento del ruolo di almeno due di questi. L'unico elemento che ad oggi accomuna le ex potenze Alleate è il possesso di testate nucleari. Generalmente parlando, i sostenitori di un cambiamento richiamano alla funzione che deve ricoprire il Consiglio, sottolineando come i problemi attuali siano più complessi e stratificati rispetto a quelli di mezzo secolo fa e di conseguenza impongono un maggiore sforzo nel contrastarli. Questioni delicate come il terrorismo, il cambiamento climatico, le guerre in Africa e nel Medio Oriente, richiedono un organo maggiormente rappresentativo che possa intervenire non solo attraverso l'uso della forza, ma anche attraverso i canali diplomatici. Non riconoscere la nascita di nuovi poli d'influenza e nuove potenze avrebbe come ricaduta la delegittimazione di un organo non più rappresentante dell'assetto politico e militare globale<sup>286</sup>. Le conseguenze della delegittimazione sarebbero drammatiche poiché impatterebbero sul potere di persuasione e sull'effettività dell'azione dell'ONU, trasformando il Consiglio di Sicurezza in un organo inabile simile al Consiglio della Società delle Nazioni<sup>287</sup>.

Le Nazioni Unite, nella composizione della membership attuale, sono un lontano parente dell'Organizzazione nata nel 1945: gli Stati membri sono più che quadruplicati ed il personale è aumentato ancor di più. La “ famiglia” dell'Onu si è espansa nel corso degli anni, e contestualmente si sono ingigantiti quei problemi che già si intravedevano alla sua costituzione<sup>288</sup>. Utile è rammentare che l'elezione dei Membri non permanenti avviene sulla

---

<sup>285</sup> Cfr. UN Charter Art.23 « The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution. The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from eleven to fifteen, two of the four additional members shall be chosen for a term of one year. A retiring member shall not be eligible for immediate re-election. Each member of the Security Council shall have one representative.»

<sup>286</sup>Cfr. Sarwar N. “Expansion of the United Nations Security Council”. *Strategic Studies*, vol. 31, no. 3; 2011.pp. 257–259.

<sup>287</sup> Cfr. Hurd I. “Myths of Membership: The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform”. *Global Governance*, vol. 14, no. 2; 2008. pp. 201-202.

<sup>288</sup> Cfr. Cot JP. “United Nations Reform”. *Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law*; 2010.

base di un doppio criterio individuato nel contributo degli Stati al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, agli altri fini dell'organizzazione e nell'equa distribuzione geografica. Non sempre però i due vanno di pari passo, poiché accade che uno Stato possa essere un importante finanziatore ma non sia militarmente rilevante; altresì il criterio della rappresentatività, se inteso come estensione della popolazione, spesso non coincide con un'altrettanto rilevante contribuzione. Proprio muovendo da questi elementi essenziali possiamo sottolineare come alcune Nazioni meritino presumibilmente maggior considerazione nello scacchiere delle Nazioni Unite: la Germania rappresenta un modello virtuoso di Stato membro attraverso l'importante contributo economico e militare nelle operazioni di peace keeping. Inoltre è l'economia più forte d'Europa nonché il fulcro dell'Unione Europea. Da controaltare a questi vantaggi vi è la questione della già massiccia rappresentanza del Vecchio continente, grazie ai due seggi permanenti di Francia ed Inghilterra. Nel continente asiatico una potenza in divenire è l'India. Si tratta di una democrazia con una popolazione in netta espansione, è altresì una buona contributrice sia su base regolare che alle missioni di peace keeping seppur non ai livelli di Berlino. Il maggior problema è però quello delle dispute territoriali con quasi ogni Stato ad essa confinante, in particolare il Pakistan. Il rischio di far divenire Membro permanente, una Nazione le cui controversie sono già oggetto dell'agenda del Consiglio è alto. Sempre in Asia, è il Giappone a reclamare maggior attenzione con la sua terza economia globale e come secondo contributore dell'Organizzazione. Il punto debole più evidente è la carenza militare aggravata dalla quasi totale dipendenza dagli Stati Uniti<sup>289</sup>. In Sud America il Brasile invoca un ruolo più rilevante. I punti di forza sono il massiccio invio di militari ed il fatto di essere una democrazia, mentre le carenze stanno nella contribuzione economica e nell'arretratezza militare. Il continente africano rappresenterà presumibilmente il futuro dell'umanità, molti sono gli Stati dalle enormi potenzialità che però ad oggi ottengono marginale considerazione in seno al Consiglio. A rendere la questione più impellente è la massiccia presenza di missioni Onu nel territorio, nonché il numero di seggi occupati in Assemblea generale, ben 54, ed infine una contribuzione non indifferente alle operazioni di peace keeping. In questo senso, diversi Stati potrebbero reclamare sia un seggio permanente, sia una generale espansione del numero di membri<sup>290</sup>.

---

<sup>289</sup> Cfr. Inoguchi T. "Japan's United Nations Peacekeeping and Other Operations". *International Journal*, vol. 50, no. 2; 1995. pp. 327-328.

<sup>290</sup> Cfr. Paterson M., Kudrat V. "Africa and the Reform of the UN Security Council". *Africa, South Africa, and the United Nations security architecture*. Centre for Conflict Resolution; 2013. pp. 12-15.

I malumori della Comunità internazionale non si limitano però alla grandezza e alla composizione del Consiglio, ma si rivolgono altresì allo status di potenze di Francia e Inghilterra. Per la prima, serpeggiavano diverse perplessità già alla costituzione dell'organo, dal momento che Parigi aveva avuto un ruolo piuttosto modesto nella vittoria sul Reich. La Francia era stata sconfitta malamente nei primi anni di guerra e contribuì al prosieguo delle ostilità quasi esclusivamente attraverso la resistenza partigiana, rendendo difficile considerarla come potenza vincitrice alla stregua di Russia o Stati Uniti. La sua introduzione tra i Membri permanenti era soprattutto stata appoggiata dall'Inghilterra, desiderosa di un argine al comunismo in Europa. Anche l'Impero britannico non fu esente da critiche soprattutto negli anni sessanta<sup>291</sup>. Ad oggi, appare improbabile considerare coerente l'attribuzione di un doppio seggio permanente a due Nazioni che riflettono una medesima area geografica e la cui rilevanza geopolitica non è più considerabile come superiore rispetto ad altri attori internazionali.

Questa l'intricata situazione che il Consiglio vive e da cui deve tentare di uscire, garantendo maggior rappresentatività delle regioni del globo, limando le criticità dell'assetto attuale ma sempre garantendo un'azione tempestiva ed efficace.

Una prima valutazione teorica che deve essere effettuata è quella del regionalismo e di come questo debba essere rappresentato. Tre sono i possibili modelli di riferimento: garantire un seggio ad una Nazione appartenente ad una regione, legittimandola ad agire nei suoi interessi individuali; una seconda opzione che permetterebbe maggiore integrazione è quella di affidare ad uno Stato il mandato di agire in nome della regione di appartenenza. Sarebbe di conseguenza necessario creare un sistema di consultazione. In ultimo, la forma più evoluta sarebbe la creazione di una delegazione regionale, senza una nazione specifica a svolgere questo ruolo. Osservando la questione senza falsi ottimismo, importante sarebbe già solo garantire un'equa distribuzione dei seggi, permanenti e non, secondo la prima formula anche perché l'Onu rimane un'Organizzazione composta da Stati sovrani<sup>292</sup>.

Più concretamente parlando, si sono delineati nel corso degli anni diversi gruppi di Stati accomunati dalle medesime aspirazioni di riforma del Consiglio: vi è chi chiede un ampliamento generale dell'organo sia nei seggi permanenti che non; chi sostiene di meritare il diritto di veto; chi, più moderatamente, ricerca soluzioni ibride.

---

<sup>291</sup> Cfr. Blum Y. Z. "Proposals for UN Security Council Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, no. 3; 2005. pp. 636-637.

<sup>292</sup> Cfr. Morris J. "UN Security Council Reform: A Counsel for the 21st Century". *Security Dialogue*, vol. 31, no. 3; 2000. pp. 273-274.

Le cosiddette G4, Giappone, Brasile, Germania ed India si candidano a futuri membri permanenti insieme ad un non meglio specificato seggio africano, accettando anche di non essere titolari per i primi quindici anni del diritto di veto.

In alternativa, si è sviluppato un movimento, “Uniting for Consensus”(“UFC”), composto da una quarantina di Stati che supporta l’aumento del numero dei Membri eletti fino a venti. A guidare questa coalizione vi sono quelle Nazioni che verrebbero maggiormente lese, in ottica regionale, dall’acquisizione del diritto di veto da parte dei G4 cioè Italia, Messico, Corea del Sud, Pakistan e Argentina. L’UFC è un importante attore nel contesto della riforma del Consiglio di sicurezza poiché caratterizzato da una partecipazione geograficamente trasversale ma molto compatta. Il fulcro della posizione di questi Paesi è la contrarietà ad istituire nuovi seggi permanenti attribuiti a singole Nazioni poiché il rischio sarebbe quello di creare ulteriori ingiustificate posizioni privilegiate in seno alla Comunità Internazionale, a detrimento degli interessi generali dell’intera membership onusiana<sup>293</sup>.

L’Italia è da sempre molto attenta sulla questione della riforma del Consiglio ed è ad oggi uno dei punti di riferimento dell’UFC. Da Roma non sono state lesinate aspre critiche nei confronti del diritto di veto, infatti pur riconoscendo la sua importanza storica, ne sostiene il carattere anacronistico soprattutto laddove si voglia implementare una Comunità più democratica e basata sull’uguaglianza. Realisticamente, però, l’Italia riconosce che ad oggi una eliminazione definitiva del veto risulta inattuabile, in ragione di ciò richiede un processo graduale che miri ad eliderlo completamente, partendo da una immediata limitazione. Quest’ultima non può essere però attuata attraverso l’innalzamento dei seggi permanenti che avrebbe un effetto contrario a quello perseguito, ma piuttosto sarebbe opportuno puntare ad un restringimento della sfera di applicazione del veto, impedendo in primis il suo esercizio nei casi di ammissione di nuovi membri nel Consiglio di Sicurezza, eventuali interventi umanitari ed azioni rientranti nel capitolo VI della Carta dell’Onu. La proposta italiana, analoga a quella dell’UFC, è pertanto quella di creare nuovi seggi per i gruppi regionali attualmente sottorappresentati, partendo l’Africa, continente in cui si concentrano la maggior parte delle missioni sia politiche che di peacekeeping dell’Onu. La proposta tiene in considerazione anche l’Asia, il più ampio gruppo regionale, ma tra i più sottorappresentati nel Consiglio, e al gruppo dell’America Latina e dei Caraibi. Un altro seggio sarebbe poi allocato, a rotazione, ai Paesi dell’Europa occidentale ed orientale, con l’obiettivo di «permettere un migliore accesso istituzionale dell’Ue al CdS» . L’elezione dei Membri dovrebbe poi essere lasciata ai gruppi regionali, garantendo così

---

<sup>293</sup> Cfr. “Uniting for Consensus (UFC)”. Disponibile in « <https://italyun.esteri.it/it/litalia-e-le-ooii/ufc/> »



maggior autonomia e rappresentatività<sup>294</sup>. La caratteristica di questi nuovi seggi sarebbe quella di avere una durata maggiore degli attuali due anni, soluzione derivata da una proposta che viene definita “intermediate approach” (“IA”). L’IA è stato avanzato da Organizzazioni non governative ed ha incontrato i favori di diverse Nazioni poiché appare un’ipotesi più realizzabile, in quanto di compromesso. In questo senso, l’ampliamento dell’organo avverrebbe attraverso l’elezione di Membri quasi permanenti, con mandato che oscillerebbe tra i tre ed i quindici anni. Inevitabilmente l’interpretazione che viene resa di questa proposta varia a seconda del gruppo di appartenenza: i G4 ritengono che, scaduti i quindici anni, si debba discutere dello status di Membro permanente con la possibilità di negoziare il diritto di veto; al contrario l’UFC approcciano alla proposta in maniera più cauta, limitando la durata massima del mandato a cinque anni senza alcuna discussione successiva<sup>295</sup>.

La posizione africana, incarnata dall’Unione Africana (“UA”), è per un’espansione dell’organo sia nei suoi seggi permanenti, che dovrebbe seguire lo schema dei G4 ma con due seggi destinati all’Africa, sia nei seggi elettivi che vedrebbero un innalzamento di quattro unità. A differenza della proposta dei G4, l’UA invoca immediatamente il diritto di veto per i nuovi Membri permanenti. Le candidature più sostenute sono il Sud Africa e la Nigeria, le realtà più sviluppate del continente, a cui si contrappone la rappresentanza araba dell’Egitto<sup>296</sup>.

Tutte queste proposte non hanno però alcun valore pratico, almeno fin quando non dovessero incontrare il favore unanime dei Membri permanenti, in quanto la Carta delle Nazioni Unite è un testo rigido, che può essere modificato solo attraverso una maggioranza qualificata<sup>297</sup>. Qual è dunque la posizione dei P5?

Gli Stati Uniti sostengono, almeno formalmente, l’opportunità di aumentare sia i seggi elettivi, che i seggi permanenti ma senza accordare il diritto di veto. La peculiarità della posizione di Washington è quella di affidarsi, nella valutazione dei candidati, a dei criteri specifici legati allo “*State building*” piuttosto dell’equa rappresentanza del globo. In altre parole, la questione del regionalismo viene posta in secondo piano, valutando invece elementi come il GDP, la

---

<sup>294</sup> Cfr. Perschen P. “La riforma del Consiglio di Sicurezza dagli anni ‘90 ad oggi: problemi e prospettive”. Istituto Affari Internazionali. Disponibile in <<https://www.iai.it/sites/default/files/iai0911.pdf>>.

<sup>295</sup> Cfr. Sarwar N. “Expansion of the United Nations Security Council”. *Strategic Studies*, vol. 31, no. 3; 2011. pp. 266-268.

<sup>296</sup> Cfr. Royeppen A. “United Nation Security Council reform”. *United Nations 70, Institute for Global Dialogue*; 2016.p. 5.

<sup>297</sup> Cfr. Kelsen H. “Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations.” *Harvard Law Review*, vol. 59, no. 7; 1946. pp. 1087.

popolazione, la contribuzione all'Organizzazione, lo stato di sviluppo militare, il rispetto della democrazia, l'ampiezza del territorio ecc<sup>298</sup>.

La Russia quasi pedissequamente rifiuta il regionalismo, preferendo requisiti di *state building*, ma non supporta l'attribuzione del potere di veto a nuovi Stati.

I due rappresentanti dell'Europa sostengono la proposta dei G4, in particolare l'India e la Germania.

La Cina invece ha espresso una posizione più aperta, ispirata a cinque principi: rappresentanza regionale, riconoscimento degli Stati in via di sviluppo, non eccedere i ventiquattro membri totali, limitare il veto ai P5 e distinguere tra democratizzazione e diritto di veto. La posizione di Pechino risulta molto più complessa di quanto appaia da una valutazione superficiale. Va ricordato, infatti, che Pechino rappresenta l'unica potenza "realmente" asiatica tra le P5, condizione che potrebbe essere considerata non necessariamente negativa. I cinque punti stilati nel 2004 altro non sono se non la manifestazione della preoccupazione legata alle candidature di Giappone ed India, nonché del timore di assistere ad un parziale ridimensionamento del proprio diritto di veto. La Cina vede nel Giappone un rivale troppo potente dal punto di vista economico e troppo legato agli Stati Uniti per permettergli di accedere *sine die* al Consiglio; nell'India identifica un diretto *competitor*, in quanto potenza nucleare popolosissima ed in via di sviluppo. Quanto al veto, la posizione sostenuta appare alquanto anacronistica poiché ancora il diritto di veto alle radici storiche della Seconda guerra mondiale, senza riconoscere alcuna evoluzione nei rapporti internazionali in oltre settant'anni<sup>299</sup>.

Una riflessione sul futuro del Consiglio è da tempo percepita come indispensabile, ma non per questa ragione l'unico esito accettabile deve essere un allargamento dell'organo. La questione necessita di essere affrontata con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e la democraticità di una struttura da tempo incapace di operare. Dunque, la domanda che viene posta è se il semplice aumento dei seggi sia propedeutico a questo scopo, o piuttosto se non vada ad aggravare una situazione già complessa. La prassi attuale del Consiglio dipinge un quadro preoccupante: per garantire maggior dialogo diplomatico l'organo si riunisce in sedute informali, ma anche quest'ultime sono divenute prolisse poiché i delegati hanno iniziato a sentire la necessità di rendere dichiarazioni formali. L'aumento degli attori porterebbe con sé il rischio di esacerbare le difficoltà nel dialogo e nel raggiungimento di compromessi, piuttosto che risolverle. Discorso

---

<sup>298</sup> Cfr. "U.S. Views on UN Reform, Security Council Expansion". *The American Journal of International Law*, vol. 99, no. 4; 2005. pp. 906–08.

<sup>299</sup> Cfr. Mohan M. J. "Security Council Reform: China Signals Its Veto". *World Policy Journal*, vol. 22, no. 1; 2005. pp. 19–29.

analogo, ed anzi ancor più sentito, laddove si parli di assicurare il diritto di veto ad altri Stati, circostanza che senz'altro renderebbe l'attività di *decision making* più ardua di quanto già non sia<sup>300</sup>.

### 3.7 Tentativi di riforma

Gli sforzi per una riforma del Consiglio di Sicurezza sono stati lunghi e articolati ma spesso vani. Il carattere rigido della Carta rende quanto mai difficoltoso un suo cambiamento, soprattutto laddove riguardi il tema più caldo delle Nazioni Unite: il diritto di veto. Numerose sono state le proposte discusse, ancor più rilevante il dibattito dottrinale, ma un risultato pratico può essere ottenuto solo attraverso un accordo politico che soddisfi le P5.

In sostanza, seppur per riformare il sistema sia formalmente necessario emendare la Carta ex art.108, le dinamiche tra gli attori sono prettamente politiche. Si potrebbe affermare che in questo contesto la scienza politica anticipi la valutazione legale, la quale sarà richiesta solo ove sia stata raggiunta un'intesa.

Invalsa è la pratica dei Membri di esercitare pressione sull'Organizzazione anche attraverso modalità lontane dallo spirito della Carta: l'Unione Sovietica, che storicamente ha dovuto fronteggiare maggiori ostacoli dovuti al suo isolazionismo in seno al Consiglio, ma anche la Francia si sono astenute dal contribuire ad operazioni di peace keeping in protesta a decisioni non gradite; sempre la delegazione russa non ha partecipato per periodi più o meno lunghi alle riunioni del Consiglio in segno di dissenso; alcuni Stati hanno omesso di versare contributi a cui erano obbligati. Si tratta di pratiche che nulla hanno a che vedere con i diritti legati alla membership, ma che sono spesso l'unica arma per stimolare un cambiamento<sup>301</sup>.

Solo nel 1965 gli sforzi delle parti sfociarono in un emendamento della Carta, che segnò l'innalzamento degli Stati membri del Consiglio da undici a quindici. La ragione che spinse ad intervenire sulla struttura dell'organo, era di risolvere la controversia circa l'interpretazione di un'intesa verbale che le P5 avevano concluso tra loro nel 1946 sulla ripartizione dei sei seggi non permanenti. Nell'accordo era previsto che due seggi sarebbero andati all'America latina, uno al Commonwealth britannico, uno ai Paesi del Medio Oriente ed infine uno all'Europa Occidentale ed uno all'Europa orientale. Il contrasto sorse laddove il seggio dell'Europa Orientale iniziò ad essere assegnato dall'Assemblea a Stati non appartenenti al blocco sovietico,

---

<sup>300</sup> Cfr. Bosco D. "Uncertain Guardians: The UN Security Council's Past and Future." *International Journal*, vol. 66, no. 2; 2011. pp. 448-49.

<sup>301</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Reform". Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law; 2010.

incontrando di conseguenza la netta opposizione della Russia che nulla però poteva in assenza di una disposizione dalla valenza vincolante. Accanto alla primaria necessità di ripristinare un bilanciamento tra i due blocchi nel Consiglio, si prospettava altresì l'opportunità di adeguare le dimensioni dell'organo ad una membership quasi raddoppiata dalla creazione dell'Organizzazione. La coincidenza delle due occasioni permise di trovare un compromesso che accontentasse tutte le P5, circostanza che non si ripeté mai più<sup>302</sup>.

Generalmente parlando, è possibile raggruppare le proposte di riforma in quattro approcci distinti: modello democratico; il modello pragmatico; il modello di Phoney; il modello dello Status quo.

Il modello democratico nacque dalla mente del Primo Ministro britannico Winston Churchill già nel 1943 e riflette una visione più che utopistica del Consiglio. La radicalità del progetto risiede nella volontà di parificare i Membri dell'organo attraverso un modello di *decision making* che coinvolga tutti, se necessario anche attraverso la titolarità del veto. Lo status di Membro verrà attribuito sulla base di un'equa distribuzione regionale ed a patto che lo Stato rispetti degli standard di democrazia e tutela dei diritti umani. La debolezza della proposta risiede inevitabilmente nella sua eccessiva fiducia verso gli attuali Membri permanenti che dovrebbero accettare una drastica limitazione dei loro poteri. Inoltre il rischio di creare un assetto simile a quello che si era delineato in seno al Consiglio della Società delle Nazioni sarebbe più che concreto.

Il modello pragmatico fu il risultato dello sforzo innovatore di Razali Ismail, ex Presidente dell'Assemblea generale tra il 1996 ed il 1997, che mirava a prospettare un'alternativa reale e praticabile allo status quo. Il progetto di Razali verrà analizzato nel dettaglio in seguito.

