



MAURIZIO DELLI SANTI

LA GUERRA IN UCRAINA E LE SFIDE PER IL NUOVO ORDINE INTERNAZIONALE

**RAPPRESENTAZIONI TRA DIRITTO
INTERNAZIONALE E GEOPOLITICA**





©

ISBN
979-12-218-0360-0

PRIMA EDIZIONE
ROMA 15 DICEMBRE 2022

INDICE

9 *Introduzione*

PARTE I

TRA DIRITTO INTERNAZIONALE E SCENARI GEOPOLITICI

- 15 Capitolo I
Alle origini del conflitto
- 19 Capitolo II
La mobilitazione del 2021 e le “garanzie di sicurezza”
- 23 Capitolo III
Gli scenari dell’invasione del 24 febbraio
- 27 Capitolo IV
Il diritto internazionale violato
- 29 Capitolo V
La violazione dello ius ad bellum: l’aggressione internazionale
- 33 Capitolo VI
La Risoluzione A/ES-11/L.1 delle Nazioni Unite
- 39 Capitolo VII
La pronuncia della Corte internazionale di giustizia

43	Capitolo VIII La violazione dello ius in bello: la Risoluzione “umanitaria” dell’Onu
47	Capitolo IX La Risoluzione sulla limitazione del potere di veto
51	Capitolo X Tra diritto internazionale umanitario e Corte penale internazionale
55	Capitolo XI Crimini di guerra e contro l’umanità
59	Capitolo XII La proibizione di alcune tipologie di armi: cluster bombs e armi chimiche
61	Capitolo XIII I crimini di Bucha e la responsabilità dei comandanti
65	Capitolo XIV Genocidio: il monito di storici e giuristi
69	Capitolo XV Le derive ideologiche all’origine della guerra
73	Capitolo XVI Profili giuridici e strategici della minaccia nucleare
79	Capitolo XVII Guerra e self-defence nella Costituzione
81	Capitolo XVIII “Neutralità” dell’Ucraina, exit strategy e realismo della deterrenza
87	Capitolo XIX Le linee strategiche dell’Italia
93	Capitolo XX Gli appelli alla pace sotto la lente della storia e del diritto internazionale
103	Capitolo XXI Una prospettiva tra diritto internazionale e sicurezza globale
109	<i>Bibliografia</i>
111	<i>Sitografia essenziale</i>

PARTE II
LE ANALISI DI CONTESTO

- 115 Capitolo I
 Prospettive e visioni strategiche nei nuovi scenari delle relazioni internazionali
- 155 Capitolo II
 Il Trattato del Quirinale: è il momento dell'Europa dei valori
- 159 Capitolo III
 L'Italia verso l'attuazione dello Statuto della Corte penale internazionale
- 167 Capitolo IV
 Opzioni militari e diplomazia possibile contro la guerra in Ucraina
- 175 Capitolo V
 Se è la Russia ad appellarsi all'Onu
- 177 Capitolo VI
 L'orrore di Bucha e la coscienza dell'umanità
- 179 Capitolo VII
 I nuovi scenari dello scontro voluto dalla Russia
- 181 Capitolo VIII
 Tra negoziati difficili e cambi di strategia
- 183 Capitolo IX
 A Est c'è qualcosa di nuovo: nuovi negoziati, cambi strategici e controffensive
- 189 Capitolo X
 Tra Nazioni Unite e Convenzioni di Ginevra
- 191 Capitolo XI
 Storia di Vadim, nelle campagne di Chupakhivka
- 193 Capitolo XII
 Nato e Russia non si consideravano avversari
- 195 Capitolo XIII
 La guerra logora tutti, anche la Russia
- 199 Capitolo XIV
 Ucraina: la prima condanna per crimini di guerra

