

L'ONU E LA CRISI UCRAINA: POSSIBILI INTERVENTI E LIMITI

Prefazione

CAPITOLO PRIMO

L'Ucraina tra Russia ed occidente

1. Le origini dello Stato ucraino: storia di un'identità contesa
2. L'esperienza sovietica: la Repubblica Socialista Sovietica Ucraina
3. Dalla dissoluzione dell'URSS alla dichiarazione di Indipendenza del 1991

CAPITOLO SECONDO

La crisi ucraina

1. Un'introduzione
2. Il movimento di protesta dell'Euromajdan
 - Le cause
 - L'Accordo di associazione tra Ucraina ed Unione Europea
3. Piazza Majdan e l'inizio delle rivolte
 - L'Ucraina e la Corte Penale Internazionale

CAPITOLO TERZO

I due “volti” della crisi ucraina: profili di diritto internazionale

1. Introduzione

2. Il fronte crimeano

- L'origine della presenza russa nella penisola
- La crisi della Crimea: cronologia degli eventi
- Il referendum crimeano tra autodeterminazione e secessione
- La liceità delle operazioni russe in Crimea e il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali
- Le ragioni di Vladimir Putin: sostegno all'autodeterminazione dei popoli, difesa dei propri cittadini all'estero ed intervento su invito

3. Il fronte sud-orientale

- Antefatti: Oblast di Donetsk e Oblast di Lugansk
- La crisi del Donbass: cronologia degli eventi
- L'intervento della Federazione Russa come atto di aggressione ed ipotesi di “*armed attack*”
- La liceità dell'intervento russo nel bacino del Donbass e la possibile risposta dell'Ucraina a titolo di legittima difesa

CAPITOLO QUARTO

L'ONU e la crisi ucraina

1. Introduzione
2. Il principio di autodeterminazione dei popoli
3. Il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali secondo la Carta ONU
 - Il crimine di aggressione
4. Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite
5. Possibili interventi e limiti della comunità internazionale
 - La prassi del non-riconoscimento come sanzione

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

L'ONU E LA CRISI UCRAINA: POSSIBILI INTERVENTI E LIMITI

Prefazione

L'intera Europa si trova oggi ad assistere alla più grave crisi geopolitica che attraversa il continente dopo quella che negli anni '90 ha portato nei Balcani alla dissoluzione della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Poco più di un anno fa, il Presidente russo Vladimir Putin ha depositato un ricorso presso il Consiglio della Federazione in cui chiedeva l'autorizzazione all'uso della forza armata riguardo la situazione straordinaria delineatasi in Ucraina e alla minaccia in corso per i cittadini e le Forze armate russe dispiegate sul suo territorio, in particolare nella Repubblica autonoma di Crimea. Mentre noi ci interroghiamo sulle sue cause e sui suoi possibili sviluppi, la crisi ucraina continua a mietere migliaia di vittime e a mettere a dura prova le diplomazie occidentali, mostrando peraltro il carattere effimero dei rapporti di pace tanto faticosamente ricercati – e a ben vedere forse non ancora raggiunti – tra occidente ed oriente dopo decenni di scontri ideologici che hanno caratterizzato la guerra fredda.

Tutto questo, misto alla consapevolezza che si sia forse cittadini del Mondo prima ancora che della propria Nazione, ci spinge dunque quanto meno a tentare di capire quello che sta accadendo oggi in Ucraina, a soli poco più di 2000 Km da noi, per coglierne le ragioni e cercare – senza risultare presuntuosi agli occhi di chi legge – di individuare le possibili soluzioni per questa che è la più grave crisi politica che il Paese è chiamato ad affrontare dai tempi della sua indipendenza, e che fa riaffiorare nelle menti di un gran numero di popolazioni europee la paura che una nuova “cortina di ferro”¹ possa riabattersi sul vecchio continente.

¹ “Cortina di ferro” è un'espressione utilizzata ad occidente per indicare la linea di confine che divide l'Europa in due zone separate di influenza politica, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale alla fine della Guerra Fredda.