Il "Phoney enlargement model" è efficacemente rappresentato dall'Ambasciatore statunitense Richardson, il quale richiama alla necessità di aumentare i seggi permanenti di cinque unità, due per Giappone e Germania ed i restanti tre ai paesi in via di sviluppo di Africa America latina ed Asia. L'opportunità politica è alla base della soluzione appena descritta in quanto Washington otterrebbe in tal modo altri due alleati in seno al Consiglio, a fronte di una rinuncia limitata ai poteri di cui dispone. In altre parole, dietro alla proposta non vi è alcun afflato di riforma democratica, quanto piuttosto una fredda analisi politica e per tale ragione difficilmente avrebbe potuto incontrare i favori dei nemici storici della Nato. Paradossalmente laddove si riformasse in questa direzione il Consiglio, si aggraverebbe ancor di più il deficit

---

<sup>302</sup> Cfr. Blum Y. Z. "Proposals for UN Security Council Reform". The American Journal of International Law, vol. 99, no. 3; 2005. pp. 636–637.

rappresentativo, poiché si aggiungerebbe un altro rappresentante europeo, mentre quello asiatico rientrerebbe comunque nella sfera d'influenza occidentale<sup>303</sup>.

I Membri permanenti, celandosi dietro dichiarazioni programmatiche di riforma, sembrano non percepire l'esistenza di un problema di rappresentatività in seno al Consiglio, rifiutando in pratica qualsiasi progetto di riforma. A sostegno di questa convinzione vengono richiamati i negoziati di Dumbarton Oaks ed i successivi di Jalta e San Francisco, nonché il ruolo svolto dalle P5 nel corso della guerra all'Asse. Inutile dire che tale convinzione non trova particolare sostegno tra la Comunità internazionale, anche perché il Consiglio dimostra costantemente la sua incapacità di *decision making*<sup>304</sup>.

### **(Segue) a) 1992 Resolution 47/62 on the “Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council”**

Nel settembre 1992, l'India ed altri trentacinque Stati proposero l'adozione di una risoluzione che determinasse l'inclusione della “Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council” nella agenda dell'Assemblea Generale. Nel dicembre dello stesso anno, con la risoluzione 47/62, il proposito dei trentasei Membri venne concretizzato. L'obbiettivo perseguito era quello di revitalizzare e ristrutturare gli organi delle Nazioni Unite, tra cui ovviamente il CdS dal momento che la membership continuava a salire mentre l'assetto istituzionale rimaneva immutabile.

L'impulso decisivo all'adozione della Res.47/62 ebbe origine in un gruppo di Stati che, condividendo le medesime vedute sulle Nazioni Unite e sulla Guerra fredda, prese il nome di “*Non alignment movement*” (“NAM”). Il termine venne coniato dal Primo Ministro indiano Nehru in un discorso del 1954 a Colombo in Sri Lanka, e ben presto incontrò i favori dell'ex Jugoslavia di Tito, dell'Egitto di Nasser, dell'Indonesia e del Ghana. Il NAM si presentava come una piattaforma per intervenire efficacemente sulla questione della decolonizzazione, e per astenersi dal partecipare all'escalations della Guerra fredda, attraverso l'attivismo in seno all'Onu. Tra i propositi più rilevanti vi era il cambiamento dell'assetto del Consiglio, ritenuto poco rappresentativo, soprattutto di Asia ed Africa che in tal modo non potevano contribuire al mantenimento della pace. Proprio nel primo comunicato ufficiale del movimento, veniva evidenziata la questione del deficit rappresentativo sotto il titolo di “Promotion of World Peace

---

<sup>303</sup> Cfr. Sreenivasan T. P. “UNSC: Resistance to Revolutionary Change”. *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 6, no. 3; 2011. pp. 282-283.

<sup>304</sup> Cfr. Afoaku O., Okechukwu U. “United Nations Security Council reform: a critical analysis of enlargement options”. *Journal of Third World Studies*, vol. 18, no. 2, 2001. pp. 164-168.

and Cooperation”<sup>305</sup>. I requisiti imposti per aderire al movimento erano vari e si concentravano sul rispetto dei diritti politici e l’autodeterminazione dei popoli da un lato, e sulla neutralità militare nel contesto della Guerra fredda dall’altra. L’attivismo del NAM fu, fin dalla sua origine, incalzante: nel 1960 proposero l’allargamento del Consiglio a tredici seggi ma il progetto fallì; venne accolto positivamente l’emendamento della carta del 1965; nel 1972 grazie alle pressioni sull’Assemblea, riuscì a far riaffermare il diritto all’autodeterminazione dei popoli dell’Angola, del Mozambico e della Guinea; nel 1979 proposero di innalzare nuovamente i Membri del Consiglio a diciannove ma senza successo. In generale, il NAM si contraddistinse per non lesinare critiche all’abuso del diritto di veto, nonché alla minima rappresentanza del regionalismo in seno al Consiglio<sup>306</sup>.

Tornando alla Risoluzione 47/62, non ebbe un impatto decisivo in quanto, nonostante le dichiarazioni di principio, nessuna modifica alla struttura del Consiglio venne deliberata. Nel 1995 con un paper il NAM affermò ancora una volta le necessità di aumentare la rappresentanza in seno all’organo, almeno attraverso i seggi non permanenti e nello stesso anno invocò l’eliminazione tout court del diritto di veto.

### **(Segue) b) Il progetto di Razali Ismail Presidente dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite**

Uno degli sforzi più significativi, ma comunque vano, nella ricerca di un compromesso per riformare il Consiglio di Sicurezza, venne profuso dall’ex Presidente dell’Assemblea Generale Razali Ismail.

Ex vicesegretario generale del Ministero degli Affari Esteri malese, Razali svolse diversi incarichi nell’ambito delle Nazioni Unite. Nel 1989 e nel 1990 ha guidato la delegazione malese alle Nazioni Unite e, contestualmente, è stato Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>307</sup>.

Tra il 1996 e il 1997, divenuto Presidente dell’Assemblea generale delle Nazioni Unite, Razali progettò un disegno di riforma dell’organo, convinto che dal clima politico post dissoluzione dell’Unione Sovietica, si potesse finalmente giungere ad un cambiamento. Il contesto politico era - e tutt’ora è - il fulcro attorno a cui ruotava il successo di qualsiasi mutamento della Carta,

---

<sup>305</sup> Cfr. “The Non Alligned Movement.” *The Black Scholar*, vol. 8, no. 3, 1976. .

<sup>306</sup> Cfr. Mathur P. “The Non-Aligned Movement And The United Nations: REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL”. *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 20, no. 2; 2016. pp. 10–18.

<sup>307</sup> Cfr. “Past Presidents. 51st Session: Razali Ismail” disponibile in <<https://www.un.org/en/ga/president/51/>>

visto e considerato la maggioranza richiesta per il suo emendamento<sup>308</sup>. Gli anni novanta hanno infatti rappresentato il momento di massima attività del Consiglio, soprattutto attraverso l'esercizio di quei poteri ex Cap.VII che raramente erano stati utilizzati nei decenni passati. La ragione sottostante a questo rinnovato attivismo era da ricercare nella dissoluzione dell'Unione Sovietica nel 1991, a cui corrispose la nascita della Federazione Russa e l'indipendenza delle Repubbliche sovietiche. Un terremoto geopolitico di tali dimensioni non poté che coinvolgere anche le Nazioni Unite, e attraverso un importante innalzamento della membership, e soprattutto attraverso una mitigazione delle tensioni tra Stati Uniti ed ex Unione Sovietica in seno al Consiglio. Proprio in questi anni si iniziarono a formare le prassi legate al Cap.VII al fine di intervenire in contesti fino ad allora poco considerati, come le guerre civili e la tutela dei diritti umani. Fermo restando quanto detto, non mancarono passaggi a vuoto, come il genocidio in Rwanda per il quale non venne attuata alcuna azione preventiva, o il conflitto in Jugoslavia che riflesse un atteggiamento rinunciatario e frammentato dell'Organizzazione. In conclusione il periodo appariva fertile per introdurre degli importanti cambiamenti, ma ancora una volta i risultati furono modesti o finanche deludenti<sup>309</sup>.

La proposta del Presidente malesiano era percepita come pragmatica sia dal punto di vista sostanziale che da quello procedurale, in quanto abbandonava ogni tipo di utopistico principio ed interveniva altresì sulla procedura di emendamento, rendendola meno gravosa.

L'obiettivo da raggiungere era l'innalzamento dei seggi a ventiquattro, attraverso cinque nuovi membri permanenti e quattro non, disponendo poi che, a dieci anni dall'entrata in vigore degli emendamenti, si sarebbe tenuta una conferenza di revisione. Il progetto di Razali era caratterizzato da un consapevole realismo, di conseguenza la proposta venne ragionata sulle concrete possibilità che le P5 potessero accoglierla: i nuovi Membri permanenti sarebbero stati sprovvisti del potere di veto, almeno in un fino alla conferenza di revisione, garantendo agli originari titolari del seggio permanente di mantenere una posizione di controllo sull'organo; la ripartizione dei nuovi Membri sarebbe avvenuta in modo tale da accontentare sia le richieste dei paesi in via di sviluppo, che di quelli industrializzati. In particolare tre seggi sarebbero andati a garantire maggior rappresentanza a quelle regioni che non trovavano adeguata considerazione nel Consiglio, e due a vantaggio di quelle potenze economiche che, quanto a rilevanza geopolitica, avevano ormai raggiunto almeno tre dei cinque Membri permanenti. Stante la

---

<sup>308</sup> Cfr. Luck E. "How Not to Reform the United Nations". *Global Governance*, vol. 11, no. 4; 2005. pp. 410-411.

<sup>309</sup> Cfr. Malone D. "Le Conseil de Sécurité Dans Les Années 90 : Essor et Récession ?" *Politique Étrangère*, vol. 65, no. 2; 2000. pp. 403-410.

differenza di potere, comunque i nuovi Membri permanenti avrebbero dovuto contribuire economicamente e militarmente al pari dei P5, ai quali invece sarebbe solamente stato richiesto di limitare l'uso del veto<sup>310</sup>.

Il fulcro della riforma era affiancato da una serie di previsioni di contorno, che avevano l'obiettivo di innalzare la trasparenza dei lavori dell'organo e di eliminare disposizioni ormai desuete<sup>311</sup>.

L'innovazione del modello pragmatico si estendeva anche sulla procedura, nel senso di aggirare gli ostacoli posti dalla Carta per l'approvazione dell'emendamento. Seguendo la lettera della Carta, l'art.108 richiede che «Amendments to the present Charter shall come into force for all Members of the United Nations when they have been adopted by a vote of two thirds of the members of the General Assembly and ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council». Si tratta di una maggioranza qualificata molto alta, che pregiudica le chances di approvazione di ogni emendamento che dovesse riguardare gli argomenti più divisivi. Per questa ragione Razali propose di non seguire l'art.108 ma piuttosto di adottare una procedura meno gravosa che imponesse sempre una maggioranza di due terzi dell'Assemblea, ma solo considerando i votanti. Certo i Membri permanenti avrebbero comunque dovuto esprimere il loro consenso ma tale circostanza restava, e resta tutt'ora, inevitabile.

I tempi apparivano maturi per un cambiamento, le circostanze più propizie sembravano essersi profilate ma la difficoltà ad accordare tutte le parti in gioco, ancora una volta, furono insormontabili. Il progetto naufragò principalmente a causa del Non Aligned Movement, che nonostante la possibilità ottenere un cambiamento in positivo seppur solo parziale, preferì non rinnegare i principi perorati. La formula di Razali venne percepita come uno schiaffo alla legalità e alla democraticità, in quanto avrebbe violato, nella selezione dei nuovi Membri permanenti, la procedura di voto stabilita dalla Carta per l'adozione degli emendamenti. Il NAM

---

<sup>310</sup> Cfr. Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1". Oxford University Press; 2012. pp.54-55.

<sup>311</sup> In particolare l'"enemy state clause". « Art. 53 (in part) and Art. 107 United Nations Charter are referred to as the 'enemy States clauses'. (In addition, there is a reference to 'enemy States' in Art. 77 (1) (b) UN Charter.) They acted as exceptions to other provisions of the UN Charter, including the prohibition of the use of force in Art. 2 (4) UN Charter (Use of Force, Prohibition of). The clauses are anachronistic and obsolete; their deletion, now long overdue, is generally recognized not to have taken place thus far because of the complex process involved in amending the Charter (United Nations Charter, Amendment). At least since the unification of Germany and the ending of Four Power (United States, Union of Soviet Socialist Republics, United Kingdom and France) rights and responsibilities, the enemy States clauses have no practical effect (Germany, Unification of). The long doctrinal debates over their meaning and effect are of little current interest.». Cfr. Wood M. "United Nations Charter: enemy state clause". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2006.



sosteneva che la riforma del Consiglio dovesse essere sostenuta da un'ampia maggioranza, almeno centoventiquattro Stati, per garantire il rispetto del principio di uguaglianza, della trasparenza e della democrazia<sup>312</sup>.

La posizione intransigente del NAM non era però l'unico ostacolo sorto nel corso delle discussioni, dal momento che diverse voci si sollevarono a criticare il progetto. Dall'Italia, che intendeva evitare di rimanere esclusa a vantaggio di un diretto concorrente in Europa come la Germania, venne richiesto un seggio permanente per l'Unione Europea, senza ottenere però grande supporto. Proprio Berlino, e al pari Tokyo, se in un primo momento si poterono ritenere soddisfatte dalla papabile elezione, d'altro canto protestavano per il rifiuto di concedergli il veto. In Inghilterra preoccupavano le dimensioni che stava assumendo l'organo, timore condiviso con la Casa Bianca<sup>313</sup>.

La sommatoria delle perplessità sopradescritte e il secco rifiuto del NAM impedirono a Razali di completare la sua opera, forse nel momento che di più si prestava ad una rivoluzione.

### **(Segue) c) The 2004 Panel's report on "Threats, Challenges, and Change" e la decisione 62/557 del 2008**

Perso il momentum degli anni novanta, i tentativi di riforma del Consiglio si fecero più deboli e poco convinti. Paradossalmente se il decennio post Guerra fredda si era stato caratterizzato da una grande fiducia e una, seppur parzialmente inconcludente unione d'intenti, il ventunesimo secolo si aprì all'insegna di nuove frizioni. La Russia che con la fine del periodo sovietico aveva abdicato al suo status di super potenza, ben presto riassunse il suo status egemone dell'Oriente rinvigorendo le tensioni con Washington. Ai dissidi storici si andava poi a sommare l'invasione dell'Iraq ad opera degli Stati Uniti nel 2003, guerra nata senza alcuna autorizzazione da parte del Consiglio. In questo contesto, difficile appariva la possibilità che gli U.S. potessero accettare un ampliamento dell'organo, magari attraverso la nomina di nemici come India o Brasile<sup>314</sup>.

Nonostante un quadro definibile drammatico dal punto di vista politico, il peggiore dalla Guerra fredda, il Segretario Generale Kofi Annan decise che i tempi fossero maturi per una riforma istituzionale del Consiglio di Sicurezza. Nel dicembre 2004, il Segretario rese pubblico il report di un High level panel da lui nominato, sulle sfide, i pericoli e i cambiamenti che l'Onu avrebbe

---

<sup>312</sup> Cfr. Mathur P. "The Non-Aligned Movement And The United Nations: REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL". *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 20, no. 2; 2016. pp. 18-19.

<sup>313</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Reform". Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law; 2010.

<sup>314</sup> Cfr Luck E. "How Not to Reform the United Nations". *Global Governance*, vol. 11, no. 4; 2005. pp. 407-10.

dovuto fronteggiare nell'ambito della sicurezza collettiva nel corso del secolo appena iniziato. L'analisi avrebbe interessato anche l'organigramma dell'Organizzazione, con specifica attenzione al Consiglio e alla questione della rappresentatività. Dal lavoro del panel vennero adottate centouno raccomandazioni, di cui due dedicate all'allargamento del CdS che attirarono l'attenzione degli Stati membri, seppur fossero proposte non vincolanti. L'obiettivo del report era quello di sollevare la tematica senza limitarla alle soluzioni da esso evidenziate, ma nonostante ciò, le discussioni si concentrarono proprio su di esse. L'assunto su cui si fondava il lavoro svolto dal panel era di permettere agli Stati che dal punto di vista militare, economico e diplomatico, contribuivano maggiormente all'Organizzazione di partecipare all'attività di *decision making*. In aggiunta a ciò, si intendeva anche innalzare la rappresentatività dell'organo, soprattutto rispetto a quelle regioni in via di sviluppo. L'efficienza e la forza dell'azione del Consiglio sarebbe dipesa da questi due elementi che dunque necessitavano di essere rafforzati<sup>315</sup>.

Le due proposte presero il nome di "modello A" e "modello B" e si differenziavano per il fatto che la prima prevedeva sei nuovi seggi permanenti, senza l'attribuzione del veto, e tre nuovi seggi non permanenti di durata biennale, suddivisi tra le principali aree regionali. Il modello B non prevedeva nuovi seggi permanenti, ma proponeva una nuova categoria di otto seggi quadriennali rinnovabili e un nuovo seggio biennale non rinnovabile. In entrambe le prospettive, così come per la proposta di Razali, il numero di membri sarebbe stato innalzato a ventiquattro, cifra considerata adeguata a placare i timori di un eccessivo ampliamento dell'organo. Nulla invece era disposto in riferimento alle maggioranze richieste per l'adozione degli atti, ma presumibilmente il quorum sarebbe stato alzato a quindici voti favorevoli.

Il modello A si strutturava in modo tale da estendere la rappresentatività regionale sia tra i Membri permanenti, che non: per i primi le Nazioni più accreditate a ricoprirli sarebbero state Giappone ed India in Asia, Germania per l'Europa, Brasile per il Sud America ed infine Sud Africa ed Egitto o Nigeria per il continente africano. I Membri non permanenti sarebbero stati suddivisi in quattro africani, quattro dalle Americhe, due europei e tre all'Asia-Pacifico, con un mandato biennale non rinnovabile. La proposta si caratterizzava per penalizzare l'Europa, la quale avrebbe perso un rappresentante, a vantaggio di una maggiore attenzione per altre regioni del globo<sup>316</sup>.

---

<sup>315</sup> Cfr Weiss T G., Young K. "Compromise and Credibility: Security Council Reform?". *Security Dialogue*, vol. 36, no. 2; 2005. pp. 150-54.

<sup>316</sup> Cfr. Sreenivasan T. P. "UNSC: Resistance to Revolutionary Change." *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 6, no. 3, 2011, pp. 281-286.

Il modello B approcciava il problema da una diversa prospettiva, evitando di intervenire sui P5, ma piuttosto creando una nuova tipologia di Membri non permanenti e aumentando quelli già esistenti. I dieci seggi con mandato biennale non rinnovabile vennero trasformati in undici e divisi in quattro per l’Africa, tre per l’Asia, tre per il Sud America e uno per l’Europa. La grande innovazione era rappresentata dagli otto mandati quadriennali e rinnovabili da dividere tra le varie aree del globo, due ciascuna. Veniva così ricreata una categoria di Membri semi-permanenti che era già stata propria del Consiglio della Società delle Nazioni, che sarebbe stata ricoperta da quegli Stati che reclamavano un seggio permanente. La proposta in questione era più bilanciata, nel senso di non andare a penalizzare specificamente l’Europa ma, piuttosto, ripartendo i nuovi seggi in maniera equa<sup>317</sup>. Attraverso un’analisi oggettiva, appariva evidente come il modello B fosse più flessibile poiché permetteva da un lato di ruotare le Nazioni che sarebbero divenute membro, e dall’altro garantiva, con il rinnovo del mandato, di attribuire uno status quasi permanente agli Stati più rilevanti.

La scelta di principio che si prospettava era di ritornare virtualmente ad una ripartizione tra Membri permanenti e non che venne abbandonata nel 1965, con l’ampliamento del Consiglio. Il modello B avrebbe infatti ripristinato il rapporto di netta minoranza delle P5 rispetto agli altri Membri, cosa che non sarebbe accaduta con il modello A.

Riguardo alle modalità di voto, come detto, nulla venne specificato rispetto alle maggioranze richieste ma un’innovazione era prevista. Si trattava di una procedura di votazione bipartita in un primo voto “indicativo”, seguito dalle normali modalità previste dalla Carta. Durante la prima votazione nessun diritto di veto sarebbe potuto essere opposto, rendendo così, nell’ottica del panel, l’adozione degli atti più agevole. La volontà di limitare l’utilizzo del veto era un elemento centrale nel tentativo di smuovere il Consiglio dall’immobilismo che lo contraddistingueva, ma la questione dovette essere affrontata per vie indirette, senza poter cioè imporre il divieto dell’utilizzo del veto almeno in quelle situazioni di cui all’art.41-42. Attraverso il voto indicativo si considerava depotenziata la forza dissuasiva del veto, la cui minaccia è spesso sufficiente a far naufragare le proposte discusse, ma inevitabilmente nulla poteva rispetto al suo utilizzo tout court<sup>318</sup>.

La riforma non ebbe però alcun successo, il fallimento già annunciato dal clima politico si concretizzò durante il World Summit del 2005 dove, a seguito dei primi negoziati poco

---

<sup>317</sup> Cfr. Mohan M.J. “Security Council Reform: China Signals Its Veto”. *World Policy Journal*, vol. 22, no. 1; 2005.

pp. 19–20.

<sup>318</sup> Cfr. Blum Y. Z. “Proposals for UN Security Council Reform”. *The American Journal of International Law*, vol. 99, no. 3; 2005. pp. 632–40.

fruttuosi, non venne affrontato il problema. Si limitò ad invitare l'Assemblea Generale ad esaminare i progressi della riforma entro la fine del 2005 al fine di rendere il Consiglio più ampiamente rappresentativo, efficiente e trasparente e quindi di migliorarne ulteriormente l'efficacia, la legittimità e l'attuazione delle sue decisioni. Nulla però seguì.