- 203 Capitolo xv
La “guerra giuridica” contro l’invasione russa
- 205 Capitolo xvi
L’ingresso dell’Ucraina nell’Ue
- 211 Capitolo xvii
I crimini di guerra in Ucraina e il percorso della giustizia internazionale
- 217 Capitolo xviii
Gli scenari della guerra in Ucraina
- 221 Capitolo xix
Le gabbie di Mariupol e il processo di Norimberga
- 225 Capitolo xx
Le sfide dell’Italia nello scenario globale

APPENDICE

DOCUMENTI INTERNAZIONALI

- 235 Documento I
UN A/ES–I I/L.1, 01.03.22
- 243 Documento II
Order – Ukraine v. Russian Federation, General List No. 182, Icj, 16.03.22
- 287 Documento III
UN A/ES–I I/L.2, 21.03.22
- 295 Documento IV
UN A/RES/76/262, 26.04.22

INTRODUZIONE

I drammatici scenari della guerra in Ucraina hanno riproposto all'attenzione alcuni temi che parevano destinati a essere accantonati nell'ambito degli studi teorici, come ad esempio quelli dello *ius ad bellum* e dello *ius in bello*. Anche i profili della “geopolitica” e della “teoria delle relazioni internazionali” sono rimbalzati nella cronaca con chiavi di lettura, talvolta troppo ambiziose, che dovrebbero aiutare a interpretare il presente e individuare previsioni strategiche. Le questioni poste tuttavia hanno risentito in molti casi delle storture della comunicazione digitale e dei talk show, in cui hanno avuto anche facile gioco tesi aberranti, alimentate in alcuni casi pure da pregiudiziali ideologiche o dalle nuove tecniche di disinformazione della “guerra ibrida”.

Il contributo si propone dunque di presentare in un'ottica di riflessione critica, ma il più possibile fedele alle impostazioni di puro diritto e di teoria generale, le questioni più controverse delle analisi sul nuovo conflitto del millennio, sia sotto il profilo giuridico-internazionale che sotto quello storico, geopolitico o delle relazioni internazionali. I temi trattati saranno quindi incentrati sulla questione della “guerra di aggressione”, con riferimento al percorso delle elaborazioni dottrinali e alle determinazioni istituzionali, a cominciare dalle Risoluzioni delle Nazioni Unite e dalle iniziative giurisdizionali promosse dalla Corte internazionale di giustizia e dalla Corte penale internazionale. Per la gravità assunta dalle modalità di condotta della guerra, una parte importante dell'analisi è incentrata sulle violazioni al diritto internazionale

umanitario, di cui vengono richiamati i principali riferimenti “istituzionali”, con riferimento anche ai profili di diritto internazionale penale in ordine alla configurazione dei crimini di guerra, dei crimini contro l’umanità e del genocidio. L’analisi verterà dunque sulle ragioni della scelta necessaria della deterrenza, dettate dalla ostinazione dell’aggressore, ma soprattutto sulle auspicabili iniziative negoziali, proponendo alcune ipotesi di studio riguardanti in particolare il tema della sovranità e delle “garanzie di sicurezza” dell’Ucraina, su cui potrebbe definirsi una *exit strategy* verso la pace.

Il contributo si sviluppa dunque in due parti.

La Parte I è dedicata all’analisi generale in cui vengono esaminati aspetti ritenuti essenziali del quadro giuridico e geopolitico di riferimento.

La Parte II comprende una raccolta di saggi che consentono riflessioni più specifiche su alcuni aspetti del contesto, avuto riguardo anche al dibattito immediatamente precedente alla crisi sviluppatosi sui temi del nuovo ordine internazionale e a momenti più critici dell’evoluzione del conflitto.

Conclude infine un’Appendice che richiama le Risoluzioni Onu adottate e l’ordine provvisorio emesso dalla Corte internazionale di giustizia (alla ricerca documentale ha collaborato Olimpia Fronzoni).

Il fine è quello di offrire all’attenzione del lettore, ove possibile, una cifra interpretativa degli scenari che attendono sia i profili di un nuovo diritto internazionale che quelli del più ampio quadro strategico della sicurezza globale.