Lo scopo di questo mio elaborato è appunto quello di cogliere le cause di questo conflitto e capire quale possa e debba essere la risposta che la comunità internazionale, e dunque l'ONU che la rappresenta, debba dare a questa nuova sfida che la storia ci ha lanciato.

Per noi europei che guardiamo a questa crisi con particolare attenzione, non solo per la vicinanza geografica ma anche per l'imprevedibilità del suo esito, è tuttavia ancora molto difficile riuscire a comprendere appieno quello che sta accadendo oggi in Ucraina. E' per questo allora che ritengo sia necessario ripercorrere assieme alcune tappe, che ci mostreranno come questa crisi alle porte orientali di casa nostra se non evitabile fosse quanto meno prevedibile.

Fu pronunciata per la prima volta dal Primo Ministro inglese Winston Churchill durante un lungo discorso tenutosi il 5 Marzo 1946 a Fulton, nel Missouri.

CAPITOLO PRIMO

L'Ucraina tra Russia ed occidente

1. Le origini dello Stato ucraino: storia di un'identità contesa

Come spesso accade è proprio il nome che diamo alle cose affinché ne conservino la storia a segnare ineluttabilmente anche il destino. Ucraina significa infatti “sul confine”, il che rimanda ad uno spazio di frontiera da sempre conteso e rivendicato dai potenti vicini a cominciare dalla Russia. L'Ucraina è una vasta frontiera situata proprio al centro del nostro continente, che si colloca al quinto posto in Europa per numero di abitanti e al secondo per estensione territoriale preceduta dalla sola Russia, con poco più di 600.000 Km quadrati di territorio sul quale esercita la propria piena sovranità. Perlopiù pianeggiante se si escludono i Carpazi, il Paese da sempre è privo di grandi difese naturali, il che ne ha consentito la conquista da parte dei numerosi popoli che si sono susseguiti e stanziati sul suo territorio nel corso dei secoli.

L'Ucraina è un territorio pieno di paradossi che ancora oggi riproducono i loro effetti sul presente del Paese. Ciò non soltanto perché lì sta il vero centro geografico del nostro continente, ma anche perché è proprio lì che nacque quella che oggi conosciamo come Russia. Nell'882 d.C. il Principe scandinavo Oleg conquistò Kiev uccidendo i signori della città e dichiarò “questa città sarà la madre di tutte le città dei Rus”². I Rus erano un potente clan di origine vichinga e saranno essi in breve tempo a trasformare quella città commerciale attraversata dal grande fiume Dnepr, già noto ai romani con il nome di Danaper, nel centro di un grande e potente impero che estenderà i propri confini dal Mar Baltico al Mar Nero.

Nel XIII secolo le steppe euroasiatiche furono sconvolte dall'invasione dei mongoli che non risparmiarono neanche la città di Kiev. I mongoli non conquistarono però direttamente questa area ma la resero vassalla, in quanto mossi prevalentemente dalla necessità di riscuotere ulteriori tributi per alimentare il loro vasto impero che si estendeva ad oriente in Asia. Fu invece il dominio polacco successivo, instauratosi a cavallo tra il '500 ed il '600, a segnare

² V. KLYUCHEVSKY, *A history of Russia*, vol. I, J.M. Dent/E.P. Dutton, London/NY, 1911, p. 13.