I passi successivi furono, la proposta di Germania, India e Brasile di ampliare il Consiglio di sicurezza da 15 a 26 seggi. Il Giappone provò a negoziare una nuova proposta con gli Stati Uniti che prevedeva l'aumento dei seggi a 21 ma venne osteggiata, tra gli altri, dalla Cina<sup>319</sup>. Gli Stati Uniti strategicamente proposero di passare alla riforma della gestione piuttosto che alla riforma del Consiglio di Sicurezza, spingendo il Giappone a distogliere temporaneamente la sua attenzione, impegnato invece nell'affrontare la questione di quello che considera il suo contributo eccessivo al bilancio delle Nazioni Unite<sup>320</sup>.

Nel marzo 2009 un gruppo di Stati membri ha presentato una nuova proposta, in realtà più un quadro negoziale con suggerimenti specifici sui metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza.

L'Assemblea Generale, con la decisione 62/557 del 15 settembre 2008 convocò un gruppo di lavoro aperto per discutere cinque questioni chiave: le categorie di membri; la questione del veto; la rappresentanza regionale; le dimensioni di un'eventuale regionale, le dimensioni di un Consiglio di Sicurezza allargato, i metodi di lavoro del Consiglio di Sicurezza e le relazioni con l'Assemblea Generale<sup>321</sup>.

Il ciclo di negoziati intergovernativi non portò però a un quadro più chiaro. Sulle categorie di membri, il gruppo africano riaffermò la sua posizione sulla simultaneità dell'espansione del Consiglio di Sicurezza in entrambe le categorie, permanente e non permanente, all'opposto di Italia e il Pakistan che si erano contrapposti all'ampliamento. La volontà di ostacolare Germania ed India, diretti concorrenti nelle rispettive regioni, ha costantemente imposto ai due attori di ponderare ogni tipo di appoggio a qualsiasi proposta di riforma. Quasi inevitabilmente, infatti, le proposte più concrete di creare nuovi Membri permanenti hanno visto come papabili beneficiari la Germania, in quanto prima potenza economica dell'Unione Europea, e l'India in quanto paese in netta espansione economica e demografica<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Reform". Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law; 2010.

<sup>320</sup> Cfr. "U.S. Views on UN Reform, Security Council Expansion". The American Journal of International Law, vol. 99, no. 4; 2005. pp. 906-08..

<sup>321</sup> Cfr. Sreenivasan T. P. "UNSC: Resistance to Revolutionary Change". Indian Foreign Affairs Journal, vol. 6, no. 3; 2011. pp. 286.

<sup>322</sup> Cfr. Wasi N. "Pakistan and the United Nations". Pakistan Horizon, vol. 58, no. 3; 2005. pp. 95-96. Per quanto concerne la posizione italiana Cfr. "La Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le priorità italiane" disponibile in <[https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/organizzazioni\\_internazionali/onu/la\\_riforma/](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/organizzazioni_internazionali/onu/la_riforma/)>

Per quanto riguarda il veto, il gruppo africano ha continuato a sostenerne l'ingiustizia di principio ma ha mostrato una certa flessibilità, a patto che fosse concesso anche ai nuovi Membri permanenti, mentre Stati Uniti e Regno Unito si sono opposti chiaramente a qualsiasi espansione del diritto. Il Giappone ha proposto che i nuovi Membri permanenti potessero ricevere il potere di veto, a patto di non usarlo in attesa di una futura revisione, in contrasto con la posizione africana.

Tutti furono d'accordo su una rappresentanza regionale più equa seppur la maggioranza riteneva che i nuovi membri non dovessero rappresentare le regioni, ma agire nell'interesse più ampio della pace e della sicurezza.

Altro tema delicato riguardò le dimensioni del Consiglio, dal momento che il Regno Unito, gli Stati Uniti e il Giappone ribadirono la necessità di non espandersi a scapito dell'efficacia dell'organo. Al contrario il gruppo africano, che rappresenta probabilmente la posizione regionale più chiara ed uniforme, ha esplicitato una serie di obiettivi che intende tutt'ora ottenere attraverso l'ampliamento del Consiglio. L'accordo, che prese il nome di *Ezulwini consensus*, prevedeva innanzitutto che per garantire un'adeguata rappresentanza dell'Africa fossero necessari almeno due seggi permanenti e cinque non. Ulteriore prerogativa sarebbe stata la scelta dei membri rimessa all'Unione Africana e ai suoi criteri, piuttosto che all'Assemblea Generale<sup>323</sup>.

Un modello intermedio, che prevede una nuova categoria di membri semipermanenti, sembrava riscuotere un certo consenso, ma molte questioni importanti non sono state specificate rendendolo piuttosto vago<sup>324</sup>.

Il gruppo di lavoro aperto ha deciso all'unanimità di raccomandare che i negoziati continuassero durante la 64a Assemblea Generale, se gli Stati membri lo avessero deciso. Dal momento che è stato abolito il requisito dei rapporti annuali all'Assemblea Generale, sembra che il forum per la prosecuzione dei negoziati non sarà più il gruppo di lavoro aperto, ma piuttosto i negoziati intergovernativi nelle riunioni plenarie informali dell'Assemblea Generale. Questo passo consentirebbe di prendere decisioni a maggioranza invece che per consenso, ma la maggioranza qualificata richiesta dalla Carta per l'adozione di un emendamento rimarrebbe. Un eventuale

---

<sup>323</sup> Cfr. Mbara G Chimdi, et al. "Re-Evaluating the African Union's Ezulwini Consensus in the Reform of the United Nations' Security Council". *Journal of African Union Studies*, vol. 10, no. 1; 2021. pp. 56-58.

<sup>324</sup> Ad esempio La questione del diritto di veto, il numero di anni per i nuovi mandati (da tre a 15) e il numero di anni per i membri del Consiglio di Sicurezza. da tre a 15 anni) e la tempistica di ogni revisione. Il gruppo di lavoro aperto ha deciso all'unanimità di raccomandare che le negoziati durante la 64a Assemblea Generale, se gli Stati membri lo decidessero

accordo su un "modello intermedio" è al massimo ipotetico. Tuttavia, il futuro corso dei negoziati sulla riforma del Consiglio di Sicurezza è tutt'altro che chiaro<sup>325</sup>.

### **3.8 Soluzioni alternative alla riforma dell'articolo 23: UNGA RES.377**

L'incapacità del Consiglio di Sicurezza di fronteggiare le crisi internazionali a causa di un esercizio del veto non sempre limpido e le difficoltà di raggiungere un compromesso per una riforma dell'organo, hanno determinato la necessità di ricorrere a soluzioni alternative per garantire la pace e la sicurezza internazionale. Sin dalla genesi dell'Organizzazione, si percepì la difficoltà con cui il Consiglio adottava le sue decisioni, caratteristica che poco si addiceva alle funzioni che esso doveva svolgere e che rischiava di vanificarne i poteri. Ad esacerbare tale condizione fu la crisi coreana, che evidenziò tutte le mancanze dell'organo, rendendo vitale una soluzione alternativa.

La protesta sovietica, concretizzata attraverso l'assenteismo dal Consiglio, aveva permesso di intervenire ex Cap.VII nella Guerra di Corea. Con le Risoluzioni numero 82 ed 83 del 1950, venne attestata una «breach of the peace» e, conseguentemente, gli Stati membri vennero invitati dal Consiglio ad intervenire per ristabilire la pace lungo il trentottesimo parallelo. Sotto la guida Statunitense, un corpo armato composto da sedici Paesi prestò assistenza alla Corea del Sud, dando esecuzione al mandato delle Nazioni Unite. Nell'agosto dello stesso anno, l'Unione Sovietica compresa la gravità della situazione, pose fine alla protesta facendo ripiombare il CdS nell'immobilismo da cui si era temporaneamente liberato. L'unica soluzione per poter proseguire le operazioni in Corea era sottrarre le stesse dal veto sovietico, di conseguenza il 3 novembre 1950, l'Assemblea Generale adottò la risoluzione 377 che prese il nome di "Uniting for peace resolution", o "the Acheson plan" come originariamente denominata<sup>326</sup>.

L'atto in questione interveniva proprio sul nervo scoperto delle Nazioni Unite: il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Il campo di applicazione della Risoluzione 377 era individuato nell'ipotesi in cui il CdS fosse stato incapace di svolgere le sue funzioni a causa dell'esercizio veto, trasferendo all'Assemblea Generale alcuni poteri necessari a ristabilire la pace nella Comunità internazionale<sup>327</sup>. In concreto all'organo assembleare veniva attribuito il

---

<sup>325</sup> Cfr. Cot JP. "United Nations Reform". Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law; 2010.

<sup>326</sup> Cfr. Choi Chong-Ki. "The Koren question in the United Nations". *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 8, no. 3/4; 1975. pp. 395–406.

<sup>327</sup> Cfr. Carswell A. "Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution". *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 18, no. 3; 2013. pp. 453–59.

potere di convocare sessioni emergenziali per discutere di potenziali minacce o violazioni della pace; altresì avrebbe potuto raccomandare agli Stati membri di adottare le misure di cui agli artt.41-42, di fatto avocando il potere di adottare misure coercitive implicanti l'uso della forza; il potere di creare *Peace Observation Commission*, nonché panel di esperti nel campo militare ed un *Collective Measures Committee*. Attraverso questi poteri, che sarebbero potuti essere attivati solo ove il Consiglio fosse rimasto paralizzato, l'Assemblea creava un palliativo ad una situazione di disfunzionalità cronica in attesa di una riforma del sistema<sup>328</sup>.

La risoluzione non fu unanimemente accolta con favore poiché diverse critiche vennero mosse, sia in riferimento alla sostanza, sia alle modalità con cui venne adottata, poiché di fatto era stata tacitamente emendata la Carta.

In primis, da un punto di vista di principio, veniva considerato inaccettabile che i due organi creati con funzioni diverse potessero invece sovrapporsi. La posizione in esame interpretava la questione attraverso una fedele aderenza alla Carta, senza però tener conto che già dai lavori di Dumbarton Oaks i ruoli dei due organi si erano intersecati. L'art.10 della Carta d'altronde attribuisce all'Assemblea una competenza quasi universale, laddove i limiti sono pochi e soggetti ad un'interpretazione non univoca<sup>329</sup>. Se infatti alcuni rivedono nell'art.24 un limite alla competenza dell'organo assembleare, in quanto viene attribuita la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale al Consiglio di Sicurezza, altri rivedono invece nell'uso del termine "primaria" la possibilità di attribuire la stessa funzione anche ad organi diversi. Ulteriore importante riferimento normativo nella Carta, è l'art.11.2 che permette all'Assemblea di«[...] may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a state which is not a Member of the United Nations in accordance with Article 35, paragraph 2, and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such questions to the state or states concerned or to the Security Council or to both. Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion». Dal combinato disposto dei due articoli si può affermare che la Risoluzione 377 non è contraria alla Carta.

---

<sup>328</sup> Cfr. Petersen K. "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950". International Organization, vol. 13, no. 2; 1959. pp. 219–32.

<sup>329</sup> Art.10 UN charter:« The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters.»

Non convince neanche l'argomento per cui l'azione *manu militari* compiuta da uno Stato in esecuzione di una raccomandazione dell'Assemblea generale sia contraria all'art.2.4, cioè al divieto dell'uso della forza. Il divieto in questione viene in rilievo solo quando vi sia un uso della forza che né possa essere ricondotto all'azione dell'ONU, né tantomeno all'autodifesa ex art.51. La discriminante è la possibilità di attribuire all'Assemblea il potere di autorizzare gli Stati membri ad esercitare l'uso della forza in nome dell'Organizzazione. Sul tema è intervenuta anche la Corte Internazionale di Giustizia nell'advisory opinion "Certain Expenses of the United Nations", nella quale seppur non venga espressamente citata la risoluzione 377, comunque appare decisiva ai fini della questione. La Corte durante il suo ragionamento avente ad oggetto l'art.17, specifica però che « Thus while it is the Security Council which, exclusively, may order coercive action, the functions and powers conferred by the Charter on the General Assembly are not confined to discussion, consideration, the initiation of studies and the making of recommendations: they are not merely hortatory»<sup>330</sup>. Pur non trattando la competenza dell'Assemblea Generale a raccomandare misure di esecuzione, la CIG ha esplicitamente confermato gli aspetti sostanziali e procedurali della risoluzione 377 poiché non esclude che l'organo assembleare possa spingersi fino a raccomandare "*enforcement measures*"<sup>331</sup>. La posizione in "Certain expenses" venne poi consolidata in "Israeli Wall Advisory Opinion" dove la Corte, ricordando il ruolo di garante primario ma non esclusivo della pace del Consiglio, legittima l'Assemblea ad intervenire per « recommend measures for the peaceful adjustment»<sup>332</sup>.

*Quid iuris* in riferimento allo spirito della Carta? Sembrerebbe paradossale affermare che, il principio di separazione delle attribuzioni tra i vari organi non sia cedente rispetto alla necessità di garantire la pace e la sicurezza internazionale<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> Cfr. ICJ Advisory opinion of 20 July 1962 "Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)"<sup>4</sup>.

<sup>331</sup> Cfr. Andrass J. "Uniting for Peace". The American Journal of International Law, vol. 50, no. 3; 1956. pp. 563-74.

<sup>332</sup> Cfr. ICJ Advisory opinion of 9 July 2004 Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory.

<sup>333</sup> Per una tesi contraria Cfr. Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020. pp.386 ss.« È anzitutto da escludere che l'Assemblea possa imporre o anche soltanto raccomandare agli Stati il ricorso alla violenza: si è visto (v. § 60) che misure del genere non possono formare oggetto di decisioni vincolanti neppure da parte del Consiglio di Sicurezza; inoltre le «autorizzazioni» ad usare la forza adottate finora dal Consiglio possono considerarsi legittime solo sulla base di una norma non scritta ad hoc e sarebbe fuori luogo attribuire all'Assemblea competenze che lo stesso Consiglio, a termini della Carta, non ha, a meno che non si dimostri — il che, come subito vedremo, è da escludere — che anche per l'Assemblea si sia formata una norma consuetudinaria ad hoc. È poi anche da escludere che l'Assemblea possa intraprendere azioni simili a quelle contemplate dall'art. 42, cioè costituire e dirigere forze armate per operazioni di polizia internazionale (anche per operazioni «cuscinetto» o da effettuare all'interno di uno Stato, alla stregua delle operazioni di peace-keeping istituite dal Consiglio di Sicurezza) o autorizzarne la costituzione e direzione ad opera del Segretario Generale: la riserva dell'art. 11, par. 2, a favore del Consiglio di



Non è soddisfacente neanche la critica mossa dalla Russia riguardante l'art.108. Veniva lamentato che la Carta fosse stata emendata, attribuendo dei nuovi poteri all'Assemblea, senza però ricorrere alla procedura prevista all'art.108 che prevedeva il voto positivo delle P5. In realtà, la risoluzione sembra semplicemente rendere operative delle attribuzioni già presenti nel testo, senza innovare in tal senso, e dunque non richiedendo alcuna procedura di emendamento<sup>334</sup>.

Dal 1950 in poi, i poteri attribuiti dalla Risoluzione vennero però utilizzati di rado, e solo una volta -proprio in Corea- furono esercitati per raccomandare l'uso della forza, di fatto scomparendo dal vocabolario del Consiglio. Nelle sporadiche ipotesi in cui la 377 fu attivata, diverse furono le modalità d'intervento: una volta, in occasione della crisi del Canale di Suez, ha chiesto al Segretario Generale delle Nazioni Unite di istituire una forza di mantenimento della pace; in altri casi ha invitato gli Stati membri a prestare assistenza umanitaria; particolare fu l'ipotesi in cui venne richiesto di isolare Israele come risposta all'illegittima occupazione dei territori arabi<sup>335</sup>.

Nonostante non sia stata costantemente attivato, l'"Acheson plan" ha comunque imposto, almeno nelle fasi immediatamente successive alla sua adozione, al Consiglio di agire per evitare di vedersi spogliato dei suoi poteri<sup>336</sup>.

La prassi ci restituisce un quadro realista, che nuovamente sottolinea il potere dissuasivo che i Membri permanenti riescono ad esercitare anche senza il formale esercizio del veto. Se durante la Guerra fredda la risoluzione non venne invocata per non rompere i labili equilibri tra Nato e Urss, negli ultimi trent'anni le ragioni sono prettamente economiche. Il timore di rimanere

---

Sicurezza, se ha un senso, non può non essere riferita proprio ad azioni del genere.[...] l'Assemblea almeno decretare misure non implicanti l'uso della forza del tipo previsto dall'art. 41? [...] Riteniamo che un'interpretazione obbiettiva della Carta induca a propendere anche qui per l'incompetenza dell'Assemblea e quindi per l'illegittimità delle risoluzioni prese nella materia, e sempre che non si tratti di risoluzioni che si limitino a ribadire — come è avvenuto ed avviene, ad es., a proposito del disconoscimento degli atti di governo di Israele nei territori arabi occupati — sanzioni già decise o raccomandate dal Consiglio di Sicurezza, invitando gli Stati ad applicarle. »

<sup>334</sup> Così come affermato dalla Advisory opinion of 20 July 1962 "Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)" della ICJ.

<sup>335</sup> Cfr. Binder C. "Uniting for Peace Resolution (1950)". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2017.

<sup>336</sup> Diverse sono state le risoluzioni che hanno tratto impulso indiretto dalla risoluzione 377: a (UNGA Res 2923 A–E [XXVII] [15 November 1972] UN Doc A/8730, 24; Res 2923 F [XXVII] [13 December 1972] UN Doc A/8730, 26; UNGA Res ES-8/2 [14 September 1981] UN Doc A/ES-8/13; UNGA Res 41/35 [10 November 1986] UN Doc A/ 41/53, 26; UNGA Res 41/39 [20 November 1986] UN Doc A/41/53, 35; UNGA Res 45/176 [19 December 1990] UN Doc A/45/49 vol I, 39), in the case of → Palestine (UNGA Res ES-7/2 [29 July 1980] UN Doc A/ES-7/14, 3; UNGA Res ES-7/6 [19 August 1982] UN Doc A/ ES-7/14/Rev.1, 9; UNGA Res 45/69 [6 December 1990] UN Doc A/45/49 vol I, 32; UNGA Res 46/76 [11 December 1991] UN Doc A/46/49 vol I, 29; UNGA Res 47/64 E [11 December 1992] UN Doc A/47/49 vol I, 28) and in the conflict in → Bosnia-Herzegovina (UNGA Res 48/88 [20 December 1993] UN Doc A/48/49 vol I, 40; UNGA Res 49/10 [3 November 1994] UN Doc A/49/49 vol I, 9).

isolati politicamente e commercialmente, ma anche, come dimostra l'attualità, di ripercussioni armate scoraggia gli Stati a sfidare l'egemonia dei Membri permanenti<sup>337</sup>.

L'esperimento di sottrarre al Consiglio il suo ruolo di massimo organo delle Nazioni Unite, almeno nel campo della sicurezza internazionale, si è dimostrato per larghi tratti inconcludente seppur sia stato in un limitato contesto temporale utile. Il veto non è stato eliminato ed il CdS continua nella sua non azione, ma nonostante ciò dei poteri "dormienti" dell'Assemblea non veniva fatto uso, questo almeno fino al conflitto in Ucraina. Il 27 febbraio il Consiglio ha infatti riattivato per la prima volta dopo decenni l'"Acheson plan" delegando all'Assemblea i poteri necessari a risolvere la situazione.

### **3.9 Conclusioni**

Il diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza se ha rappresentato in principio, e probabilmente tutt'ora rappresenta, la ragione principale per cui le più grandi Potenze mondiali hanno deciso di aderire alle Nazioni Unite, altresì rappresenta la causa del loro parziale fallimento. Nel corso dei decenni, è sempre stato più evidente il ruolo distruttivo che ha svolto nell'impedire all'organo di operare al pieno delle sue potenzialità. Diverse sono state le proposte atte a modificare l'assetto del Consiglio, ma paradossalmente nessuna ha avuto ad oggetto una sensibile limitazione del diritto conferito alle P5. Al contrario, le discussioni si sono concentrate su modelli di riforma che garantissero comunque agli attuali Membri permanenti di mantenere il loro status privilegiato, sintomo della difficoltà di pensare anche solo ad un CdS libero dal diritto di veto. In ogni modo, nonostante vi siano stati dei periodi propizi ad un cambiamento, nulla è avvenuto, ed oggi nel momento di massimo bisogno di un garante della pace, le Nazioni Unite sono impotenti.

Abbandonando qualsiasi afflato utopistico, non si può che constatare che nel breve periodo nulla potrà variare: la situazione politica è ai minimi storici, con il mondo Atlantico contrapposto all'Oriente russo (e cinese?) con la conseguente impossibilità di raggiungere il consenso di tutti i Membri permanenti che la procedura di emendamento richiede.

---

<sup>337</sup> Cfr. Binder C. "Uniting for Peace Resolution (1950)". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2017.

## CAPITOLO IV

### “LA RISOLUZIONE 76/262 DELL’ASSEMBLEA GENERALE”

#### 4.1 Introduzione

Dal 24 febbraio 2022 l’Europa è teatro, per la prima volta dopo oltre mezzo secolo, di una guerra d’aggressione che vede coinvolte la Russia nel ruolo di aggressore, e l’Ucraina in quello di vittima dell’aggressione. Le ricadute di un evento di tale portata sulle relazioni internazionali sono state inevitabilmente drastiche, determinando ripercussioni anche in seno alle Nazioni Unite. Il clima politico della Guerra fredda, che aveva caratterizzato per oltre quarant’anni la Comunità internazionale, sembra essere nuovamente calato su di essa. Ad aggravare un quadro già drammatico da un punto di vista umano, si aggiunge il problema dell’incapacità dell’ONU di intervenire per ripristinare la pace a causa del veto russo. In questo contesto che sembrerebbe far presagire l’inizio di un nuovo periodo d’immobilismo, l’Assemblea generale è imprevedibilmente giunta ad approvare una risoluzione che, per quanto non sia considerabile rivoluzionaria, potrebbe rappresentare un primo step nel processo di riforma del Consiglio di Sicurezza. Attraverso la Risoluzione 76/262 si introduce l’obbligo di discutere in seno all’organo assembleare dell’esercizio del veto da parte di un Membro permanente, favorendo di conseguenza un dialogo non limitato ai quindici Paesi titolari di un seggio in seno al CdS.