The dramatic scenarios of the war in Ukraine have brought to the attention some themes that seemed destined to be set aside in the field of theoretical studies, such as those of the ius ad bellum and the ius in bello. Even the profiles of “geopolitics” and “theory of international relations” have rebounded in the news with interpretations, sometimes too ambitious, which should help to interpret the present and identify strategic forecasts. The questions posed, however, have been affected in many cases by the distortions of digital communication and talk shows, in which aberrant theses have also had an easy game, fueled in some cases even by ideological prejudices or by the new disinformation techniques of the “hybrid war”.

The contribution therefore aims to present in a perspective of critical

reflection, but as faithful as possible to the approaches of pure law and general theory, the most controversial questions of the analysis of the new conflict of the millennium, both from the juridical–international point of view and from the historical, geopolitical or international relations one. The topics dealt with will therefore focus on the question of the “war of aggression”, with reference to the path of doctrinal elaborations and institutional determinations, starting with the United Nations Resolutions and the judicial initiatives promoted by the International Court of Justice and the International Criminal Court. Due to the seriousness assumed by the methods of conduct of the war, an important part of the analysis is focused on violations of International Humanitarian Law, of which the main “institutional” references are recalled, with reference also to the profiles of international criminal law regarding the configuration of war crimes, crimes against humanity and genocide. The analysis will therefore focus on the reasons for the necessary choice of the deterrence, dictated by the obstinacy of the aggressor, but above all on the desirable negotiating initiatives, proposing some study hypotheses concerning in particular the issue of sovereignty and the “security guarantees” of Ukraine, on which an exit strategy towards peace could be defined.

The contribution is therefore developed in two parts.

Part I is dedicated to the general analysis in which aspects considered essential of the legal and geopolitical framework of reference are examined.

Part II includes a collection of essays that allow more specific reflections on some aspects of the context, also taking into account the debate immediately preceding the crisis that developed on the themes of the new international order and more critical moments of the evolution of the conflict.

Finally, he concludes an Appendix that recalls the solutions adopted and the order provisional issued by the International Court of Justice.

The aim is to offer the reader’s attention, where possible, an interpretative figure of the scenarios that await both the profiles of a new international law and those of the broader strategic framework of global security.

PARTE I

**TRA DIRITTO INTERNAZIONALE
E SCENARI GEOPOLITICI**

CAPITOLO I

ALLE ORIGINI DEL CONFLITTO

La guerra in Ucraina non è stato un evento estemporaneo, deflagrato il 24 febbraio 2022⁽¹⁾. Nei tempi più recenti, le contrapposizioni fra Russia e Ucraina risalgono almeno al 1991, quando dal processo di dissoluzione dell'ex Unione Sovietica Kiev approdò all'indipendenza. In questa fase iniziale, tuttavia, vi era ancora un clima interno composito, dove sembrarono prevalere, specie nell'ovest cattolico, i sentimenti nettamente filouropei. Ma non mancarono anche gli orientamenti filorusi, che cominciarono a maturare con vere e proprie istanze separatiste, prima in Crimea e poi nel vicino Donbass, in particolare nelle regioni di Donetsk e Lugansk. La fase più cruciale della crisi può ricondursi alla "rivoluzione di Majdan", nota anche come la "rivolta dell'Euromaidan" ("piazza Europa"), durante la quale nel novembre 2013 la popolazione si sollevò e costrinse alla deposizione il presidente filorusso Viktor Janukovyč, dopo che il governo aveva deciso di sospendere le iniziative per un primo accordo di adesione all'Unione Europea. Mosca tentò di ostacolare l'avvicinamento di Kiev all'Occidente, e prese subito di mira la Crimea, che nel 2014 riuscì a occupare con un'operazione militare incruenta, grazie all'azione d'infiltrazione negli apparati locali portata avanti negli anni e a un referendum che, per quanto non ritenuto legittimo dalla comunità internazionale, optò per l'annessione alla Federazione Russa. L'ondata separatista deflagrò a distanza di