inequivocabilmente il destino del territorio ucraino che da allora, data la sua posizione, sarà sempre più crocevia di popoli e oggetto di rivendicazione da parte dei più disparati imperi, da quello russo a quello austroungarico passando in ultimo per quello ottomano. Per la sua posizione infatti l'Ucraina ha sempre giocato un ruolo molto importante nelle guerre che si sono combattute tra l'Europa e il “Sublime Stato ottomano”³ il quale, a seguito di ripetute sconfitte inflittele dall'Impero russo fra il 1774 ed il 1784, dovette alla fine cedere la penisola di Crimea agli zar. All'incirca negli stessi anni, precisamente nel 1795, avvenne la spartizione della Polonia, i cui territori abitati da ucraini furono dunque divisi fra l'Impero austroungarico (Galizia, Bucovina e Lodomira con centro principale Leopoli) e l'Impero di Paolo I figlio di Caterina II di Russia. In particolare all'Impero russo furono annessi i territori della Volinia e della Podolia. Nonostante le promesse di autonomia contenute nel trattato di Perejaslav⁴, l'*élite* ucraina non ricevette però mai dall'Impero russo quelle libertà tanto attese, e che gli erano state negate durante il dominio polacco. Nell'ultimo periodo dell'impero, il regime zarista portò avanti anche una politica di russificazione delle terre ucraine arrivando addirittura a sopprimere l'uso della lingua ucraina nella stampa ed in pubblico. L'aspirazione degli ucraini di poter dunque assurgere a popolo indipendente fu stroncata sul nascere. È già in questo periodo che la storia dell'Ucraina si lega indissolubilmente a quella russa, mostrando apertamente i contrasti che da sempre caratterizzano i rapporti tra le due diverse etnie. Il desiderio di riconoscimento dell'Ucraina come Stato indipendente non si affievolisce però nonostante le dure repressioni messe in atto dalla Russia zarista. Il 10 febbraio del 1919, all'indomani della fine del Primo conflitto mondiale, il capo della delegazione ucraina alla Conferenza di pace di Parigi, Sidorenko, indirizzava al congresso una nota contenente la richiesta formale di riconoscere la Repubblica Ucraina, già esistente in piena indipendenza per volontà del suo popolo, come uno Stato indipendente e sovrano⁵. La Repubblica rappresentata da questi delegati rivendicava una superficie di 850.000 Km quadrati, per una popolazione allora di 45 milioni di anime. In verità nell'inverno del 1919 l'Ucraina è uno Stato ridotto ai minimi termini a causa della rivoluzione russa iniziata nel Febbraio di due anni prima che causerà poi nel 1922 la caduta dell'Impero russo zarista e la nascita dell'Urss, e che vede contrapporsi bolscevichi da un lato ed armate bianche anticomuniste dall'altro.

³ “Sublime Stato ottomano” è l'altro nome con cui è comunemente chiamato l'Impero ottomano che durò per ben 623 anni, dal 1299 al 1922.

⁴ Il Trattato di Perejaslav fu stipulato nel Marzo 1654 a Perejaslav, in Ucraina, fra i cosacchi ucraini di Bohdan Chmel'nyč'kij e lo zar di Russia Alessio I. Esso istituì l'Etmanato cosacco sulla Riva sinistra ucraina sotto il dominio russo.

⁵ Notes présentées par la Délégation de la République Ukrainienne à la Conférence de la Paix à Paris, Février-Avril 1919. Cfr. G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, Edilibri, Milano, 2014, pp. 1-2.

La Grande Guerra infatti ha innescato in quest'aria un fulmineo processo di disgregazione dei due imperi che fino ad allora avevano permesso una – sia pure tormentata – coesistenza di etnie, fedi e culture diverse nell'est Europa: dapprima è caduto lo zarismo in Russia con la conseguente uscita dal conflitto mondiale nella pace di Brest-Litovsk⁶ e poi, nell'autunno del 1918, si è dissolto l'Impero austro-ungarico. Ad aggravare questa esplosione di conflitti si è aggiunto anche un ulteriore fattore, vale a dire la diffusione dei 14 punti proclamati dal Presidente americano Wilson l'8 Gennaio del 1918⁷: una piattaforma giuridica idonea a giustificare e a sollevare i ferventi nazionalismi e le richieste delle etnie che da tempo fermentavano nell'Europa centro-orientale. Ecco dunque che nel caos generale determinato dal Primo conflitto mondiale, i delegati ucraini a Parigi faranno riferimento proprio alla dottrina Wilson per giustificare le loro richieste territoriali e di indipendenza⁸. Alle richieste ucraine però si oppongono quelle polacche. È in questo periodo infatti che si fa strada la ricostruzione della Polonia scomparsa dalla scena europea – come visto – con la spartizione del 1795, e che viene ora ricostruita e concepita come uno Stato cuscinetto in funzione essenzialmente antirusa, data la preoccupazione avvertita ad occidente di una possibile espansione dell'ideologia comunista nel resto dell'Europa.