La portata della Risoluzione 76/262 non è assimilabile a quella di una concreta limitazione del diritto di veto ma, a ben vedere, è il primo progetto riguardante l’art.27.3 ad essere stato approvato dagli anni Sessanta. L’auspicio è che questo possa essere il primo passo per la creazione di un nuovo Consiglio più aderente ai principi della Carta, nonostante lo scenario geopolitico attuale lasci presagire ben altro. L’accordo politico rimane imprescindibile per modificare la struttura ed il funzionamento dell’organo, ed in questo senso la Risoluzione 262 non sembra contribuire in maniera decisiva.

Data la recente entrata in vigore non possiamo ancora trarre delle conclusioni certe riguardo l’efficacia della nuova disposizione, ma nulla impedisce di ragionare sui possibili sviluppi che interesseranno l’Organizzazione.

#### 4.2 Il Conflitto russo-ucraino

La “terra dei Rus”, così veniva chiamato lo Stato monarchico medievale culla della civiltà russa che trovava la sua collocazione geografica nell’attuale Ucraina<sup>338</sup>. Il legame tra Kiev e Mosca è sempre stato molto stretto sia da un punto di vista politico che culturale ma, nonostante ciò, i due popoli non possono essere considerati un unicum. Le numerose affinità che accomunano le due Nazioni sono bilanciate da altrettante differenze che hanno reso la convivenza nella regione quantomai turbolenta. Innanzitutto, in chiave religiosa, la chiesa ucraina –sia quella ortodossa sia quella greco-cattolica– si è sviluppata nel clima pluriculturale, pluriconfessionale e plurilinguistico nel Cinque e Seicento, secoli fondamentali per la formazione dell’identità ucraina come identità europea, in contrapposizione con la chiesa ortodossa russa. Dal 2018 la rottura si è definitivamente scomposta con la creazione della chiesa autocefala ortodossa ucraina, evento che ha segnato altresì la crisi delle relazioni del patriarcato russo con quello di Costantinopoli.

Il secondo aspetto rilevante è quello politico, con l’Ucraina che è stata cronicamente bersaglio di invasioni e conquiste, circostanza che ha determinato uno spontaneo rigetto del potere imposto. La dimensione imperiale che ha invece costantemente caratterizzato la Russia, prima zarista e poi sovietica, ha trovato proprio nell’Ucraina un punto d’interesse. D’altronde, al di là del confine artificialmente creato dall’uomo, nessuna barriera naturale separa le due Nazioni, così rendendo l’Ucraina la porta d’ingresso per un’invasione russa in Europa o viceversa. Se a questo dato si somma il tradizionale isolazionismo del Cremlino, si comprende come il controllo dell’ex terra dei Rus sia essenziale per proteggere i confini russi.

Un terzo aspetto fondamentale è quello della memoria storica. Se in Russia già a partire dai tempi dei primi Romanov ci sono stati diversi tentativi di soppressione della lingua e cultura ucraine, d’altro canto l’Ucraina prosegue nella ricostruzione delle pagine della sua storia, incentrata sulla revisione critica del totalitarismo. Nella narrazione russa, invece, si accusano gli Ucraini nazionalisti di essere la causa dei dissidi e, al contempo, si racconta dell’esistenza di un’Ucraina filorussa repressa dal “nazismo” tutt’ora al potere<sup>339</sup>.

L’identità nazionale ucraina è in generale un fattore di instabilità congenito, poiché fortemente contaminato dalla vicinanza con un impero dalle radici culturali simili. Diversi furono le cause che contribuirono a questa condizione: la mancanza di una egemonia politica, caratterizzata piuttosto tra una corrente comunista vicina alla Russia sovietica e una frangia nazionalista anti-russa che, fino agli anni novanta, fu decisamente marginale; dal punto di vista linguistico poi,

---

<sup>338</sup> Cfr. “L’Ucraina tra noi e Putin”. Limes aprile 2014.

<sup>339</sup> Cfr. Pachlovska O. "Zizzania e Parsifal. Note Sparse Sulla Guerra Della Russia Contro l’Ucraina". Esamizdat, vol. 15; 2023. pp. 5-17.

più di un terzo della popolazione si identifica(va) in Russofona, condizione che viene utilizzata dai media russi per amplificare la propria propaganda, e che in parte spiega l'eclatante dato per cui solo il 77% degli Ucraini si percepisce come tale, mentre un rilevante 17% si senta russo; infine già si è osservato la frammentazione religiosa sia tra cattolicesimo e ortodossia, che all'interno di quest'ultima. La conclusione inevitabile di questo puzzle socio-culturale è stata la nascita di uno stato lacerato da profonde divisioni ed incerto circa la propria natura<sup>340</sup>.

Le origini storiche del conflitto russo-ucraino affondano le radici nel primo dopo guerra, quando la Crimea divenne parte dell'Unione Sovietica, prima sotto il dominio della Russia stessa e dal 1945, attraverso una procedura da molti ritenuta incostituzionale, venne trasferita all'Ucraina. Con la caduta dell'Unione nel 1991, l'"oblast" di Crimea divenne una repubblica autonoma all'interno dell'Ucraina, momento che segnò l'inizio del sentimento secessionista di parte della popolazione. Gli anni successivi trascorsero all'insegna della volontà russa di mantenere dei rapporti amichevoli con Kiev, mitigando quindi le spinte separatiste dei filo-russi, ma in ogni caso non rinunciando ad una futura annessione della regione<sup>341</sup>. La situazione rimase stabile almeno fin quando Mosca riuscì a mantenere un controllo indiretto della politica di Kiev attraverso l'elezione di presidenti filorussi. L'equilibrio su cui si fondava la convivenza dei due Stati era precario: il sentimento nazionalista ucraino iniziò a trovare il suo sfogo con la rivoluzione arancione, che gettò le basi per la successiva Euromaidan, prologo della prima invasione russa.

Nel 2004 Viktor Juščenko, candidato più vicino all'occidente, venne eletto a scapito di quello sponsorizzato dalla Russia Viktor Janukovyč, inaugurando così una nuova politica tendente all'Atlantismo. Janukovyč riuscì a riottenere il potere nel 2010 aprendo le porte ad una più massiccia presenza russa nel territorio e nella politica ucraina. L'evento distruttivo fu rappresentato dalla decisione di espandere ulteriormente lo stanziamento dei militari russi nella penisola di Kerč, attraverso la stipulazione di un contratto d'affitto della base navale del porto di Sebastopoli alla VMF<sup>342</sup>. Fu una decisione mal digerita dall'opinione pubblica ucraina che, oltre a temere le conseguenze dell'occupazione del proprio territorio da forze armate straniere, riteneva l'accordo incostituzionale. I movimenti di protesta divamparono quando il governo decise di sospendere le trattative per la conclusione di un accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione europea, destinato a diventare un accordo di libero scambio globale e approfondito

---

<sup>340</sup> Cfr. Zhurzhenko T. "A Divided Nation? Reconsidering the Role of Identity Politics in the Ukraine Crisis". *Die Friedens-Warte*, vol. 89, no. 1/2; 2014. pp. 249–67.

<sup>341</sup> Per esempio Karaganov S. scrisse sulla possibile spartizione e annessione dell'Ucraina in "Russia and the Slav vicinity". 1997. p. 300.

<sup>342</sup> Acronimo per Voenno-morskoj flot, la marina russa.

tra le due. La mancata riuscita dell'accordo fu anche frutto delle pressioni russe volte ad evitare un eccessivo avvicinamento all'Occidente. Gli scontri iniziarono nel febbraio 2014 e videro contrapposti da un lato il movimento Euromaidan nazionalista e filo-europeo, e dell'altro il movimento più vicino alla Russia, che richiedeva altresì la secessione della Crimea<sup>343</sup>. Janukovyč fuggì in Russia, mentre Putin colse l'occasione offerta dai disordini per assumere il controllo dell'oblast e dichiarare la sua annessione alla Federazione Russa per mezzo di un referendum dalla regolarità dubbia<sup>344</sup>. L'azione di Mosca fu congegnata in modo da non permettere il riconoscimento dei militari russi: vennero utilizzate milizie prive di segni distintivi, le quali gestirono anche lo svolgimento del referendum.

L'aggressione in Crimea era a tutti gli effetti una violazione del divieto di uso della forza sancito dalla Carta delle Nazioni Unite, in ragione di ciò la Russia addusse diversi argomenti volti a giustificare l'attacco e confutare le accuse. In ogni caso, va ricordato come l'esercizio del diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza avrebbe permesso di evitare qualsiasi ripercussione concreta, limitando le preoccupazioni di Mosca all'aspetto politico.

In primis, venne sostenuto che le truppe russe stanziassero sul territorio ucraino legalmente in virtù del "Black sea Fleet Agreement", e che pertanto non fosse avvenuto alcuna occupazione illecita. In secondo luogo, venne sottolineato che l'intervento militare fosse indispensabile a proteggere la popolazione russa e filo-russa minacciata dai nazionalisti di Maidan. Vennero mosse accuse di violazione dei diritti umani contro le autorità ucraine e non solo, seppur non furono mai provate così come affermato dallo stesso Consiglio di Sicurezza<sup>345</sup>. Ancora, fu utilizzato l'argomento già proprio di alcune decisioni del Consiglio, della stabilizzazione della regione come prevenzione da minacce della pace e della sicurezza internazionale. In aggiunta, fu evidenziato come l'intervento fosse stato la risposta all'invito a prestare assistenza formulato da Janukovyč, allora Presidente ucraino seppur in fuga. In merito a quest'ultima tesi, diversi dubbi aleggiavano sulla legittimità dell'invito, poiché già il Consiglio d'Europa aveva già riconosciuto il governo ad interim che aveva succeduto il Presidente fuggito in Russia. Ancora, la Federazione Russa giustificò il suo operato attraverso il principio di autodeterminazione dei popoli. Non può essere negato che parte della popolazione della Crimea è tutt'ora orientata verso l'indipendenza da Kiev, e che l'ONU è più volte intervenuto a garantire il rispetto di

---

<sup>343</sup> Cfr. Magen Z., et al. "The Annexation of Crimea: International Ramifications". Institute for National Security Studies; 2014.

<sup>344</sup> Cfr. Bebler A. "Crimea and the Ukrainian-Russian Conflict". "Frozen Conflicts" . Europe: 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2015. pp. 189–208.

<sup>345</sup> Cfr. Allison R. "Russian 'deniable' Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules". International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), vol. 90, no. 6; 2014. pp. 1262-1263.

questo principio fondamentale, va piuttosto dubitata l'opportunità e le modalità d'intervento russe. Non sembrava infatti che l'Ucraina intendesse trattenerne con la forza la regione ed inoltre si può ragionare, operando un test di proporzionalità, sulla necessità di intervenire con la forza armata<sup>346</sup>. A sostegno delle perplessità già esposte, vi erano i dubbi legati alle modalità di svolgimento del referendum, che sembravano lontane dal rispetto dei principi democratici. Ma la questione non si dovrebbe neanche porre poichè la Corte Internazionale di Giustizia ha specificato come non abbia alcuna rilevanza il principio di autodeterminazione dei popoli laddove la secessione sia accompagnata da un uso illegittimo della forza<sup>347</sup>.

Tralasciando le dichiarazioni formali e la propaganda russa, si può solo discutere su quali siano state le reali intenzioni di Putin: vi è chi parla della necessità di interrompere l'avvicinamento della Nato e dell'Unione Europea verso Oriente; chi sostiene che si tratti del nuovo inizio di una politica imperialista volta a ripristinare l'ex Unione Sovietica; e chi invece afferma sia stata una risposta impulsiva ad una situazione di emergenza; senz'altro un importante ruolo deve essere attribuito all'immagine di sé stessa che la Russia intende riflettere, cioè di una potenza imperiale in grado di mantenere il controllo sui territori sottoposti alla sua influenza<sup>348</sup>. A ben vedere, si tratta di elucubrazioni che non possono trovare una risposta certa, almeno fin quando non dovessero essere confermate dagli interessati, ma che restituiscono una spiegazione più realistica dei fatti<sup>349</sup>.

La reazione della Comunità internazionale all'annessione della Crimea è stata generalmente orientata a non riconoscere la legittimità della stessa o di sostanziale neutralità come nel caso della Cina, nel senso di non accettare né di condannare quanto avvenuto. Da Pechino proveniva, piuttosto, il proposito di risolvere la questione politicamente, attraverso un intervento delle Nazioni Unite in grado di ripristinare la pace. L'atteggiamento cinese fu il frutto delle potenziali ricadute sulla la delicata, e in parte simile, situazione vissuta con Taiwan, che non permette(va) di assumere una posizione di netto favore verso l'una o l'altra parte.

La risposta delle Nazioni Unite arrivò nel marzo dello stesso anno, per mezzo di una risoluzione dell'Assemblea Generale volta a tutelare l'integrità territoriale ucraina, mentre fu impossibile giungere ad un compromesso in seno al Consiglio per ovvie ragioni. La Res. 68/262 invitava

---

<sup>346</sup> Cfr. Grant TD. "Annexation of Crimea". *The American Journal of International Law*, vol. 109, no. 1; 2015. pp. 68–95.

<sup>347</sup> Cfr. Allison R. "Russian 'deniable' Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 90, no. 6; 2014. pp. 1262-1263.

<sup>348</sup> Cfr. Mankoff J. "Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine". *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3; 2014. pp. 65–67.

<sup>349</sup> Cfr. Treisman D. "Why Putin Took Crimea: The Gambler in the Kremlin". *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 3; 2016. pp. 47–54.

gli Stati a desistere dal compiere, con qualsiasi mezzo illecito o con la forza, atti volti a modificare i confini ucraini e altresì invitava a non riconoscere né il referendum né l'annessione. La maggioranza che garantì il raggiungimento del quorum fu di cento voti, a fronte di undici contrari e cinquantotto astenuti, ma trattandosi di una risoluzione dell'Assemblea risultava priva di efficacia vincolante. Nonostante ciò, con quest'atto le Nazioni Unite, ed in particolare gli Stati che votarono a favore, prendevano una netta posizione di condanna verso l'operato russo, senza però poter intervenire attivamente a ripristinare lo status quo attraverso i poteri del Consiglio di sicurezza<sup>350</sup>.

Mentre in Crimea l'Ucraina subiva una perdita senz'altro dolorosa, ma in un certo senso preventivata, lo stesso non si può dire per quanto accadde nel Donbas. Il ricco sottosuolo, unito alla densità della popolazione e agli impianti industriali rendono la regione vitale per l'economia di Kiev, che di conseguenza si sarebbe opposta con ogni mezzo alla sua privazione. Ancora una volta, la primavera del 2014 segnò il momento di svolta poiché nel clima concitato dell'annessione della Crimea e dell'insediamento del nuovo governo nazionalista, nel Donbas iniziarono a divampare aspre proteste anti-Maidan sostenute dalla Russia. A differenza di quanto accaduto con la Repubblica autonoma di Crimea, dove la resistenza dell'esercito ucraino fu inesistente, la risposta di Kiev fu pronta ed armata. I ribelli del Donbas equipaggiati dal Cremlino, vennero ingaggiati in un conflitto che condusse a più di seimila vittime, ma in ultimo, almeno temporaneamente, permise all'Ucraina di non perdere altri territori<sup>351</sup>. Le ostilità cessarono formalmente con il Protocollo di Minsk del 12 febbraio 2015 e videro il riconoscimento di uno status speciale per il Donbas, che sarebbe rimasto sotto il controllo di Kiev. In realtà le tensioni proseguirono anche dopo la ratifica del cessate il fuoco, con alcune aree dell'oblast sempre più vicine e dipendenti dalla Russia<sup>352</sup>.

Al di fuori di una missione dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) sul territorio conteso, dalla Comunità internazionale, e più precisamente dalle Nazioni Unite, non pervenne alcun intervento di prevenzione da ulteriori escalations. Invero, tanto dal governo di Kiev, quanto da quello di Mosca giunse la proposta di stanziare un'operazione di peace-keeping, seppur con funzioni profondamente diverse. Poroshenko, ex Presidente ucraino, già nel 2015 richiese con una lettera al Consiglio di Sicurezza di dispiegare i caschi blu sui

---

<sup>350</sup> Cfr. Crawford E. "Introductory note to United general Assembly resolution on the territorial integrity of Ukraine". *International Legal Materials*, vol. 53, no. 5; 2014. pp. 927-32.

<sup>351</sup> Cfr. Lakomy M. "The game of Ukraine: conflict in Donbass as an outcome of the multilayered rivalry". *Politeja*, no. 45; 2016. pp. 279-316.

<sup>352</sup> Cfr. Kimmage M. "The Need for Minsk". *Getting Beyond Minsk: Toward a Resolution of the Conflict in Ukraine*, German Marshall Fund of the United States; 2017. pp. 3-7.



territori ribelli non controllati da Kiev. Putin, invece, sosteneva l'opportunità di affiancare i peace keepers alla missione dell'OCSE, di conseguenza rigettando la proposta ucraina<sup>353</sup>. Ancora una volta, e forse prevedibilmente, il risultato fu un nulla di fatto che unito alla sempre più stretta vicinanza dell'Ucraina con la Nato, contribuì a esasperare i rapporti tra i due Stati che sarebbero degenerati drammaticamente con l'invasione russa del 2022.

Negli otto anni che separarono gli avvenimenti del 2014 e l'attuale conflitto su larga scala, la situazione si era ormai consolidata con la perdita del controllo della Crimea da parte di Kiev, nonostante non fosse riconosciuta da gran parte della Comunità, ed anche dei territori di Donetsk e Luhansk. Da un punto di vista formale, la condizione delle tre regioni in questione era diversa: se la Crimea era stata annessa attraverso un referendum che, seppur discutibile nelle modalità in cui si svolse, era considerato valido dalla Russia, lo stesso non si poteva dire per Donetsk e Luhansk. Questi territori, seppur soggetti ad un "controllo effettivo" di Mosca, sono rimasti formalmente parte dell'Ucraina fino al secondo atto di aggressione perpetrato lo scorso anno. Per questa ragione la Russia non riconosceva, per esempio, le accuse mosse innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di violazioni sistematiche di numerosi diritti umani in regioni di cui formalmente non aveva alcuna giurisdizione. Al contrario, da Kiev si accusava la Russia di aver iniziato un controllo, analogo a quello esercitato in Crimea, anche su alcune regioni dell'Ucraina orientale e meridionale. Tramite la presenza di armi e di personale militare, nonché influenzando le amministrazioni politiche ed economiche, la Russia aveva di fatto preso possesso di Donetsk e Luhansk<sup>354</sup>.

I rapporti tra i due Stati rimasero stabili e pacifici per quanto possibile fino al 2021, quando iniziarono ad intensificarsi le tensioni diplomatiche anche attraverso imponenti esercitazioni militari tanto ad est quanto ad ovest del confine. In particolare, fu Mosca che utilizzò quale strumento di minaccia contro l'avvicinamento ucraino all'occidente, l'ammassamento delle truppe lungo la frontiera. La risposta della Comunità Internazionale fu il rigetto di tutte le richieste provenienti dal Cremlino, in aggiunta a sanzioni economiche comminate dagli Stati occidentali.

Nel febbraio 2022, le tensioni raggiunsero l'apice con la proposta alla Russia delle repubbliche popolari di Donetsk e Lugansk di riconoscere la loro indipendenza, atto che avrebbe violato gli accordi di Minsk II. Ma le repubbliche si spinsero oltre richiedendo di intervenire con la forza

---

<sup>353</sup> Cfr. Cúneo M. "A UNITED NATIONS PEACE-KEEPING FORCE FOR UKRAINE?". Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; 2018.

<sup>354</sup> Cfr. Pisillo Mazzeschi R. "Il Contenzioso Tra Ucraina e Federazione Russa Davanti Alla Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo". Freedom, security & justice : European legal studies; 2022.88–100.

nel Donbas, circostanza che sommata all'imponente stanziamento di militari russi al confine, faceva presagire un'imminente invasione. E così fu.

Il 24 febbraio con queste parole il Presidente Vladimir Putin annunciò al mondo l'inizio dell'operazione militare speciale nel Donbas: « In tale contesto, ai sensi dell'articolo 51 (Capitolo VII) della Carta delle Nazioni Unite, con l'autorizzazione del Consiglio della Federazione Russa, e in esecuzione dei trattati di amicizia e assistenza reciproca con la Repubblica popolare di Donetsk e la Repubblica popolare di Lugansk, ratificati dall'Assemblea federale il 22 febbraio, ho deciso di effettuare un'operazione militare speciale»<sup>355</sup>.

Da quel giorno, l'Ucraina vede parte del proprio territorio in mano alla Federazione Russa seppur l'esito della guerra sia tutt'altro che scontato.

Nel contesto drammatico della prima guerra d'aggressione in Europa dai tempi della Seconda guerra mondiale, quale è il ruolo svolto dalle Nazioni Unite? Innanzitutto, dalle parole del leader russo molti studiosi rilevano un costante richiamo all'Organizzazione, soprattutto per evidenziarne i fallimenti in Iraq, Bosnia e Siria. La visione russa del diritto internazionale è peculiare, poiché limitata proprio alla Carta delle Nazioni Unite e alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, considerate applicabili universalmente<sup>356</sup>. Una scelta coerente con la posizione ricoperta dal Cremlino in seno all'organo più importante dell'Organizzazione, che permette di impedire l'adozione qualsiasi decisione sgradita, cosa che non potrebbe avvenire in altre sedi.