(1) Per cenni storici sull'Ucraina e sull'origine del conflitto, si rinvia ai riferimenti essenziali citati nella bibliografia sotto le voci CELLA, VASSALLO, FRANCESCHINI. Per un'analisi storica più compiuta, si richiama M. VASSALLO, *Storia dell'Ucraina*, Mimesis, Milano 2020.

un mese, nell'aprile 2014, nell'area russofona dell'Ucraina sud-orientale, nelle regioni di Donetsk e Lugansk. Qui le manifestazioni videro protagonisti gruppi filorussi armati che occuparono varie sedi governative, e si videro i primi movimenti di truppe russe ai confini, per cui Kiev decise di evitare una nuova Crimea intervenendo militarmente. E così nel 2014 è iniziato il conflitto armato del Donbass, tra le forze armate ucraine e le formazioni delle repubbliche ribelli: durato 18 mesi, è costato oltre 7000 vittime, di cui oltre 2600 soldati ucraini, 2200 separatisti e 2500 civili. Si è trattata della prima "guerra ibrida" condotta da Mosca, che ufficialmente ha sempre negato il coinvolgimento diretto del proprio esercito, ma Kiev ha costantemente accusato il Cremlino di aver inviato i suoi "omini verdi", truppe speciali e mercenari senza chiari segni distintivi sulle uniformi, e armamenti in favore dei separatisti. Il conflitto è stato contenuto con due armistizi: i cosiddetti *Accordi di Minsk I*, sottoscritti il 6 settembre 2014, e i *Minsk II*, dell'11 febbraio 2015. I primi rimasero da subito inefficaci, mentre i *Minsk II* ebbero per diverso tempo maggior successo. Sottoscritti tra i capi di Stato di Ucraina, Russia, Francia e Germania — e sotto l'egida dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Osce) — prevedevano il cessate il fuoco, la liberazione e lo scambio dei prigionieri, e l'impegno a dare un assetto costituzionale all'Ucraina e a riconoscere margini di autonomia alle regioni di etnia russa. Importanti erano anche le "misure di fiducia" che concernevano, ad esempio, il «ritiro di tutti gli armamenti pesanti allo scopo di creare una zona di sicurezza tra entrambe le parti» e le procedure proprie dell'Osce di osservazione e verifica. Gli accordi sono anche ricordati per essere un'iniziativa del "Formato Normandia", perché il 6 giugno 2014 i leader di Francia, Germania, Russia e Ucraina si erano incontrati a margine del settantesimo anniversario dello sbarco alleato del D-Day in Normandia e qui avevano deciso di impegnarsi per dare una svolta alla guerra del Donbass.

Ma gli accordi non hanno poi avuto l'esito sperato, perché il clima interno all'Ucraina, specie dopo le più recenti consultazioni elettorali, ha visto un crescente orientamento antirusso, comune peraltro a tanti altri Stati dell'ex *Patto di Varsavia*. Anche le ultime riforme costituzionali hanno portato l'Ucraina a prevedere l'adesione alla Nato e quindi a non considerare più attuali le ipotesi di autonomia del Donbass. Di fatto si è parlato quindi di un conflitto che, fino al 24 febbraio scorso, era considerato "a bassa intensità", che ha comunque visto in otto anni non meno di

14.000 vittime e oltre due milioni di persone costrette all'esodo forzato. Lo scenario, in sostanza, era stato tenuto dal Cremlino sul basso profilo, anche se per molti era evidente che Putin avrebbe atteso tempi migliori per rilanciare il progetto della "Novorossya", l'idea di creare una continuità territoriale dalle aree russofone di Donetsk fino alla Transnistria, l'altra exclave russa, occupata de facto in pieno territorio della Moldavia. Oggi invece, dopo il discorso di Putin del 24 febbraio, il disegno è stato rivolto a riconsiderare la Rus' di Kiev: il più antico Stato organizzato slavo-orientale, del quale Kiev fu a lungo la capitale medievale, che comprendeva le odierne Ucraina, Russia occidentale, Bielorussia, Polonia, Lituania, Lettonia ed Estonia.