Gli alleati, ed in particolare la Francia, vedono la Polonia infatti come la forza centrale di un sistema di Stati la cui funzione sarebbe stata quella di “cordone sanitario”⁹ contro la diffusione del bolscevismo nel continente, compito per il quale la Polonia appunto cattolica, contadina e nazionalista, sicuramente sarebbe stata il candidato ideale. È dunque l'anticomunismo l'arma principale usata dai polacchi per sostenere e legittimare le proprie richieste territoriali formulate nel corso della Conferenza di pace di Parigi. Gli ucraini dal canto loro per sostenere la competizione con i polacchi dovettero anch'essi ricorrere ad argomenti altrettanto convincenti, dichiarando che l'Ucraina sarebbe stata prontissima a fare

⁶ Il Trattato di Brest-Litovsk fu un trattato di pace stipulato tra la Russia e gli Imperi centrali il 3 Marzo 1918 nell'odierna Bielorussia, presso la città di Brèst. Esso sancì la vittoria degli Imperi centrali sul fronte orientale, la resa e l'uscita della Russia dalla Prima Guerra Mondiale.

⁷ I “Quattordici punti” (in inglese “Fourteen Points”) è il nome dato al discorso pronunciato dal Presidente americano Woodrow Wilson l'8 Gennaio 1918 davanti al Senato degli Stati Uniti, e contenente i propositi di Wilson stesso in merito all'ordine mondiale da instaurarsi al termine del Primo conflitto mondiale.

⁸ I territori reclamati dai delegati ucraini alla Conferenza di pace di Parigi del 1919 comprendevano la Galizia orientale, la Bucovina del Nord, i comitati di Maramaros-Sziget (attuale Romania), di Oungvar (attuale Uzhorod in Ucraina), di Zemplin (regione attualmente divisa tra Slovacchia ed Ungheria), e di Saros e Szepes (attualmente Repubblica Slovacca). Cfr. G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, EDILIBRI, Milano, Settembre 2014, p. 11.

⁹ Espressione utilizzata dal Primo Ministro francese Georges Clemenceau in occasione della Conferenza di Parigi del 1919.

concessioni a capitalisti e tecnici americani¹⁰. Tuttavia a ben poco serve ormai agli alleati la presenza di una Repubblica Ucraina che non ha potuto nulla a quanto pare contro il contagio bolscevico. Emblematica è l'espressione usata dal generale francese Focé “non so se gli ucraini debbano essere considerati amici o nemici”¹¹. Questo dimostra quale fosse la posizione degli ucraini e quanto soprattutto essa apparisse pericolosamente indefinita agli occhi dei loro interlocutori occidentali. Per tale ragione Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti e Italia respingeranno quindi il 21 Maggio del 1919 la richiesta di indipendenza dell'Ucraina e nei mesi successivi si limiteranno soltanto a favorire una tregua tra ucraini e polacchi. Lo stesso Governo statunitense riferirà di “non aver potuto constatare una base etnica adeguata per erigere uno Stato ucraino separato”¹², il che dimostra come il concetto di autodeterminazione dei popoli voluto da Wilson, quando manchino alle Potenze occidentali valide ragioni strategiche per sostenerlo, si trasforma come nel caso dell'Ucraina del 1919 in una sottile circonlocuzione dialettica. Così si conclude la prima stagione dell'indipendenza ucraina; indipendenza a ben vedere non ottenuta, con territori dell'attuale Ucraina occidentale – Galizia in primis – che ritornano in mano ai polacchi per soddisfare il loro progetto di una nuova “grande Polonia”, e i territori dell'est che continuano a far parte dell'Impero zarista che si avvia verso la strada che condurrà alla nascita dell'Urss.

2. L'esperienza sovietica: la Repubblica Socialista Sovietica Ucraina

Proprio a questo proposito, il 31 Dicembre del 1922 Vladimir Lenin annuncia la nascita dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche di cui l'Ucraina entrò ufficialmente a farne parte con il nome di Repubblica Socialista Sovietica Ucraina.