Come già accennato, nel discorso di Putin il Consiglio di Sicurezza ed il suo (in)operato vengono individuati come fonti di legittimazione dell'azione russa: se in Bosnia, Siria e soprattutto in Iraq gli Stati Uniti hanno agito autonomamente, prevaricando l'autorità dell'organo, lo stesso potrà fare la Russia che agisce con finalità conformi alla Carta<sup>357</sup>. La

---

<sup>355</sup> Traduzione da: "Perché la Russia ha attaccato: la traduzione integrale del discorso di Putin". Disponibile in «<https://www.lindipendente.online/2022/02/24/perche-la-russia-ha-attaccato-la-traduzione-integrale-del-discorso-di-putin/>». 24 febbraio 2022.

<sup>356</sup> Cfr. Remler P. "Russia's Concept of International Law". Russia at the United Nations: Law, Sovereignty, and Legitimacy, Carnegie Endowment for International Peace; 2020. pp. 3–5.

<sup>357</sup> Traduzione di parte del discorso del 24/02 di Vladimir Putin: «[...]Dopo il crollo dell'Urss gli Stati Uniti si proclamarono, insieme agli alleati, come i vincitori della Guerra Fredda e avvenne la redistribuzione dei territori nel mondo. Questa però avrebbe dovuto tener conto degli interessi di tutti i Paesi coinvolti, e invece no. Uno spirito di euforia e di assoluta supremazia prevalse e le cose si svilupparono in modo diverso. Senza alcuna sanzione da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU, hanno condotto una sanguinosa operazione militare contro Belgrado, dove per diverse settimane continui bombardamenti devastarono la città. Devo ricordare questi eventi ad alcuni colleghi occidentali a cui non piace farlo. Poi è stata la volta dell'Iraq, Libia, Siria: tutte accomunate dal fatto di essere state invase con forze militari non legittime. Nel caso della Libia, le decisioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno portato alla distruzione dello Stato, alla nascita di un enorme focolaio di terrorismo internazionale e di una catastrofe umanitaria. Una tragedia che ha condannato centinaia di migliaia di persone, non solo in Libia ma in tutta la regione, dando origine a massicci esodi verso l'Europa. Un destino simile è stato preparato per la Siria, dove diverse operazioni militari della coalizione occidentale si sono susseguite sul territorio, senza il consenso del Governo. Un posto speciale in questa serie di eventi è riservato all'Iraq e alla sua invasione senza alcuna base giuridica, inscenata su quella che si rivelò poi una menzogna: la presenza di armi di distruzione di massa nel Paese. Un enorme bluff da parte degli Stati Uniti. [...]» Cfr. "Perché

realtà dimostra qualcosa di diverso poiché, se da un lato i fallimenti del Consiglio ci sono stati, dall'altra ciò non giustifica un'azione dichiaratamente contraria al divieto di uso della forza. Non convince infatti l'invocazione del principio di legittima difesa laddove le condizioni di necessità, immediatezza, proporzionalità rispetto ad un attacco armato subito sembrano difettare. Il pericolo individuato dalla Russia per la propria sopravvivenza sarebbe una futura adesione dell'Ucraina alla Nato, che preannuncerebbe un'aggressione verso il territorio della Federazione. Lo scenario descritto da Putin, indipendentemente dalla sua aderenza alla realtà, non costituirebbe in ogni caso un attacco armato (né tantomeno imminente) ex art.51 della Carta<sup>358</sup>, laddove per attacco armato s'intenda un uso della forza caratterizzato da particolare gravità. Infatti, così come affermato nella sentenza "Nicaragua" dalla Corte internazionale di Giustizia, è necessario distinguere gli "usi della forza" più gravi, quelli cioè che costituiscono un attacco armato, da quelli meno gravi che non legittimano una risposta implicante la forza<sup>359</sup>. Analogamente alle argomentazioni utilizzate già in occasione dell'annessione della Crimea, Putin invocava altresì l'articolo 51 della Carta come autotutela collettiva, in risposta alla richiesta di assistenza formulata dalle autoproclamate repubbliche separatiste di Donetsk e Lugansk. In linea di principio gli interventi in difesa su invito di uno Stato aggredito sono leciti, ma solo se il consenso pervenga effettivamente da un attore statale. Lo stesso non è ammissibile laddove provengano da minoranze, enti sub-statali o insorti come anche da parte di governi privi di rappresentanza, organi non dotati di controllo effettivo, governi fantoccio o in esilio o enti di natura terroristica poiché ne deriverebbe il rischio di legittimare interventi pretestuosi, come appunto in Ucraina<sup>360</sup>.

---

la Russia ha attaccato: la traduzione integrale del discorso di Putin". Disponibile in <<https://www.lindipendente.online/2022/02/24/perche-la-russia-ha-attaccato-la-traduzione-integrale-del-discorso-di-putin/>>. 24 febbraio 2022.

<sup>358</sup> Art.51 UN charter:« Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.»

<sup>359</sup> Cfr. ICJ nel "Nicaragua" Judgement del 27 giugno 1986, par.191:« Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.»

<sup>360</sup> Cfr. ICJ nel "Nicaragua" Judgement del 27 giugno 1986, par.246:« Having concluded that the activities of the United States in relation to the activities of the contras in Nicaragua constitute prima facie acts of intervention, the Court must next consider whether they may nevertheless be justified on some legal ground. As the Court has stated, the principle of non-intervention derives from customary international law. It would certainly lose its effectiveness as a principle of law if intervention were to be justified by a mere request for

Infine, vane sono le accuse del Presidente Putin sull'urgenza di soccorrere la popolazione ucraina vittima di genocidio: tralasciando nuovamente l'effettività delle violazioni che non sono state mai provate, un intervento a fini umanitari sarebbe legale solo se autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, autorizzazione in questo caso assente.

Come dunque le Nazioni Unite sono state in grado di reagire a questa evidente violazione del diritto cogente, e della Carta stessa, da parte di uno dei Membri permanenti del CdS? La risposta, limitata al segmento di conflitto già consumatosi, è stata poco soddisfacente poiché il Consiglio non è mai potuto intervenire, mentre l'Assemblea Generale ha saputo destreggiarsi in maniera più efficace.

Le conseguenze dell'immobilismo del Consiglio si riflettono non solo sull'opportunità di ripristinare la pace, ma anche sulle possibilità di assicurare alla Corte Penale Internazionale ("Cpi") i responsabili di crimini internazionali. Il diritto internazionale umanitario, rappresentato dalle quattro Convenzioni di Ginevra e dal Protocollo Aggiuntivo I, impone il rispetto di una serie di divieti volti a proteggere la popolazione civile ed a limitare i moderni strumenti bellici che, laddove violati, possono far sorgere una responsabilità penale individuale. Ad oggi sono state mosse diverse accuse circa la commissione di crimini di guerra ad opera dell'esercito russo, nonché di genocidio attraverso la deportazione di fanciulli e l'accusa del crimine di aggressione a carico i vertici del Cremlino<sup>361</sup>. Il maggior impedimento che Cpi incontra è la sua limitata giurisdizione, né la Russia né l'Ucraina hanno aderito allo Statuto, nonché la difficoltà ad ottenere una piena collaborazione da parte degli Stati membri. Ad ogni modo, si tratta di ostacoli superabili laddove il Consiglio di Sicurezza decidesse di intervenire: tra le modalità di deferimento della Corte troviamo l'impulso del CdS<sup>362</sup>. Nei casi in cui fosse

---

assistance made by an opposition group in another State - supposing such a request to have actually been made by an opposition to the régime in Nicaragua in this instance. Indeed, it is difficult to see what would remain of the principle of non-intervention in international law if intervention, which is already allowable at the request of the government of a State, were also to be allowed at the request of the opposition. This would permit any State to intervene at any moment in the internal affairs of another State, whether at the request of the government or at the request of its opposition. Such a situation does not in the Court's view correspond to the present state of international law. » nello stesso senso Cfr. ICJ DRC v Uganda, par. 42 ss.

<sup>361</sup> Erik Mose Presidente della Commission of Inquiry on Ukraine si esprime così il 23 settembre 2022 all' U.N. Human Rights Council in Geneva.«Based on the evidence gathered by the Commission, it has concluded that war crimes have been committed in Ukraine [...]». Il 17 marzo 2023 poi la Corte penale Internazionale ha deciso di emanare un mandato di cattura internazionale per Putin:« Today, 17 March 2023, Pre-Trial Chamber II of the International Criminal Court ("ICC" or "the Court") issued warrants of arrest for two individuals in the context of the situation in Ukraine: Mr Vladimir Vladimirovich Putin and Ms Maria Alekseyevna Lvova-Belova.»Cfr. Broger J., Sauer P.«ICC judges issue arrest warrant for Vladimir Putin over alleged war crimes». Washington: The Guardian. Disponibile in « [www.theguardian.com/world/2023/mar/17/vladimir-putin-arrest-warrant-ukraine-war-crimes](http://www.theguardian.com/world/2023/mar/17/vladimir-putin-arrest-warrant-ukraine-war-crimes)». Marzo 2023.

<sup>362</sup> Art.13 Statute of Rome« The Court may exercise its jurisdiction with respect to a crime referred to in article 5 in accordance with the provisions of this Statute if: (a) A situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by a State Party in accordance with article 14; (b) A

quest'organo ad attivare la Cpi, nessun limite di giurisdizione potrebbe essere sollevato dagli Stati ed inoltre, attraverso i suoi poteri, il Consiglio potrebbe imporre la collaborazione a chiunque si dovesse rifiutare<sup>363</sup>. Dalla nascita della Corte, solo in due occasioni il Consiglio è riuscito a giungere ad un compromesso evitando l'esercizio del veto per deferire una situazione<sup>364</sup> e nulla lascia presagire che, in un contesto tanto delicato come la guerra attuale, ciò possa riaccadere. Una soluzione alternativa alla giustizia offerta dallo Statuto di Roma, ma sempre implicante l'impulso delle Nazioni Unite, potrebbe essere l'istituzione di un tribunale speciale per l'Ucraina. La proposta è giunta dal Ministro degli esteri britannico e dal governo di Berlino con il dichiarato intento di assicurare alla giustizia i responsabili dell'aggressione russa. L'idea sarebbe quella di costituire una corte ad hoc internazionale, seppur inserita nell'organigramma ucraino, in grado di superare le difficoltà legate alla giurisdizione della Cpi. L'intervento delle Nazioni Unite, ed in particolare dell'Assemblea e del Segretario, sarebbe essenziale per "internazionalizzare" il tribunale e legittimarne l'operatività. Nonostante gli encomiabili propositi dei due Paesi, questa soluzione ha incontrato diverse resistenze, fra cui la difficile compatibilità di un tale organo con la Costituzione ucraina, ed in ultimo non sembra aver persuaso la Comunità internazionale<sup>365</sup>.

Tornando al ruolo di garante della sicurezza internazionale, il Consiglio è ricaduto in un immobilismo paragonabile a quello della Guerra fredda, delegando all'Assemblea di trattare la questione. Dall'inizio delle ostilità numerose riunioni pubbliche si sono tenute ed hanno avuto ad oggetto diverse questioni, tra cui quella sulla situazione umanitaria, ma senza giungere ad alcuna decisione significativa. Il 25 febbraio 2022 è stata messa ai voti una proposta di origine albanese-statunitense di condanna dell'operazione militare russa, ma causa del veto russo non è stata adottata. Il 27 febbraio il Consiglio, riconoscendo la mancanza di unanimità tra i Membri permanenti sulla situazione in Ucraina, con la conseguente incapacità del di esercitare le sue funzioni di responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza

---

situation in which one or more of such crimes appears to have been committed is referred to the Prosecutor by the Security Council acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations; or (c) The Prosecutor has initiated an investigation in respect of such a crime in accordance with article 15»

<sup>363</sup> Cfr. Aitala S. "Diritto internazionale penale". Firenze: Le Monnier Università; 2021. pp.251-253.

<sup>364</sup> Cfr. Shamsi N. "The ICC: a political tool? How the Rome Statute is susceptible to the pressure of more power States". *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, vol. 24, no. 1; 2016. pp. 93-94. I due casi sono stati Darfur-Sudan del 2005 e Libia 2011.

<sup>365</sup> Cfr. Trahan J. "Why a "Hybrid" Ukrainian Tribunal on the Crime of Aggression Is Not the Answer". Febbraio 2023. Disponibile in «<https://www.justsecurity.org/85019/why-hybrid-ukrainian-tribunal-on-crime-of-aggression-is-not-the-answer/> ». Per una posizione differente, Cfr. Heller KJ. "No, a Hybrid Tribunal Would Not Need to Apply Ukraine's Aggression Definition". Febbraio 2023. Disponibile in «<https://opiniojuris.org/2023/02/07/no-a-hybrid-tribunal-would-not-be-required-to-apply-ukraines-aggression-definition/>».

internazionale, ha riattivato la risoluzione “Uniting for peace” risalente al 1950 e caduta in disuso negli ultimi decenni. Attraverso la res.377 l'Assemblea Generale è divenuta il punto di riferimento nella ricerca di una soluzione al conflitto, seppur sia pacifico che l'organo assembleare non possa intervenire con la stessa efficacia del CdS, soprattutto non coercitivamente<sup>366</sup>.

Da un punto di vista strettamente pratico il compito affidato all'Assemblea si presenta quantomai arduo, poiché non solo è chiamata a compattare la posizione della Comunità internazionale attraverso una soluzione di compromesso che possa far cessare le ostilità, ma le è anche richiesto di far ciò senza disporre dei poteri previsti al Capitolo VII della Carta<sup>367</sup>. Fermo restando le perplessità che possono sorgere attorno all'opportunità di tale scelta, va comunque sottolineato che la guerra in Ucraina abbia scosso il Consiglio e sia stata d'impulso per tentare di aggirare la paralisi dell'Organo. Il ruolo che il conflitto potrebbe svolgere sulla possibilità di riformare il sistema onusiano è un tema discusso, ma senz'altro ha costituito un evento di destabilizzazione dell'ordine costituito.

Come, dunque, l'Assemblea si è districata in questo contesto? Principalmente attraverso due risoluzioni che, seppur non siano state capaci di limitare concretamente il conflitto, hanno avuto il merito di esprimere una posizione decisa e coesa da parte della Comunità internazionale.

La più recente è stata approvata il 23 febbraio del 2023, con centoquarantuno voti a favore, sette contrari e trentadue astenuti ed ha evidenziato quattro punti focali: la necessità di una pace completa, giusta e duratura in linea con la Carta delle Nazioni unite; l'impegno per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e integrità territoriale dell'Ucraina entro i suoi confini internazionalmente riconosciuti; la cessazione delle ostilità e il ritiro immediato, completo e incondizionato delle forze militari russe dal territorio ucraino<sup>368</sup>. Il valore politico e simbolico di questo atto è

---

<sup>366</sup> Cfr. “Security Council vote sets up emergency UN General Assembly session on Ukraine crisis”. 27 Febbraio 2022. Disponibile in «<https://news.un.org/en/story/2022/02/1112842>».

<sup>367</sup> In occasione della Guerra coreana però, l'Assemblea adottò una serie di risoluzioni vincolanti : UNGA Res 498 [V] [1 February 1951] A/177/Add.1, 1; UNGA Res 500 [V] [18 May 1951] A/177/Add.1, 2. Fu l'unico episodio in cui questi poteri vennero utilizzati dell'Assemblea, lasciando di conseguenza la questione circa la loro attribuzione dalla “Uniting for Peace” irrisolta.

<sup>368</sup> Cfr. resolution A/ES-11/L.7 « Noting with deep concern the adverse impact of the war on global food security, energy, nuclear security and safety and the environment, 1. Underscores the need to reach, as soon as possible, a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine in line with the principles of the Charter of the United Nations; 2. Welcomes and expresses strong support for the efforts of the Secretary-General and Member States to promote a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine, consistent with the Charter, including the principles of sovereign equality and territorial integrity of States; 3. Calls upon Member States and international organizations to redouble support for diplomatic efforts to achieve a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine, consistent with the Charter; 4. Reaffirms its commitment to the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders, extending to its territorial waters; 5. Reiterates its demand that the Russian Federation immediately, completely and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders, and calls for a cessation of hostilities[...]».

quantomai rilevante poiché riafferma la presenza un fronte unito, guidato dall'Europa occidentale e dagli Stati Uniti, al fianco dell'Ucraina. I voti contrari sono pervenuti soprattutto da Stati africani vicini alle politiche di Mosca, nonché dai Paesi dell'Europa orientale alleati della Russia. Quanto alla Cina, ancora una volta la posizione espressa attraverso l'astensione è stata molto cauta, richiedendo all'Europa di essere più costruttiva nella promozione dei colloqui di pace. La priorità di Pechino, oltre ovviamente il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite, è facilitare il cessate il fuoco e la definitiva interruzione delle ostilità attraverso il dialogo<sup>369</sup>.

La seconda risoluzione, la numero 76/262, è stata invece capace di apportare un cambiamento nella procedura d'esercizio del diritto di veto in seno al Consiglio, e per questo merita un'attenzione particolare.

### **4.3 La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale**

L'aggressione russa ai danni dell'Ucraina ha, se mai ce ne fosse stato bisogno, ricordato alla Comunità internazionale quanto fosse necessaria una riforma del Consiglio di Sicurezza volta a garantire un suo maggior attivismo. L'impossibilità di intervenire legalmente in uno scenario molto vicino, politicamente e geograficamente, all'Europa occidentale è stato l'impulso decisivo per l'approvazione di una risoluzione che, se da un lato non comporta una riforma decisiva dell'utilizzo del veto, dall'altro costituisce uno dei rarissimi casi in cui gli Stati sono giunti ad approvare una modifica di quest'ultimo.

La risoluzione 76/262, denominata "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council", è il risultato di una serie di iniziative che affondano le radici nella metà degli anni duemila, e che aspiravano a limitare anche solo politicamente l'abuso del veto.

Durante la guerra civile in Siria, conflitto sul quale si concentrava l'attenzione di numerosi attori statali e non, venne presentato un progetto di limitazione dell'esercizio del veto dalla Francia. La situazione siriana era molto intricata, poiché concentrava gli interessi di diversi Paesi chiamati ad intervenire su un fronte interno quantomai frammentato. In questo scenario, recitava un ruolo centrale la Russia desiderosa di intensificare i buoni rapporti diplomatici con il governo di Assad; l'Iran allo stesso modo intendeva limitare l'egemonia turca sulla regione<sup>370</sup>;

---

<sup>369</sup> Cfr. "Onu, l'Assemblea generale chiede il ritiro "immediato" delle truppe russe dall'Ucraina". Disponibile in «<https://it.euronews.com/2023/02/24/onu-via-le-truppe-russe-dallucraina>». 24 febbraio 2023.

<sup>370</sup> Cfr. Crosston M. "Cold War and Ayatollah Residues: Syria as a Chessboard for Russia, Iran, and the United States". *Strategic Studies Quarterly*, vol. 8, no. 4; 2014. , pp. 94–111.

gli Stati Uniti guidavano la posizione atlantica volta da un lato ad interferire nelle politiche di Mosca e Teheran, e dall'altro a combattere il neonato Stato Islamico (ISIS)<sup>371</sup>; ancora Israele necessitava di limitare l'espansione dell'Iran anche in Siria, mentre la Francia intendeva rispondere agli attacchi terroristici subiti. Lo scenario descritto, unito alla guerra civile interna del Paese, contribuì ad esasperare la situazione umanitaria che assunse dei contorni drammatici. La situazione richiedeva l'urgente l'intervento del Consiglio che però, a causa del veto, si trovava paralizzato e di fatto privo di rilevanza.

La Francia, con il sostegno del Messico, propose allora nell'agosto 2015 la "Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocity". L'intento era quello di inibire i P5 dall'uso del veto attraverso un impegno volontario a non usarlo nei casi di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra su larga scala. Tra i membri permanenti, finora solo la Francia e il Regno Unito hanno sostenuto questa iniziativa. Ad aprile 2022, centotré Stati membri e due osservatori delle Nazioni Unite avevano firmato la dichiarazione<sup>372</sup>. Il difetto principale di tale proposta fu l'incertezza riguardante la definizione di "*atrocity crimes*", che peraltro potrebbe essere anche la causa per cui non è stata invocata nell'attuale situazione ucraina, dal momento che diversi Paesi sono restii a parlare di *atrocity crimes* fino a che la loro commissione non venga debitamente verificata.

Un'altra proposta più risalente, la cui paternità è riconducibile ad un gruppo di leader capeggiato Kofi Annan, ha ispirato la risoluzione 76/262. La proposta in esame intendeva limitare il veto, sempre in situazioni di "*mass atrocities*", nei casi in cui il Membro permanente non esponesse una soluzione alternativa a quella bloccata dal veto, per proteggere la popolazione in questione. Ancora una volta il carattere di tale proposta era non legalmente vincolante, quanto piuttosto politico<sup>373</sup>.

Un'ultima influenza rilevante nella genesi della res.76/262 è stata quella del "Accountability, Coherence and Transparency" ("ACT"). L'ACT è un gruppo interregionale di ventisette Stati di piccole e medie dimensioni nato per ottimizzare l'efficacia del Consiglio attraverso una revisione del suo modus operandi, compresa l'introduzione di vincoli all'uso del veto. Il risultato più concreto ottenuto dal gruppo è stato la creazione di un codice di condotta per gli Stati membri riguardo all'azione del Consiglio di Sicurezza contro il genocidio, i crimini contro

---

<sup>371</sup> Cfr. Dekel U. "The War in Syria: Advancing Toward a New Stage?". Institute for National Security Studie; 2018.

<sup>372</sup> Cfr. Hatuel-Radoshitzky M. "Criticism of the UN Security Council Veto Mechanism: Ramifications for Israel". Institute for National Security Studies; 2015.

<sup>373</sup> Cfr. "In Hindsight: Challenging the Power of the Veto". Security Council Report. Disponibile in « <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php> ».29 aprile 2022.



l'umanità e i crimini di guerra. L'intento è di propiziare un'azione tempestiva e decisa da parte del Consiglio per prevenire o far cessare la commissione di crimini internazionali. Il codice difetta di vincolatività e si limita ad esortare i Membri permanenti ad accettare volontariamente di astenersi dall'usare il loro veto in situazioni che coinvolgono crimini di atrocità di massa. Nulla impedisce a qualsiasi altro Membro del Consiglio di aderire al codice, così come qualsiasi altro Stato che potrebbe, in un certo momento, diventare membro del Consiglio. Al 1° gennaio 2020, gli Stati membri che sostengono il Codice di condotta sono centoventi, tra cui due Membri permanenti del Consiglio - Francia e Regno Unito - e otto Membri eletti in carica nel 2020: Belgio, Repubblica Dominicana, Estonia, Germania, Indonesia, Niger, Saint Vincent e Grenadine e Tunisia<sup>374</sup>.

Da queste esperienze nacque la risoluzione 76/262 che, in continuità con quanto già visto in passato, non impone ai P5 una limitazione del diritto di veto, ma piuttosto ricerca una sua limitazione in chiave politica.

La proposta fu il risultato di un'iniziativa del Liechtenstein alla guida di un gruppo nutrito di Stati, ottantatré tra cui Costa Rica, El Salvador, Estonia, Irlanda, , Messico, New Zealand, Qatar, Svezia, Turchia e i Membri permanenti di Francia, Stati Uniti ed Inghilterra. La genesi della risoluzione fu travagliata in quanto è da collocare nel pieno della Pandemia: sembra infatti che il progetto fosse pronto già nel 2020, periodo storico che però inevitabilmente spostò l'attenzione sulla crisi sanitaria globale. La proposta ritornò alla ribalta solo due anni dopo, quando la nuova paralisi del Consiglio dovuta alla guerra in Ucraina riaccese interesse sull'argomento. Nel dettaglio furono due gli eventi che portarono all'adozione della Risoluzione, entrambi riconducibili ad un esercizio del diritto di veto legato a temi molto delicati che hanno sensibilizzato l'opinione pubblica. In primis, il 13 dicembre 2021 la Russia si oppose al progetto di risoluzione S/2021/990 sulla sicurezza e il cambiamento climatico, presentato dall'Irlanda e dal Niger al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la co-sponsorizzazione di 113 Stati membri dell'ONU. Successivamente, fu il turno della già citata risoluzione S/2022/155, presentata da Stati Uniti e Albania con la co-sponsorizzazione di ottantuno delegazioni, avente ad oggetto la condanna dell'aggressione ai danni dell'Ucraina.

---

<sup>374</sup> Cfr. "The veto". Disponibile in «<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php#:~:text=Publicly%20launched%20on%202%20May%20that%20year%2C%20Accountability%2C,putting%20constraints%20on%20the%20use%20of%20the%20veto.>». 19 ottobre 2015.

Furono questi eventi gli impulsi decisivi che spinsero l'Assemblea ad approvare in tempi limitati la proposta del Liechtenstein<sup>375</sup>.

Il 26 aprile 2022 l'Assemblea Generale ha adottato per consensus la risoluzione 76/262 "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council.", la quale recita:

*« The General Assembly,  
Guided by the purposes and principles of the Charter of the United Nations,  
Recalling its authority under Article 10 of the Charter,  
Recalling also Article 12 of the Charter,  
Recalling further Article 24 (1) of the Charter, which provides that, in order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members have conferred on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agreed that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf,  
Recalling Article 27 of the Charter on voting in the Security Council,  
Recalling also the provisions of the Charter relating to the powers and functions of the General Assembly in matters pertaining to the maintenance of international peace and security,  
Recalling further that the International Court of Justice has observed the competence of the General Assembly on questions relating to the maintenance of international peace and security,  
Bearing in mind its decision 62/557 of 15 September 2008, and noting that the present resolution and its provisions are without prejudice to the intergovernmental negotiations on Security Council reform,  
1. Decides that the President of the General Assembly shall convene a formal meeting of the General Assembly within 10 working days of the casting of a veto by one or more permanent members of the Security Council, to hold a debate on the situation as to which the veto was cast, provided that the Assembly does not meet in an emergency special session on the same situation;  
2. Also decides, on an exceptional basis, to accord precedence in the list of speakers to the permanent member or permanent members of the Security Council*

---

<sup>375</sup> Cfr. Olabuenaga P. "G.A. Res. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council (U.N.)". *International Legal Materials*, 62(2); 2023. pp. 284-288.

*having cast a veto;*

*3. Invites the Security Council, in accordance with Article 24 (3) of the Charter of the United Nations, to submit a special report on the use of the veto in question to the General Assembly at least 72 hours before the relevant discussion in the Assembly;*

*4. Decides to include in the provisional agenda of its seventy-seventh session an item entitled "Use of the veto", and that the item should remain on the agenda of the Assembly for consideration in accordance with paragraph 1 of the present resolution;*

*5. Also decides that, should a veto be cast by one or more permanent members of the Security Council during the remainder of the seventy-sixth session of the General Assembly, the President of the General Assembly shall convene a formal meeting of the Assembly, in accordance with paragraph 1 of the present resolution, under the agenda item entitled "Strengthening of the United Nations system".»*

La risoluzione si apre con un sintetico richiamo alle competenze statutarie in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale. Il focus è sul ruolo dell'organo assembleare che, per quanto non sia il principale responsabile nel mantenimento della pace, riveste un ruolo complementare ma non marginale. Nell'affermare ciò, il testo richiama l'art.24 della Carta ma anche riferimenti giurisprudenziali della Corte internazionale di Giustizia. La Corte si è infatti espressa sull'argomento nel parere consultivo del 2004 "*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*", in cui affermava che, a seguito di un'evoluzione interpretativa, i due organi potessero trattare parallelamente il tema del mantenimento della pace internazionale. Nel dettaglio, veniva evidenziato che il Consiglio di Sicurezza tendesse a concentrarsi sugli aspetti di tali questioni legati strettamente alla pace e alla sicurezza internazionale, mentre l'Assemblea Generale assumesse una visione più ampia, considerando anche i loro aspetti umanitari, sociali ed economici<sup>376</sup>.

---

<sup>376</sup> Cfr. ICJ parere consultivo del 14 luglio 2004 "*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*", par . 27« both the General Assembly and the Security Council initially interpreted and applied Article 12 to the effect that the Assembly could not make a recommendation on a question concerning the maintenance of international peace and security while the matter remained on the Council's agenda [...]the General Assembly deemed itself entitled in 1961 to adopt recommendations in the matter of the Congo (resolutions 1955 (XV) and 1600 (XVI)) and in 1963 in respect of the Portuguese colonies (resolution 1913 (XVIII)) while those cases still appeared on the Council's agenda, without the Council having adopted any recent resolution concerning them [...]»; par.27 «to deal in parallel with the same matter concerning the maintenance of international peace and security (see, for example, the matters involving Cyprus, South

L'attenzione si sposta nell'ultimo paragrafo del preambolo, sulla decisione 62/557 del 15 settembre 2008 con cui viene garantito che alcun pregiudizio potrà derivare ai poteri e alle attribuzioni del Consiglio<sup>377</sup>.

Con l'approvazione di questa risoluzione, l'esercizio del veto da parte di un Membro permanente sarà accompagnato da una discussione pubblica in cui dovrà essere spiegato perché questo sia stato utilizzato. In particolare, è previsto che il Presidente dell'Assemblea Generale convochi una riunione formale per tenere un dibattito sull'argomento oggetto del veto entro dieci giorni lavorativi dal suo esercizio e, in via eccezionale, il Membro o i Membri che hanno posto il veto avranno la precedenza nella lista degli oratori. Per garantire poi un dialogo costruttivo, viene richiesto al Consiglio di formulare un rapporto succinto sull'uso del veto e di inviarlo all'Assemblea in modo tale da rendere noti tutti i Membri sulla questione<sup>378</sup>.

L'adozione della risoluzione è da accogliere positivamente anche per le modalità con cui essa è avvenuta, cioè per consensus. Quasi paradossalmente, in un clima politico a dir poco frammentato e teso, si è riusciti a raggiungere un compromesso che non ha incontrato opposizioni di sorta. Invero, la risoluzione non ha incontrato tosto i favori di tutti i Membri, anzi si può affermare che vi fosse una netta spaccatura tra i Paesi sponsor e quelli che sollevavano riserve. Tra i primi ricordiamo soprattutto Paesi europei, latino-americani ma anche il Canada che ha espresso una posizione molto drastica e critica verso il veto, mentre maggiori perplessità erano nutrite da Cina e Russia. Il delegato russo sindacava l'utilità della risoluzione in quanto «when using it, permanent Council members provide exhaustive and openly accessible clarification as to why it was cast» e di conseguenza, «providing the same explanation of veto to the General Assembly would not add value». In altri termini, evidenziava che quanto imposto dalla 76/262 già avveniva in altra sede, cioè il Consiglio stesso e che la medesima discussione, seppur in seno all'organo assembleare, non avrebbe aggiunto nulla di significativo. Vicina alla posizione di Mosca vi è quella di Pechino che sottolinea il rischio di un ingolfamento dell'attività dell'Assemblea per discutere qualcosa che già è oggetto di

---

Africa, Angola, Southern Rhodesia and more recently Bosnia and Herzegovina and Somalia)» nell'ambito della quale «while the Security Council has tended to focus on the aspects of such matters related to international peace and security, the General Assembly has taken a broader view, considering also their humanitarian, social and economic aspects»; par.28 «accepted practice of the General Assembly, as it has evolved, is consistent with Article 12, paragraph 1, of the Charter».

<sup>377</sup> Cfr. Decision 62/557 del 15 settembre 2008 : «the present resolution and its provisions are without prejudice to the intergovernmental negotiations on Security Council reform».

<sup>378</sup> Cfr. «In Hindsight: Challenging the Power of the Veto». Security Council Report. Disponibile in «<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php>».29 aprile 2022.

dibattito in seno al Consiglio<sup>379</sup>. Dagli altri Membri permanenti la posizione espressa era, almeno formalmente, non solo di approvazione per la Risoluzione in esame, ma anche di auspicio verso una riforma più profonda dell'organo. Sia la Francia che il Regno Unito hanno evidenziato come da ormai decenni non esercitino più il veto e che un intervento sul funzionamento dell'organo sia fortemente necessitato. Washington, invece, da una parte ha condannato senza mezzi termini il recente ricorso al veto da parte della Russia, rea di una manifesta violazione della Carta delle Nazioni Unite, dall'altra ha sottolineato il carattere eccezionale che l'esercizio di questo potere da parte di un Membro permanente dovrebbe avere. Una posizione che mal si addice tuttavia con il recente utilizzo del veto da parte degli Stati Uniti, con una frequenza molto più vicina a quella russa che a quella francese o cinese<sup>380</sup>. La reazione di molti Stati meno rilevanti da un punto di vista economico e politico, gli stessi Stati emergenti che richiedono con maggior veemenza una riforma drastica del Consiglio, è stata tiepida. Tre critiche principali vengono mosse contro la risoluzione: in primis, ancora una volta, viene denunciato il modus operandi che ha portato alla stesura del testo attuale, considerato poco trasparente ed inclusivo<sup>381</sup>; in secondo luogo, paradossalmente, temono che questo modesto cambiamento possa in qualche modo ostacolare il processo di riforma ormai in moto da anni, seppur con risultati minimi; infine l'automatismo della discussione si teme possa appesantire inutilmente i lavori dell'organo assembleare, in quanto non sempre è necessario dibattere sull'uso del veto. Solo nei casi in cui esso non sia ragionevole sarà necessitato un chiarimento, altrimenti no<sup>382</sup>.

La domanda che occorre porsi è perché da una situazione tanto intricata, si è comunque giunti all'adozione senza alcuna opposizione. La risposta non può essere univoca: sul versante politico, la bocciatura della "risoluzione Liechtenstein" avrebbe rappresentato un'ulteriore crepa nel multilateralismo onusiano, al contrario la sua adozione costituisce una base su cui

---

<sup>379</sup> Cfr. "General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto". Disponibile in [«https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm»](https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm). 26 aprile 2022.

<sup>380</sup> Cfr. "In Hindsight: Challenging the Power of the Veto". Security Council Report. Disponibile in [«https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php»](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php). 29 aprile 2022.

<sup>381</sup> Il delegato indonesiano sul punto: «[...] However, it was regrettable that efforts to improve transparency of the Security Council was conducted through a non-inclusive and untransparent process. A "take-it-or-leave-it" approach was imposed upon the wider membership in the drafting process of the resolution, which was conducted under no negotiation process. Only through a negotiation process could the draft, which should carry the collective views of Member States, be improved, he stressed.». Cfr. "General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto". Disponibile in [«https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm»](https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm). 26 aprile 2022.

<sup>382</sup> Cfr. Cadin R. "La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale dell'Onu: psicanalisi del potere di veto". *Ordine internazionale e diritti umani*; 2022. pp. 811-818.

costruire una nuova stagione riformista. Da un punto di vista strettamente giuridico, la 76/262 è fedelmente conforme ai principi ed allo spirito della Carta, collocandosi in pieno nell'interpretazione evolutiva dei rapporti tra i due organi. Infine la Russia, Stato che maggiormente dovrebbe essere afflitto, ha preferito non aggravare l'isolazionismo che oggi più che mai la contraddistingue, optando per non opporsi ad un atto che in concreto non inficia sulla possibilità di esercitare il veto.

I risultati non si sono fatti attendere, ad un mese di distanza dalla sua entrata in vigore, la Russia e la Cina hanno esercitato il proprio diritto ex art.27.3 su una bozza di risoluzione avente ad oggetto la situazione nella Repubblica Democratica Popolare di Corea (RPDC). Il meccanismo della 76/262 è stato per la prima volta attivato, innanzitutto con la presentazione da parte del Consiglio di un rapporto speciale sulla questione, mentre l'8 giugno si è svolto il dibattito che ha riscosso una significativa partecipazione. Settantanove delegazioni, compresa quella della Corea del Nord, sono intervenute non prima di aver ascoltato il punto di vista russo e cinese<sup>383</sup>. L'8 luglio, la Russia ha nuovamente posto il veto su una bozza di risoluzione presentata da Irlanda e Norvegia, riguardante il rinnovo per dodici mesi del valico di frontiera di Bab Al-Hawa, nella Repubblica Araba Siriana, fondamentale per la fornitura di assistenza umanitaria. Per la seconda volta la risoluzione 76/262 è divenuta operativa, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha prodotto nuovamente un rapporto speciale, e un altro dibattito all'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha avuto luogo il 21 luglio 2022<sup>384</sup>.

Ma, in concreto, l'attivazione della 76/262 ha prodotto degli effetti significativi? La risposta è affermativa.

La Federazione Russa ha esercitato il veto sulla decisione di approvare un piano di aiuti umanitari transfrontalieri attraverso il valico di Bab al-Hawa al confine siriano-turco, chiedendo piuttosto una soluzione di compromesso che modificasse le modalità del regime autorizzatorio e dalla sua durata. Durante le fasi finali della discussione in Assemblea generale (convocata per il 21 luglio 2022), i negoziati tra i Membri del Consiglio di sicurezza sono proseguiti proficuamente e hanno portato già il 12 luglio all'adozione della risoluzione 2642. Atto che ricalca le richieste russe e che inoltre ha trovato la sua approvazione grazie una maggioranza anomala priva dei tre Membri permanenti occidentali<sup>385</sup>.

---

<sup>383</sup> Cfr. "General Assembly: 77th plenary meeting, 76th session". Disponibile in <<https://media.un.org/en/asset/k12/k120ftu300>>. 8 giugno 2022.

<sup>384</sup> Cfr. Lettera datata 15 luglio 2022, dal Presidente del Security Council indirizzata al Presidente della General Assembly, U.N. Doc. A/76/90.

<sup>385</sup> Cfr. Verbale della riunione del Consiglio di sicurezza, 12 luglio 2022, UN Doc. S/PV.9089, p. 3).

#### 4.4 Le possibili conseguenze

Il peso specifico della risoluzione 76/262 se analizzato superficialmente, valutando cioè solo l'impatto immediato sull'esercizio del veto, non può essere considerato decisivo per le sorti del Consiglio. Discorso diverso si applica laddove si tengano in considerazione le ricadute politiche sul futuro del multilateralismo onusiano.

Obbligare i Membri permanenti a motivare l'esercizio del veto garantisce maggior trasparenza nel processo decisionale, nonché costituisce un innalzamento della responsabilità che accompagna un atto tanto significativo<sup>386</sup>. In sporadiche situazioni, quelle in cui l'esercizio del veto risulta manifestamente pretestuoso, la discussione che seguirebbe in Assemblea potrebbe far desistere il Membro permanente dall'agire. La reazione della Comunità internazionale, e dell'opinione pubblica in generale, potrebbe risultare un deterrente, ma ciò non accadrà soprattutto quando dovessero entrare in gioco gli interessi diretti dello Stato. In effetti, già prima della risoluzione gli Stati motivavano, in seno al Consiglio, il loro veto senza che ciò li scoraggiasse dall'utilizzarlo. Importante è però ricordare che nell'organo assembleare partecipano tutti i Paesi membri, di conseguenza la discussione avrà un respiro più ampio, circostanza che potrebbe incidere sull'opportunità di esporsi in tale contesto.

Al di là delle implicazioni immediate sull'esercizio del veto, il tema principale è comprendere se e come questo cambiamento potrà incidere sul futuro dell'ONU. Si è già avuto modo di osservare che l'Organizzazione necessita una riforma, o meglio che il Consiglio di Sicurezza ed il suo funzionamento richiedano una revisione che tenga conto dell'epoca in cui viviamo. L'ostacolo maggiore che si pone tra l'astratta volontà di riforma, e la concretizzazione della stessa, è la divisione politica. Senza un'unione d'intenti sul piano politico qualsiasi disegno di riforma incontrerà il veto di uno dei P5, rendendo vano ogni sforzo. La situazione attuale riflette uno dei momenti più drammatici per i rapporti diplomatici tra Occidente ed Oriente: la guerra in Ucraina ha esasperato le storiche tensioni tra USA e Federazione Russa ed ha altresì tagliato le relazioni con l'Europa occidentale; la Cina, potenza in massima espansione, tenta di mantenere legami con tutte le parti in causa seppur la questione di Taiwan aumenti le tensioni con gli Stati Uniti; Israele, la Palestina e gli Stati arabi confinanti continuano a non trovare un equilibrio stabile; in estrema sintesi lo scenario sembra essere quello meno propenso ad una

---

<sup>386</sup> Così come affermato dall'Ambasciatrice statunitense Linda Thomas-Greenfield durante un meeting del Consiglio di Sicurezza. Cfr. Deen T. "A Move to Undermine the Anachronistic Veto Powers in the Security Council Gains Traction". Disponibile in <<https://www.globalissues.org/news/2022/04/22/30663>>. 22 aprile 2022.

riforma. Nonostante ciò, l'approvazione per consensus della risoluzione 76/262 simboleggia un elemento di speranza la cui inerzia potrebbe essere sfruttata per nuovi intereventi sul tema. Innanzitutto, la modalità con cui si è raggiunta l'approvazione -appunto per consensus- ha mostrato l'alto potenziale di una procedura che permette di sorvolare sulle incertezze dei Membri, evitando che queste possano manifestarsi. Laddove si fosse proceduto attraverso una votazione formale, molti Stati si sarebbero astenuti ed altrettanti si sarebbero opposti, rivelando tutte le spaccature interne alla Membership e di conseguenza svilendo l'efficacia della risoluzione. La scelta è ricaduta invece sulla procedura informale del consensus che ha garantito, a seguito dei negoziati, di approvare l'atto senza evidenziare la carenza di unanimità<sup>387</sup>. In primis quindi, da questa esperienza si potrebbe trarre un importante insegnamento sulle modalità con cui proporre ed approvare disegni di riforma futuri, anche perché difficile sembra poter riunire un fronte unico e coeso nell'immediato.

Il secondo dato che può essere desunto dalla "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council", è la volontà di molti Stati di intervenire concretamente sull'assetto del Consiglio e sul diritto di veto, seppur tali dichiarazioni debbano essere trattate con cautela. In questo contesto, al di fuori di quegli Stati che da decenni invocano una riforma dell'organo, a spiccare sono state le dichiarazioni dei Membri permanenti occidentali: il delegato francese pur non accogliendo la risoluzione positivamente, in quanto ferma è la volontà di non trasformare l'Assemblea Generale in un giudice del Consiglio di Sicurezza o dei suoi Membri, ha espresso l'impegno a riformare il Consiglio in un organo più rappresentativo del mondo di oggi, pur preservandone la natura esecutiva e operativa; Richard M. Mills, Jr. delegato degli Stati Uniti esprimendo il suo sostegno alla convocazione automatica di una riunione dell'Assemblea quando viene posto il veto, ha aggiunto che gli USA sarebbero disposti a partecipare a qualsiasi discussione riguardante il veto da loro stessi posto. Ulteriore conferma della posizione statunitense arriva dallo stesso Presidente Biden che ha affermato come «[...]sia arrivato il momento per questa istituzione di diventare più inclusiva affinché possa rispondere meglio alle necessità del mondo di oggi. I membri del Consiglio di Sicurezza, inclusi gli USA, dovrebbero consistentemente sostenere e difendere la carta ONU e astenersi dall'utilizzo del veto, salvo rare, straordinarie occasioni, al fine di assicurare la credibilità e l'efficacia del Consiglio. È anche per questa ragione che gli USA sostengono l'aumento del numero dei rappresentanti permanenti e non-permanenti del Consiglio. Questo include la disponibilità di seggi permanenti per quelle nazioni che abbiamo a lungo supportato e altrettanti

---

<sup>387</sup> Cfr. Cadin R. "La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale dell'Onu: psicanalisi del potere di veto". *Ordine internazionale e diritti umani*; 2022.pp. 811-818.



per i paesi di Africa, America Latina e Caraibi»<sup>388</sup> ; il Regno Unito ha espresso pieno sostegno alla risoluzione, sottolineando come preferisca ottenere voti in Consiglio piuttosto che bloccare decisioni e risoluzioni<sup>389</sup>.