Un quarto di secolo dopo, nel Febbraio del 1945, si tenne a Jalta in Crimea un'importante conferenza che può porsi come il perfetto corrispettivo storico di quella tenutasi a Parigi nel 1919. In occasione di questa Conferenza di Jalta il Supremo capo politico e militare dell'Urss,

¹⁰ L. J. ORZELL, “A Hotly Disputed” Issue: Eastern Galicia At The Paris Peace Conference, 1919, “Polish review” (1980), p. 61.

¹¹ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p.16.

¹² R. LANSING, *The peace negotiations: a personal narrative*, Boston & New York, 1921, p. 194.

Joseph Stalin, affronterà nuovamente la questione dell'Ucraina in maniera aderente a quanto accaduto nel '19¹³. Stalin infatti chiese a Roosevelt che nella prossima Organizzazione delle Nazioni Unite che sarebbe stata istituita l'Urss fosse rappresentata da almeno tre seggi nell'Assemblea Generale, ferma restando ovviamente anche la sua presenza nel Consiglio di Sicurezza ove dovevano sedere anche le altre quattro grandi Potenze vincitrici del Secondo conflitto mondiale. I tre seggi erano da attribuire rispettivamente a ciascuna delle tre repubbliche, ovvero quella russa, quella bielorusa e quella Socialista Sovietica Ucraina. Ancor più interessanti sono le ragioni addotte da Stalin per giustificare questa sua richiesta rivolta a Roosevelt, il quale dichiarò di “essere consapevole che la sua posizione in Ucraina fosse difficile ed insicura, e che un voto per l'Ucraina fosse essenziale per assicurare l'unità dello stesso Stato sovietico”¹⁴. La questione della nazionalità ha sempre rappresentato un problema per l'Urss: basti pensare che sul finire degli anni '30, su una popolazione dell'intera Unione Sovietica stimata in 184 milioni di abitanti, solo 79 milioni erano i russi etnici, vale a dire per lingua e per stirpe¹⁵. La questione della nazionalità era particolarmente avvertita in Bielorussia, Georgia, Armenia, Azerbaijan e non da ultimo proprio in Ucraina. Stalin ritenne di poter risolvere il problema prevedendo il puro e semplice ingresso delle Repubbliche dell'Ucraina, di Bielorussia, di Georgia, d'Armenia e dell'Azerbaijan nell'Urss come repubbliche autonome, ma si trattò di una soluzione evidentemente temporanea che non tarderà a mostrare i caratteri della sua intrinseca debolezza.

Fra tutte le 16 repubbliche che costituivano l'Urss la più importante era senza dubbio la Repubblica Socialista Sovietica Ucraina. Primariamente perché si trattava della più estesa e popolosa fra le repubbliche sovietiche dopo quella russa: nel 1940 la Repubblica Socialista Sovietica Ucraina contava infatti 445.000 km quadrati di estensione per quasi 31 milioni di abitanti. Inoltre la sua importanza era confermata anche sul piano economico in ragione dell'importante produzione di grano nel Paese che aveva negli anni precedenti permesso il sostentamento della Grande armata Rossa, e che le aveva fatto guadagnare l'appellativo di “granaio d'Europa”¹⁶. Tuttavia i rapporti tra Russia e Ucraina sono sempre stati caratterizzati da elementi di inaffidabilità, che derivano primariamente dal fatto che tra il 1918 ed il 1919 la vittoria dell'Armata Rossa sui bianchi e sugli indipendentisti ebbe come impatto il massacro di migliaia di ucraini, eccidi che ancora oggi vengono ricordati nel Paese e che non riuscirono

¹³ E. R. STATTINIUS JR., *Roosevelt and the Russians, The Yalta Conference*, Doubleday & Company Inc., New York, 1949, pp. 187-188.

¹⁴ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 19.

¹⁵ J. STALIN, *Il marxismo e la questione nazionale e coloniale*, Mosca, 1935, p. 74.

¹⁶ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 23.

allora a sradicare la forte sensibilità nazionale che continuava a porsi sempre più come una minaccia costante nel rapporto con l'Unione Sovietica¹⁷.