La percezione di un movimento di matrice occidentale, o comunque anti-russa, potrebbe essere però un'arma a doppio taglio poiché potrebbe inasprire la posizione ostruzionistica tenuta da Mosca. Non a caso, intervistato sul punto, l'Ambasciatore del Liechtenstein Christian Wenaweser ha dovuto precisare il carattere neutro della risoluzione, affermando che «If you look at the vetoes in the past few years, it's clear who has vetoed by far the biggest number of resolutions: the Russian Federation, mostly with regards to Syria. But our initiative is not aimed at Russia or directed against Russia. It's simply about the veto and it's about the institutional balance in the UN system. It's about the role that we believe the General Assembly should play in this organization.», aggiungendo che«[...] Some observers obviously think we are doing this because of what's going on in Ukraine. That's not true, as the timelines of our initiative indicate. But of course, the aggression against Ukraine and the deadlock of the Security Council due to the veto power makes it abundantly clear that our initiative is the right thing to do.»<sup>390</sup>.

La reazione russa alla risoluzione è stata molto fredda seppur non abbia deciso di opporsi fermamente, e ciò potrebbe essere un segnale di distensione per poter auspicare di intervenire nuovamente sul tema. È altrettanto doveroso sottolineare che la volontà di Mosca di non sbilanciarsi su una risoluzione che cambia di poco il funzionamento dell'organo, non debba essere sovradimensionata in quanto non decisiva per le sorti dell'Organizzazione. Difficile appare pensare che una riforma radicale, che vada ad elidere il privilegio dei P5, possa essere approvata dalla Russia nonostante l'inevitabile conseguenza di accentuare il suo isolazionismo. Analizzando le ricadute simboliche della risoluzione, importante potrebbe essere il messaggio di rilancio delle ambizioni dell'Organizzazione in un momento in cui, a causa dell'immobilismo del Consiglio, appariva priva di rilevanza. La proliferazione del veto russo ha relegato il Consiglio ad un ruolo marginale poiché incapace di svolgere le funzioni per cui è stato creato, di conseguenza l'Organizzazione, fondata proprio sul ruolo dell'organo esecutivo ed i suoi Membri permanenti, ha perso la sua ragion d'essere. In un momento di disillusione e sfiducia

---

<sup>388</sup> Cfr. Baldassarri L. «Il conflitto russo-ucraino e la riforma delle Nazioni Unite: una nuova possibilità per l'Africa?». Disponibile in «<https://www.geopolitica.info/africa-riforma-nazioni-unite/>». 04 febbraio 2023.

<sup>389</sup> Cfr. "General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto". Disponibile in «<https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm>». 26 aprile 2022.

<sup>390</sup> Cfr. Bröning M., Lehmann V. "This is not about Russia; this is about Multilateralism". Disponibile in «<https://ny.fes.de/article/this-is-not-about-russia-this-is-about-multilateralism>». 21 aprile 2022.

verso le Nazioni Unite, la “Veto Initiative” cerca di rilanciare non soltanto il ruolo degli Stati membri, ma anche quello dell’Assemblea generale e in fondo della stessa Organizzazione<sup>391</sup>. La 76/262 potrebbe poi essere letta come una tappa intermedia in un processo di cauta ma costante espansione del ruolo dell’Assemblea a scapito del Consiglio. Si è già avuto modo di osservare che, attraverso la “Uniting for Peace resolution”, l’organo assembleare diveniva il garante della pace internazionale, almeno fin quando il Consiglio non si fosse svincolato dalla paralisi causata dalla mancanza di consenso tra le P5. Il conflitto ucraino si è mostrato uno scenario ideale in cui proseguire questo percorso di “emancipazione” dell’Assemblea: la “Uniting for peace” è stata riattivata dopo anni di disuso, evidenziando in maniera netta come l’organo di riferimento in questo momento storico sia quello assembleare piuttosto che il Consiglio; la 76/262 viene approvata all’alba della guerra come un atto necessitato per garantire maggior responsabilità e trasparenza da parte di chi dovrebbe vigilare sulla sicurezza collettiva ma che, in concreto, vi rifugge. Il *leitmotiv* che accumuna il periodo storico attuale è la scarsa considerazione del Consiglio come il contesto ottimale in cui discutere questioni vitali per la Comunità. La conseguenza naturale è stata l’investitura dell’altro organo più rilevante a garante, non solo della pace (attraverso la “Uniting for Peace” in Ucraina), ma anche della credibilità dell’intera Organizzazione. I problemi tuttavia sorgono laddove si intenda proseguire su questa via, poiché alla stregua di una riforma del Consiglio, anche la revisione delle funzioni dell’Assemblea richiederebbe il voto favorevole dei Membri permanenti. Si tratta di un’eventualità inesorabile, poiché un aggiramento del diritto di veto tacito, o comunque non implicante il consenso delle P5, equivarrebbe all’estinzione dell’Organizzazione o ad un drastico ridimensionamento. Non può essere dimenticato che la nascita dell’ONU fu in larga parte dovuta alla garanzia per gli Stati Alleati di poter controllare, attraverso il Consiglio, il suo operato, di fatto sottraendosi a qualsiasi forma di *accountability*. Un ulteriore fattore da non trascurare è l’attuale composizione dell’Assemblea che riflette una Membership quantomai variegata: dalla decolonizzazione degli anni sessanta, infatti, le potenze occidentali hanno visto il proprio ruolo ridimensionarsi a vantaggio delle ex colonie. Tale circostanza ha incentivato i Membri del Consiglio ad escludere l’utilizzo della “Uniting for Peace” per esempio, a causa del timore di lasciare in mano a Stati medio-piccoli la risoluzione di conflitti internazionali. L’Assemblea Generale, in altre parole, rappresenta un corpus decisamente più paritario e

---

<sup>391</sup> Cfr. Cadin R. “La risoluzione 76/262 dell’Assemblea Generale dell’Onu: psicanalisi del potere di veto”. *Ordine internazionale e diritti umani*; 2022. pp. 811-818.

democratico nel processo decisionale, circostanza che la rende poco invitante per i Membri permanenti nascosti dietro il loro privilegio<sup>392</sup>.

Nonostante le incertezze intorno alla concreta possibilità di attribuire all'Assemblea, attraverso una modifica della Carta, le funzioni ed i poteri del Consiglio, la risoluzione 76/262 rappresenta comunque una “minaccia” per le P5. L'atto approvato il 26 aprile ricorda infatti come, indipendentemente dalle tensioni in Consiglio, l'organo assembleare sia in grado di intervenire ed avocare a sé poteri che non gli erano stati originariamente attribuiti. La risposta pronta e puntuale fornita in un contesto di alta tensione, potrebbe scoraggiare i titolari del veto dall'abusare della situazione di stallo causata dalle loro azioni, consci del rischio di un intervento dell'Assemblea. La possibilità di trovarsi a discutere del proprio operato, o di situazioni in cui ripongono interesse, in un foro nel quale non potrebbero vantare alcun tipo di privilegio, potrebbe costituire un incentivo ad evitare di paralizzare il Consiglio<sup>393</sup>.

#### **4.5 Conclusioni**

La risoluzione 76/262 ha costituito una svolta inattesa nel panorama onusiano, un elemento di discontinuità rispetto al decennale immobilismo che ha caratterizzato la storia del Consiglio di Sicurezza. Tralasciando gli effettivi cambiamenti che ha comportato per i titolari del diritto di veto, va riconosciuto il merito di succedere laddove molti altri progetti, magari più ambiziosi ma comunque riguardanti lo stesso tema, hanno fallito. La sorpresa che ha accompagnato la risoluzione è dovuta al fatto che la situazione nella quale si inquadra, non lasciava presagire ad un esito differente dalle molte altre proposte formulate nel passato. Ed invece, la Comunità internazionale ha mostrato un'unità inedita nel momento di maggiore crisi diplomatica dalla Guerra fredda. Il conflitto russo-ucraino sembra aver incentivato gli attori internazionali a risolvere la questione dell'immobilismo del Consiglio, così si spiega la riattivazione della desueta *Uniting for Peace* resolution e l'approvazione della 76/262. Proprio la guerra che da oltre un anno scuote il continente europeo, rischia di giocare un ruolo decisivo per il futuro dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: potrebbe rafforzare l'afflato riformista che ha caratterizzato gli ultimi tempi; o al contrario potrebbe costituire il punto di non ritorno per un multilateralismo efficace e democratico.

---

<sup>392</sup> Cfr. Carswell A. “Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution”. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 18, no. 3; 2013. pp. 453–80.

<sup>393</sup> “In Hindsight: Challenging the Power of the Veto”. *Security Council Report*. Disponibile in « <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php> ». 29 aprile 2022.

I risvolti pratici della nuova procedura che seguirà l'esercizio del veto non possono essere considerati decisivi, in quanto non comportano una significativa limitazione del diritto in questione, pur tuttavia la risoluzione potrebbe simboleggiare un ulteriore passo verso una stagione riformista. In ottica futura, la "Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council" costituisce un'importante dimostrazione di forza ed unione d'intenti da parte dell'Assemblea generale, che potrebbe da questa esperienza trarre una vis espansiva a scapito del Consiglio. Gli insegnamenti che possono essere desunti si spingono anche oltre: dalla modalità di approvazione dell'atto; passando per l'atteggiamento costruttivo dei Membri permanenti in materia di veto; fino alla mancata opposizione russa.

Al fine di non cadere in facili ed utopistici voli pindarici, va comunque riconosciuta la tensione che continua a crescere tra Russia e mondo occidentale e che presumibilmente impedirà qualsiasi riforma radicale del sistema, ammesso che ciò sia effettivamente desiderato dalle parti in gioco.

In conclusione, non resta che attendere ed osservare come i Paesi si appropcheranno alla necessitata riforma dell'organo più importante delle Nazioni Unite, nella speranza che la ricerca di un multilateralismo egualitario e democratico porti ad una radicale rivisitazione di un sistema che, ad oggi, non è in grado di svolgere le funzioni essenziali per le quali è stato creato.

## CONCLUSIONE

Alla luce di quanto osservato, appare manifesto che gli equilibri delineati a San Francisco, ed ancor prima con la formula di Jalta, fossero l'unica soluzione plausibile per accontentare le pretese di attori restii ad abdicare ai propri interessi. In questo senso, non stupisce che i risultati ottenuti dal Consiglio di Sicurezza riflettano un atteggiamento ostruzionistico da parte di chi lo compone, un *modus operandi* fondato su una filosofia distruttiva più che costruttiva. Lo scenario descritto è reso possibile principalmente grazie al diritto di veto, ragione principale del successo dei negoziati che portarono alla nascita delle Nazioni Unite, ma allo stesso modo fonte principale delle loro carenze.

Il veto costituisce tutt'ora la causa dell'immobilismo dell'organo che dovrebbe fare dell'azione tempestiva il suo *diktat*: la Russia è il membro che ne ha abusato maggiormente, seppur non vada sottovalutata la sempre più alta frequenza dell'esercizio statunitense; al contrario Cina, Francia e Regno Unito hanno storicamente assunto il ruolo di attori meno attivi, ma non per questo necessariamente propensi ad aprire ad una riforma del sistema.

Il diritto di cui all'art.27.3 della Carta ha monopolizzato ciclicamente i dibattiti internazionali riscontrando diverse posizioni accomunate dalla volontà di una riforma, ad eccezione dei Membri permanenti, il cui consenso unanime costituisce però *conditio sine qua non* per emendare il testo fondamentale dell'Organizzazione. A dir il vero, anche tra le posizioni riformiste regna una grande divisione dovuta alle istanze regionali di Stati che intendono impedire a diretti rivali di avvantaggiarsi: la storica opposizione dell'Italia alla Germania membro dei G4 o del Pakistan contro l'India; la posizione intransigente dell'Unione Africana; le soluzioni di compromesso dell'*Uniting for Consensus*. La conseguenza inevitabile della frammentazione del fronte riformista è il rafforzamento della posizione delle P5 che non sono chiamate a pronunciarsi su alcuna proposta concreta ed uniformemente sostenuta.

La componente politica nella ricerca di un compromesso per emendare la Carta, si è rivelata quella decisiva, molto più dell'aspetto giuridico che si è osservato invece essere più malleabile. In questo senso le diverse consuetudini nate per far fronte alle inefficienze del Consiglio, costituiscono un esempio lampante di come non sia necessariamente richiesta una procedura formale per modificare il testo della Carta. Al di fuori di queste esperienze estranee alle disposizioni del testo fondamentale, solo negli anni Sessanta i Membri sono giunti ad emendare la Carta, e solo perché gli interessi da tutelare erano quelli delle P5. Da oltre mezzo secolo il Consiglio è rimasto inalterato, divenendo di conseguenza anacronistico quanto alla composizione, non più riflesso dell'attuale assetto mondiale, ed inefficace quanto al funzionamento.

Se l'accordo politico costituisce la chiave di volta del sistema, l'attuale clima di tensione appare quanto mai estraneo ad accogliere una riforma: la guerra in Ucraina scoppiata nel 2022 ha esasperato i crescenti dissidi tra Nato e Federazione Russa, facendo ripiombare il mondo in uno scenario spaventosamente simile a quello della Guerra fredda. Nonostante ciò, l'invasione di uno Stato sovrano europeo ha rivitalizzato il dibattito attorno al diritto di veto, portando in ultimo all'adozione della risoluzione 76/262 da parte dell'Assemblea Generale.

Il merito di questo atto non è tanto quello di apportare un radicale cambiamento nel funzionamento dell'organo, dal momento che non pone alcun vincolo effettivo all'esercizio del veto, ma piuttosto quello di riuscire laddove molti altri progetti più promettenti hanno fallito. In concreto, la risoluzione propizia una maggior democraticità ed un maggior dialogo, poiché impone al Membro permanente che abbia esercitato il veto di discutere e motivare questa scelta in Assemblea. Appare evidente come questa imposizione non possa limitare effettivamente il potere ex art.27.3, ma senz'altro potrebbe aprire la strada a future riforme più penetranti. La questione ruota intorno alla ricerca di comprendere se vi sia stato un cambio di rotta da parte delle P5 all'insegna del riformismo, o se sia stata una contingenza dovuta alla portata limitata dell'atto, unita al momento delicato che stiamo vivendo. Difficile pensare ad un'improvvisa apertura da parte della Russia, dal momento che una limitazione del potere di veto andrebbe ad esasperare il suo isolazionismo, allo stesso modo andrebbero valutate in concreto le dichiarazioni progressiste dei Membri occidentali.

Ragionando in termini realistici, è quasi impossibile pensare ad un accordo tra le P5 in questo momento storico, e come inevitabile conseguenza, appare difficile immaginare una prossima abolizione del veto. Diversi insegnamenti possono comunque essere tratti dall'adozione della 76/262: primo fra tutti il ruolo dell'Assemblea, capace di sfruttare le incertezze del Consiglio per avocare a sé poteri che originariamente non le spettavano. L'organo assembleare potrebbe divenire il punto di riferimento per il futuro in materia di mantenimento della pace, in quanto svincolato dal limite del veto. Situazione questa che si potrebbe concretizzare però solo laddove il Consiglio continuasse nella sua inefficienza, e sempre prescindendo da una modifica della Carta che sarebbe ostacolata come ogni altra riforma.

In conclusione, il Consiglio di sicurezza non risulta stravolto dalla risoluzione 76/262, ma essa manifesta la condivisa volontà di cambiare lo status quo che rischia di delegittimare irrimediabilmente le Nazioni Unite. Il multilateralismo onusiano è chiamato ad agire con celerità ed incidenza, poiché ad oggi la principale funzione dell'Organizzazione, il mantenimento della pace, non è garantito ma anzi messo in pericolo da chi ne dovrebbe essere il custode

## **BIBLIOGRAFIA**

Afoaku O ., Okechukwu U. “United Nations Security Council reform: a critical analysis of enlargement options”. *Journal of Third World Studies*, vol. 18, no. 2, 2001.

Aitala S. “Diritto internazionale penale”. Firenze: Le Monnier Università; 2021.

Allison R. “Russian ‘deniable’ Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules”. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 90, no. 6; 2014.

Andrass J. “Uniting for Peace”. *The American Journal of International Law*, vol. 50, no. 3; 1956.

Appadorai A. “Dumbarton Oaks”. *India Quarterly*, vol. 1, no. 2; 1945.

Baldassarri L. “Il conflitto russo-ucraino e la riforma delle Nazioni Unite: una nuova possibilità per l’Africa?”. Disponibile in «<https://www.geopolitica.info/africa-riforma-nazioni-unite/>». 04 febbraio 2023.

Ball N., et al. “Fighting for Peace: The Tricky Business of Using Greater Force in UN Peace Operations”. Clingendael Institute; 2015.

Baratta R. “Il sistema istituzionale dell’Unione Europea”. CEDAM; 2020.

Bardo F. “Veto”. Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2019.

Bargiacchi P. “Passi avanti e giri a vuoto nella riforma dell’onu: la nomina del segretario generale e l’enlargment del consiglio di sicurezza”. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Rivista trimestrale. Il Mulino; 2018.

Barros-Platiau AF. “Que Reforma Da Onu Sessenta Anos Depois?” *Meridiano* 47. 2005;6(64):8.

Bebler A.. “Crimea and the Ukrainian-Russian Conflict”. “Frozen Conflicts” . Europe: 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2015.

Berdal M. “Assessing the Consequences of the Iraq Crisis for the Security Council and the UN.” *The UN Security Council: Ineffective but Indispensable*, Norwegian Institute for Defence Studies; 2003.

Berdal M. “UN Security Council and the Crisis over Iraq.” *The UN Security Council: Ineffective but Indispensable*, Norwegian Institute for Defence Studies; 2003.

Binder C. “Uniting for Peace Resolution (1950)”. Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2017.

Birn DS. "The League of Nations Union and Collective Security". *Journal of Contemporary History*, vol. 9, no. 3; 1974.

Blaine S. "The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations". *British Year Book of International Law* 1; 1948.

Blokker N., Schrijver N. "Elected members of the security council: lame ducks or key players?". Leiden : Boston: Brill, Nijhoff; 2019.

Blokker N. "Saving succeeding generations from the scourge of war: the united nations security council at 75". Leiden : Boston : Brill, Nijhoff; 2020.

Blum Y. Z. "Proposals for UN Security Council Reform". *The American Journal of International Law*, vol. 99, no. 3; 2005.

Borchard E. "The Dumbarton Oaks Conference". *The American Journal of International Law*, vol. 39, no. 1; 1945.

Bosco D. "Uncertain Guardians: The UN Security Council's Past and Future." *International Journal*, vol. 66, no. 2; 2011.

Bosco D. "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective." *Global Governance*, vol. 20, no. 4; 2014.

Boutros-Ghali B. "Empowering the United Nations". *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 5; 1992.

Breen C. "Reimagining the Responsibility of the Security Council to Maintain International Peace and Security: The Contributions of 'Jus Post Bellum'. Positive Peace, and Human Security." *Peace Research*, vol. 43, no. 2; 2011.

Broger J., Sauer P. "ICC judges issue arrest warrant for Vladimir Putin over alleged war crimes". Washington: The Guardian. Disponibile in «  
[www.theguardian.com/world/2023/mar/17/vladimir-putin-arrest-warrant-ukraine-war-crimes](http://www.theguardian.com/world/2023/mar/17/vladimir-putin-arrest-warrant-ukraine-war-crimes)». Marzo 2023.

Bröning M., Lehmann V. "This is not about Russia; this is about Multilateralism". Disponibile in «<https://ny.fes.de/article/this-is-not-about-russia-this-is-about-multilateralism>». 21 aprile 2022.

Bundy MG. "The Test of Jalta." *Foreign Affairs*, vol. 27, no. 4; 1949.

Cadin R. "La risoluzione 76/262 dell'Assemblea Generale dell'Onu: psicanalisi del potere di veto". *Ordine internazionale e diritti umani*; 2022.



- Carswell A. "Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution". *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 18, no. 3; 2013.
- Cerchia G., Pardini G. "Storia dei Sistemi politici nell'età contemporanea". Padova: Cedam; 2022.
- Choi Chong-Ki. "The Koren question in the United Nations". *Verfassung Und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 8, no. 3/4; 1975.
- Chulyoung K., Sang-Hyun K., Jinhyuk L., Joosung L. "Strategic alliances in a veto game: An experimental study". Elsevier, *European Journal of Political Economy*; 2022.
- Cockayne J, et al. "How Has the Security Council Engaged with Civil Wars Since the Cold War?" *The United Nations Security Council and Civil War: First Insights from a New Dataset*, International Peace Institute; 2010.
- Conforti B. "Diritto internazionale". Napoli: Editoriale scientifica. XI edizione; 2018.
- Conforti B., Conforti B., Focarelli C. "Le Nazioni Unite". Dodicesima ed. Milano; Padova: Wolters Kluwer; 2020.
- Cot JP. "United Nations Reform". Oxford: Oxford University Press Max Planck Encyclopedias of International Law; 2010.
- Cot JP. "United Nations Charter, History of". Oxford: Oxford University Press; Max Planck Encyclopedias of International Law; 2011.
- Crawford E. "Introductory note to United general Assembly resolutin on the territorial integrity of Ukraine". *International Legal Materials*, vol. 53, no. 5; 2014.
- Crosston M. "Cold War and Ayatollah Residues: Syria as a Chessboard for Russia, Iran, and the United States". *Strategic Studies Quarterly*, vol. 8, no. 4; 2014.
- Cúneo M. "A UNITED NATIONS PEACE-KEEPING FORCE FOR UKRAINE?". Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales; 2018.
- Danish Institute for International Studies. "Use of Force in Self-Defence". *NEW THREATS AND THE USE OF FORCE*. Danish Institute for International Studies; 2005.
- Deen T. "A Move to Undermine the Anachronistic Veto Powers in the Security Council Gains Traction". Disponibile in «<https://www.globalissues.org/news/2022/04/22/30663>». 22 aprile 2022.