A ciò va poi aggiunto anche un fattore di natura socioeconomica. Gli ucraini etnici erano perlopiù agricoltori e tra di essi predominavano i piccoli proprietari terrieri ovvero i kulaki, famiglie di coltivatori di pochi ettari di terra che, offrendo la maggiore resistenza alla collettivizzazione sovietica prevista dal Primo piano quinquennale¹⁸, divennero per questo motivo obiettivo primario della dekulakizzazione: una delle più estese e pervasive azioni repressive del terrore staliniano. L'annientamento voluto da Stalin del ceto kulako produsse effetti devastanti non solo in Ucraina ma in tutta l'Unione Sovietica, dando luogo alla deportazione in massa di quasi 2 milioni di contadini: di essi circa 850.000 provenivano dal granaio d'Europa¹⁹. Le conseguenze di questa gigantesca azione di annientamento economico e sociale si fecero immediatamente sentire con la grande carestia che afflisse poi tutta l'Urss nel biennio 1932-1933, con stime che oscillano tra i 2 milioni e mezzo e i 10 milioni di ucraini vittime di quella dagli stessi ucraini definita come “holodomor”, la morte per fame.

L'holodomor per l'Ucraina, dopo la disintegrazione dell'Urss, è divenuto perciò il simbolo per eccellenza dell'oppressione sovietica, ma anche la manifestazione della sua tacita volontà di annientamento del popolo ucraino come entità etnica. Dopo l'indipendenza il Presidente ucraino Yuschenko, al potere dal 2005 al 2010, ha riaffermato e promosso la memoria storica dell'holodomor istituendo una giornata della memoria ed ottenendo che una ventina di altri Stati esteri, tra cui l'Italia, e diverse organizzazioni internazionali, come l'Unione Europea, lo riconoscessero anch'esse come genocidio²⁰. Questo spiega anche perché quando i tedeschi nel 1941 invasero la Renania per attuare il piano “Barbarossa” di invasione dell'Urss, molte persone li accolsero salutandoli come dei liberatori. In realtà anche l'occupazione tedesca fu in quella regione di una ferocia particolarmente spietata e non soltanto contro gli ebrei ucraini, ma contro tutta la popolazione civile considerata complice di un movimento di resistenza partigiana sempre più forte ed eroico. Alla fine della guerra l'Ucraina contò 8 milioni di morti e 2 milioni di deportati come schiavi che si aggiunsero ai 7 milioni di morti tra deportazioni,

¹⁷ AA.VV., *Il libro nero del comunismo*, Mondadori, Milano, 1998, pp. 98-99.

¹⁸ Il piano quinquennale è uno strumento di politica economica utilizzato nei regimi ad economia pianificata, ovvero nei Paesi socialisti o comunisti, dove l'iniziativa economica è in larga parte gestita da enti pubblici. Esso individua determinati obiettivi da raggiungere in un periodo di cinque anni nei vari settori dell'economia, come la quantità fisica di beni che dovranno essere prodotti. Stalin introdusse il Primo Piano quinquennale nel 1928, giustificando questa necessità dallo stato di arretratezza economica in cui versava l'URSS in quegli anni rispetto alle altre grandi potenze industriali dell'epoca.

¹⁹ AA.VV., *Il libro nero del comunismo*, cit., pp. 179-180.

²⁰ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 28.

fucilazioni e fame²¹. Si ha dunque un quadro drammatico del costo enorme di vite umane che furono spezzate durante quindici anni in quella regione. La politica staliniana adottata negli anni '20 e '30, e diretta a porre un rimedio al diffondersi del nazionalismo e delle istanze autonomistiche ucraine, produrrà però l'effetto contrario. La spietata opera di dekulakizzazione messa in atto da Stalin, e l'holodomor che ne conseguirà, non fecero infatti altro che favorire la crescita di una coscienza nazionale ucraina; è per questo che proprio Joseph Stalin – nonostante i suoi sforzi vertessero nella direzione opposta – viene da molti storici additato come il principale fautore della nascita del Movimento Nazionale Ucraino che finirà nel 1991 per condurre all'indipendenza del Paese²².