Delmas J. “Général. Réflexions sur la notion de puissance militaire à travers l'exemple français” (1945-1948) In : La puissance française en question 1945. Paris : Éditions de la Sorbonne; 1989.

Dekel U. “The War in Syria: Advancing Toward a New Stage?”. Institute for National Security Studie; 2018.

Dennett R. “Politics in the Security Council.” *International Organization*, vol. 3, no. 3; 1949.

De Wet E., Wood M. “Peace, Threat to the”. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law; 2022.

Dinstein Y. ”War, Aggression and Self-Defence”. Cambridge; 2011.

Dorr N. “The Security Council of the United Nations”. *Irish Studies in International Affairs*, vol. 2, no. 2; 1986.

Draetta U. ”Principi di diritto delle organizzazioni internazionali”. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre; 2020.

Drezner D. “Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice”. *International Studies Review*, vol. 13, no. 1; 2011.

Duffy CG. “The League of Nations”. *The Irish Monthly*, vol. 78, no. 922; 1950.

Eagleton C. “The Jurisdiction of the Security Council Over Disputes”. *The American Journal of International Law*, vol. 40, no. 3; 1946.

Eagleton C. “Covenant of the League of Nations and Charter of the United Nations: points of difference”. *Departement os State, Bulletin*, vol.XIII; 1989.

Fenwick CG. “The ‘Failure’ of the League of Nations”. *The American Journal of International Law*, vol. 30, no. 3; 1936.

Fernbach A. “The United Nations Security Council”. *Virginia Law Review*, vol. 32, no. 1; 1945.

Ferrier JP. “Las tres caras de la ONU”. *Relaciones internacionales. La Plata, Volume 5, Fascicolo 10*; 2018.

Finkelstein LS. “The United Nations: Then and Now”. *International Organization*, vol. 19, no. 3; 1965.

Gilchrist H. “V. Colonial Questions at the San Francisco Conference”. *The American Political Science Review*, vol. 39, no. 5; 1945.

Goodrich L. M. "From League of Nations to United Nations". International Organization Vol. 1, No. 1 University of Wisconsin Press; 1947.

Goodrich L. "The United Nations and the Korean War: A Case Study." Proceedings of the Academy of Political Science, vol. 25, no. 2; 1953.

Goodrich L. "The Un Security Council." International Organization, vol. 12, no. 3; 1958.

Goodrich L. "San Francisco in Retrospect". International Journal, vol. 25, no. 2; 1970.

Grant TD. "Annexation of Crimea". The American Journal of International Law, vol. 109, no. 1; 2015.

Grayson K., Chamberlain L. "The Organization of the San Francisco Conference". Political Science Quarterly, vol. 60, no. 3; 1945.

Gross L. "Voting in the Security Council: Abstention from Voting and Absence from Meetings". The Yale Law Journal, vol. 60, no. 2; 1951.

Gross L. "The Double Veto and the Four-Power Statement on Voting in the Security Council". Harvard Law Review, vol. 67, no. 2; 1953.

Halderman J. "United Nations Territorial Administration and the Development of the Charter". Duke Law Journal, vol.1; 1964. no. 1, 1964.

Hasan K. "THE JALTA AGREEMENTS". Pakistan Horizon 8, no. 2; 1955.

Hatuel-Radoshitzky M. "Criticism of the UN Security Council Veto Mechanism: Ramifications for Israel". Institute for National Security Studies; 2015.

Heller KJ. "No, a Hybrid Tribunal Would Not Need to Apply Ukraine's Aggression Definition". Febbraio 2023. Disponibile in «<https://opiniojuris.org/2023/02/07/no-a-hybrid-tribunal-would-not-be-required-to-apply-ukraines-aggression-definition/>».

Higgins R., Webb P., Akande D., Sivakumaran S., Sloan J. "The United Nations: What it is, 2 The General Assembly". Oxford Scholarly Authorities on International Law ; 2017.

Hula E. "The Dumbarton Oaks proposals". Social Research, vol. 12, no. 2; 1945.

Hurd I. "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council". Global Governance, vol. 8, no. 1; 2002.

Hurd I. "Myths of Membership: The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform". *Global Governance*, vol. 14, no. 2; 2008.

Inoguchi T. "Japan's United Nations Peacekeeping and Other Operations". *International Journal*, vol. 50, no. 2; 1995.

Ito T. "Impartiality and the Use of Force". *UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice*, Norwegian Institute for Defence Studies; 1995.

Jacobsen L., Troels Gauslå E. "The UN's Use of Military Force". *Strengthening and Renewing UN Peace Operations: Political and Practical Challenges Towards a Stronger UN*, Centre for Military Studies; 2017.

Jochen A. Frowein. "United nations (UN)". *Max Planck Encyclopedias of International Law*; 2013.

Johnstone W. "The San Francisco Conference". *Pacific Affairs*, vol. 18, no. 3; 1945.

Kellogg M. "The Laos Question: Double What Veto?". *Virginia Law Review*, vol. 45, no. 8; 1959.

Kelsen H. "Organization and Procedure of the Security Council of the United Nations". *Harvard Law Review*, vol. 59, no. 7; 1946.

Kelsen H. "The Settlement of Disputes by the Security Council." *The International Law Quarterly*, vol. 2, no. 2; 1948.

Kelsen H. "Collective Security and Collective Self-Defense Under the Charter of the United Nations". *The American Journal of International Law*, vol. 42, no. 4; 1948.

Kerley E.L. "The Powers of Investigation of the United Nations Security Council". *The American Journal of International Law*, vol. 55, no. 4; 1961.

Khun S., Haggard P., Brass M. "Intentional inhibition: How the "veto-area" exerts control". *New York City : Wiley-Liss Inc.*; 2008.

Kimmage M. "The Need for Minsk". *Getting Beyond Minsk: Toward a Resolution of the Conflict in Ukraine*, German Marshall Fund of the United States; 2017.

Kochler H. "Challenges and contradictions of world order: selected papers published on the occasion of the 50th anniversary of the foundation of the international progress organization". *Vienna : International Progress Organization*; 2022.

Kolb R. "The eternal problem of collective ssecurity: from the League of Nations to the United Nations" . *Refugee Survey Quarterly*, vol. 26, no. 4; 2007.

Kunz, D. B. "Review of Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, by R. C. Hilderbrand". *The Journal of Modern History*, 64(4); 1992.

"L'Ucraina tra noi e Putin". *Limes* aprile 2014.

Lafeber W. "The Bush Doctrine". *Diplomatic History*, vol. 26, no. 4; 2002.

MacQueen N. "United Nations". *The Encyclopedia of War*. Wiley Online Library; 2012.

Lakomy M. "The game of Ukraine: conflict in Donbass as an outcome of the multilayered rivalry". *Politeja*, no. 45; 2016.

Lee D. "The Genesis of the Veto". *International Organization*, vol. 1, no. 1; 1947.

Liang YL. "The So-Called 'Double Veto'". *The American Journal of International Law*, vol. 43, no. 1. 1949.

Liang YL. "Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council". *The American Journal of International Law*, vol. 44, no. 4; 1950.

Luck E. "How Not to Reform the United Nations". *Global Governance*, vol. 11, no. 4; 2005.

Mack A., Asif K. "The Efficacy of UN Sanctions". *Security Dialogue*, vol. 31, no. 3; 2000.

Magen Z., et al. "The Annexation of Crimea: International Ramifications". *Institute for National Security Studies*; 2014.

Makin N., Norman J. "An Evaluation of the Security Council". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 252; 1947.

Mohan J.M. "Security Council Reform: China Signals Its Veto". *World Policy Journal*, vol. 22, no. 1; 2005.

Malone D. "Le Conseil de Sécurité Dans Les Années 90 : Essor et Récession ?" *Politique Étrangère*, vol. 65, no. 2; 2000.

Mankoff J. "Russia's Latest Land Grab: How Putin Won Crimea and Lost Ukraine". *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3; 2014.

Marchisio S. "L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite". seconda edizione. Bologna: Il Mulino; 2012.

Matheson M. "United Nations Governance of Postconflict Societies". *The American Journal of International Law*, vol. 95, no. 1; 2001.

Mathur P. "The Non-Aligned Movement And The United Nations: REFORM OF THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL". *World Affairs: The Journal of International Issues*, vol. 20, no. 2; 2016.

Mawar D. "The United Nations Security Council and Power Politics". *States Undermining International Law. Philosophy, Public Policy, and Transnational Law*; 2021.

Mbara G.C., et al. "Re-Evaluating the African Union's Ezulwini Consensus in the Reform of the United Nations' Security Council". *Journal of African Union Studies*, vol. 10, no. 1; 2021.

Myers D. "Liquidation of League of Nations Functions". *The American Journal of International Law*, vol. 42, no. 2; 1948.

Morris J. "UN Security Council Reform: A Counsel for the 21st Century". *Security Dialogue*, vol. 31, no. 3; 2000.

Nasu H. "Investigation proprio motu for the Maintenance of International Peace and Security". *AYIL*; 2004.

Neilson F. "Churchill and Jalta." *The American Journal of Economics and Sociology*, vol. 14, no. 4; 1955.

Öberg M. "The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ". *The European Journal of International Law Vol. 16 no.5,EJIL*; 2006.

Olabuenaga P. "G.A. Res. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly debate when aveto is cast in the Security Council (U.N.)". *International Legal Materials*, 62(2); 2023.

Orakhelashvili A. "Legal Framework of Peace Operations by Regional Organisations, The". *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 1; 2007.

Osterdahl I. "Threat to the Peace : the Interpretation by the Security Council of Article 39 of the Un Charter ". *Uppsala. Iustus*, 1998.

Österdahl I. "The exception as the rule: lawmaking on force and human rights by the U.N. Security Council". *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 10, no. 1; 2005.

Pachlovska O. "Zizzania e Parsifal. Note Sparse Sulla Guerra Della Russia Contro l'Ucraina". *Esamizdat*, vol. 15; 2023.

Padelford N J. "The Use of the Veto". *International Organization*, vol. 2, no. 2; 1948.

Tamsin P.P., Wilson G. "Petulant and contrary : approaches by the permanent five members of the UN Security Council to the concept of 'threat to the peace' under Article 39 of the UN Charter". Boston: Brill, Nijhoff; 2019.

Pan S. "Legal Aspects of the Jalta Agreement". *The American Journal of International Law*, vol. 46, no. 1; 1952.

Paterson M., Kudrat V. "Africa and the Reform of the UN Security Council". *Africa, South Africa, and the United Nations security architecture*. Centre for Conflict Resolution; 2013.

Pedersen S. "Back to the League of Nations". *The American Historical Review*, vol. 112, no. 4; 2007.

Perschen P. "La riforma del Consiglio di Sicurezza dagli anni '90 ad oggi: problemi e prospettive". Istituto Affari Internazionali. Disponibile in [«https://www.iai.it/sites/default/files/iai0911.pdf»](https://www.iai.it/sites/default/files/iai0911.pdf).

Petersen K. "The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950". *International Organization*, vol. 13, no. 2; 1959.

Pisillo Mazzeschi R. "Il Contenzioso Tra Ucraina e Federazione Russa Davanti Alla Corte Europea Dei Diritti Dell'uomo". *Freedom, security & justice : European legal studies*; 2022.

Pogany I. "The Role of the President of the U. N. Security Council". *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 31, no. 2; 1982.

Rai Kul B. "UN Voting Data". *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 26, no. 1; 1982.

Rappard W. "The Evolution of the League of Nations." *The American Political Science Review*, vol. 21, no. 4; 1927.

Remler P. "Russia's Concept of International Law". *Russia at the United Nations: Law, Sovereignty, and Legitimacy*, Carnegie Endowment for International Peace; 2020.

Roberts G. "A League of Their Own: The Soviet Origins of the United Nations." *Journal of Contemporary History*, vol. 54, no. 2; 2019.

Royeppen A. "United Nation Security Council reform". United Nations 70, Institute for Global Dialogue; 2016.

Rudzinski A. "The So-Called Double Veto". The American Journal of International Law, vol. 45, no. 3; 1951.

Russett B., et al. "Breaking the Security Council Restructuring Logjam". Global Governance, vol. 2, no. 1; 1996.

Sarwar N. "Expansion of the United Nations Security Council". Strategic Studies, vol. 31, no. 3; 2011.

Schrijver N. "Reforming the UN Security Council in Pursuance of Collective Security." Journal of Conflict & Security Law, vol. 12, no. 1; 2007.

Schild G. "The Roosevelt Administration and the United Nations: re-creatio or rejection of the league experience?". World Affairs, vol. 158, no. 1; 1995.

Semb AJ. "The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?" Journal of Peace Research, vol. 37, no. 4; 2000.

Shamsi N. "The ICC: a political tool? How the Rome Statute is susceptible to the pression of more power States". Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution, vol. 24, no. 1; 2016.

Sievers L., Daws S. "The procedure of the UN security council". 4th ed.Oxford: Oxford University Press; 2014.

Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 1". Oxford University Press, 2012.

Simma B. "The Charter of the United Nations: A Commentary, Volume 2". Oxford University Press; 2012.

Sinha D. "Veto Provision in UN Charter: Issues and Dimensions." Indian Foreign Affairs Journal, vol. 14, no. 4; 2019.

Sinagra A., Udina M. "Diritto di veto o dovere di voto al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite". Milano : Giuffre'; 1975.

Singh SC. "The veto problem in the U.N." The Indian Journal of Political Science, vol. 19, no. 2; 1958.

Sohn L. "The Security Council's Role in the Settlement of International Disputes". The American Journal of International Law, vol. 78, no. 2; 1984.



Sreenivasan T. P. "UNSC: Resistance to Revolutionary Change". *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 6, no. 3; 2011.

Stairs D. "The United Nations and the Politics of the Korean War". *International Journal*, vol. 25, no. 2; 1970.

Stanford Intramural Law Review "Power of the UN Security Council to Aid Political Settlement with Force". *Stanford Intramural Law Review*, no. 2; 1948.

Stavropoulos C. "The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council Under Article 27, Paragraph 3, of the Charter of the United Nations". *The American Journal of International Law*, vol. 61, no. 3; 1967.

Tardy T. "The UN and the Use of Force: A Marriage Against Nature". *Security Dialogue*, vol. 38, no. 1; 2007.

Thakur R. "The United Nations, peace and security From Collective Security to the Responsibility to Protect". Second edition. Cambridge: Cambridge University Press; 2017.

"The Non Aligned Movement." *The Black Scholar*, vol. 8, no. 3; 1976.

Theoharis A. "Roosevelt and Truman on Jalta: The Origins of the Cold War." *Political Science Quarterly*, vol. 87, no. 2; 1972.

Trahan J. "Existing legal limits to security council Veto power in the face of atrocity crimes". Cambridge: Cambridge University Press; 2020.

Trahan J. "Existing legal limits to security council Veto power in the face of atrocity crimes". *Journal of conflict and security law*. Cambridge: Cambridge University Press; 2021.

Trahan J. "Why a "Hybrid" Ukrainian Tribunal on the Crime of Aggression Is Not the Answer". Febbraio 2023. Disponibile in « in <https://www.justsecurity.org/85019/why-hybrid-ukrainian-tribunal-on-crime-of-aggression-is-not-the-answer/> ».

Trent J., Schnurr L. "Peace and Security: Fixing the Security Council". *A United Nations Renaissance: What the UN Is, and What It Could Be*, 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2018.

Trent J., Schnurr L. "Evolving International Organizations: The UN Past and Present". *A United Nations Renaissance: What the UN Is, and What It Could Be*, 1st ed., Verlag Barbara Budrich; 2018.

Treisman D. "Why Putin Took Crimea: The Gambler in the Kremlin". *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 3; 2016.

Tsebelis G. "Veto players: how political institutions work". Princeton: Princeton University press; 2002.

Turk D. "The Role of the UN Security Council in Preventing Internal Conflicts". *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, no. 1; 2001.

"U.S. Views on UN Reform, Security Council Expansion". *The American Journal of International Law*, vol. 99, no. 4; 2005.

Vannucci A. "The Influence of Latin American Governments on the Shaping of United States Foreign Policy: The Case of U.S. Argentine Relations, 1943-1948". *Journal of Latin American Studies*, vol. 18, no. 2; 1986.

Von Sponeck HC. "Iraq: Burden of UN Sanctions". *Economic and Political Weekly*, vol. 40, no. 47; 2005.

Wasi N. "Pakistan and the United Nations". *Pakistan Horizon*, vol. 58, no. 3; 2005.

Watson RA. "Origins and Early Development of the Veto Power." *Presidential Studies Quarterly*, vol. 17, no. 2; 1987.

Weathersby K. "The Korean War Revisited." *The Wilson Quarterly*, vol. 23, no. 3; 1999.

Weiner A. "The Use of Force and Contemporary Security Threats: Old Medicine for New Ills?" *Stanford Law Review*, vol. 59, no. 2; 2006.

Weiss T G., Young K. "Compromise and Credibility: Security Council Reform?". *Security Dialogue*, vol. 36, no. 2; 2005.

White N. "Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security". Manchester: Manchester University Press; 1993.

White N. "The Legacy of the League of Nations: continuity or change?". *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 71, no. 2; 2019.

Wilcox F. "II. The Jalta Voting Formula". *The American Political Science Review*, vol. 39, no. 5; 1945.

Wilcox F. "The rule of unanimity in the Security Council". *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting (1921-1969)*, vol. 40; 1946.

Williams P. "Peace Operations in Africa: Lessons Learned Since 2000". Africa Center for Strategic Studies; 2013.

Winter E. "Voting and Vetoing". *The American Political Science Review*, vol. 90, no. 4; 1996. Wouters J., Ruys M. "Use and Abuse of the Veto Power." *Security Council reform: A new veto for a new century?*. Egmont Institute; 2005.

Wood M. "United Nations Charter: enemy state clause". Berlin: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2006.

Wood M. "United Nations, Security Council". Oxford: Max Planck Encyclopedias of International Law; 2007.

Wood M. "The UN Security Council and International Law". Cambridge, United Kingdom ; New York, NY :: Cambridge University Press, 2022.

Woods RB. "Wilsonian diplomacy in the age of Roosevelt." *The Roosevelt Foreign Policy Establishment and the "Good Neighbor": The United States and Argentina*: University Press of Kansas; 2021.

Yakobson A. "Traditional political culture and the people's role in the Roman Republic." *Historia: Zeitschrift Für Alte Geschichte*, vol. 59, no. 3; 2010.

Zhurzhenko T. "A Divided Nation? Reconsidering the Role of Identity Politics in the Ukraine Crisis". *Die Friedens-Warte*, vol. 89, no. 1/2; 2014.

"Araba, Lega" Disponibile in [«https://www.treccani.it/enciclopedia/lega-araba/»](https://www.treccani.it/enciclopedia/lega-araba/).

"Chapultepec". Disponibile in [«https://www.treccani.it/enciclopedia/chapultepec/»](https://www.treccani.it/enciclopedia/chapultepec/).

"General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto". Disponibile in [«https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm»](https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm). 26 aprile 2022.

"General Assembly: 77th plenary meeting, 76th session". Disponibile in [«https://media.un.org/en/asset/k12/k120ftu300»](https://media.un.org/en/asset/k12/k120ftu300). 8 giugno 2022.

"In Hindsight: Challenging the Power of the Veto". Security Council Report. Disponibile in [«https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php»](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-05/in-hindsight-challenging-the-power-of-the-veto.php). 29 aprile 2022.

"La Riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e le priorità italiane". Disponibile in [«https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/organizzazioni\\_internazionali/onu/la\\_riforma/»](https://www.esteri.it/it/politica-estera-e-cooperazione-allo-sviluppo/organizzazioni_internazionali/onu/la_riforma/).

"Onu, l'Assemblea generale chiede il ritiro "immediato" delle truppe russe dall'Ucraina". Disponibile in [«https://it.euronews.com/2023/02/24/onu-via-le-truppe-russe-dallucraina»](https://it.euronews.com/2023/02/24/onu-via-le-truppe-russe-dallucraina). 24 febbraio 2023.

“Perché la Russia ha attaccato: la traduzione integrale del discorso di Putin”.

Disponibile in «<https://www.lindipendente.online/2022/02/24/perche-la-russia-ha-attaccato-la-traduzione-integrale-del-discorso-di-putin/>». 24 febbraio 2022.

“ Security Council vote sets up emergency UN General Assembly session on Ukraine crisis”. Disponibile in «<https://news.un.org/en/story/2022/02/1112842>». 7 febbraio 2022. “ The San Francisco Conference”. Disponibile in «<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/san-francisco-conference>».

“Suez, Canale di”. Disponibile in «[https://www.treccani.it/enciclopedia/canale-di-suez\\_%28Dizionario-di-Storia%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/canale-di-suez_%28Dizionario-di-Storia%29/)». 2011.

“The veto”. Disponibile in «<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php#:~:text=Publicly%20launched%20on%202%20May%20that%20year%2C%20Accountability%2C,putting%20constraints%20on%20the%20use%20of%20the%20veto.>». 19 ottobre 2015.

“Uniting for Consensus (UFC)”. Disponibile in « <https://italyun.esteri.it/it/litalia-e-le-ooii/ufc/>»

”Yearbook of the United Nations”. 1992.

“51st Session: Razali Ismail”. Disponibile in «<https://www.un.org/en/ga/president/51/>».