Anche l'aspirazione nazionalista ucraina di far coincidere i confini politici con quelli etnici per paradosso fu realizzata proprio ad opera di Joseph Stalin, il maggior persecutore dei nazionalisti ucraini, a seguito della vittoria dell'Urss nella Seconda Guerra Mondiale. L'unificazione politica del popolo ucraino non fu quindi né la spontanea conseguenza della rivoluzione russa né tantomeno frutto dell'applicazione dei 14 punti predicati da Wilson. Fu piuttosto il risultato del terribile scontro fra l'Urss e la Germania, e l'enorme prezzo pagato in termini di vite umane dall'Unione Sovietica, a permettere all'Ucraina di ottenere senza troppa difficoltà dagli occidentali quello che essa aveva già chiesto nel 1919 e le era stato negato. Stalin ebbe infatti modo di ottenere che il futuro confine dell'Unione Sovietica includesse nuovi territori ad ovest dell'Ucraina, il che porterà all'unificazione del Paese proprio come esso era inteso e voluto dai nazionalisti. Venne quindi definito un confine che coincideva con quanto era stato proposto nel 1919 ma era stato alla fine concesso ai polacchi. D'altronde era semplice per i sovietici in questa fase compensare il sacrificio sofferto dalla Polonia per le perdite subite ad oriente, facendole infatti acquisire territori tedeschi ad occidente fino a raggiungere la linea Oder-Neisse che tutt'ora segna il confine con la Germania. In questo modo da un lato venivano soddisfatte le esigenze sovietiche, e indirettamente quelle ucraine, e dall'altro lato si soddisfaceva l'esigenza di ricostruzione della Polonia, nuovamente scomparsa dalle cartine geografiche a seguito dell'accordo di Molotov-Von Ribbentrop²³ tra Russia e Germania del 1939.

²¹ J. VALLIN, F. MESLE', S. ADAMETS, S. PYROZHKOV, *A new estimate of ukrainian population losses during the Crisis of the 1930s and 1940s*, "Population Studies", n. 3 (Novembre 2002), pp. 249-263. Cfr. G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 27.

²² A tale proposito si segnala A. ROCCUCCI, *La matrice sovietica dello Stato ucraino*, "Limes", n. 4 (Aprile 2014), pp. 14 ss.

²³ Il patto Molotov-Von Ribbentrop fu un trattato di non aggressione tra la Germania nazista e l'Unione Sovietica. Venne firmato a Mosca il 23 Agosto del 1939 dal Ministro degli Esteri sovietico Vjaceslav Molotov e

Come conseguenza del fatto che i confini dell'Europa, in particolar modo dei territori dell'est, vennero ridisegnati ancora una volta su carta non tenendo conto invece di quali fossero le reali aspirazioni e i reali sensi di appartenenza delle popolazioni che li abitavano, sono continuati nel corso della seconda metà del Novecento a crescere forti sentimenti nazionalisti soprattutto tra le repubbliche socialiste di confine dell'Urss. Il 26 aprile del 1986 peraltro, una nuova tragedia si abbatté sull'Ucraina: l'esplosione del reattore n. 4 della centrale atomica di Chernobyl, nel nord del Paese²⁴. I morti come risultato diretto dell'incidente furono oltre 10.000 e quelli per le conseguenze delle radiazioni furono milioni. Per quanto non sia possibile incolpare Mosca come diretta responsabile del disastro nucleare avvenuto a soli 50 km da Kiev, questo episodio fu comunque visto da molti come sintomatico e rappresentativo oramai dell'inefficienza del potere sovietico, e fu anche in conseguenza di esso che iniziarono a rafforzarsi vari movimenti di opposizione che si raggrupparono nel 1990 nel Movimento Popolare per la Perestrojka, che ebbe un notevole risultato nelle elezioni locali e spianò la strada per il successivo distacco dall'Urss.

3. Dalla dissoluzione dell'URSS alla dichiarazione d'indipendenza del 1991

Dopo un piuttosto singolare tentativo di colpo di stato il 19 Agosto del 1991²⁵, e dopo che il 24 dello stesso mese ha formalmente dichiarato la propria indipendenza, Kravchuk è eletto capo del nuovo Stato ucraino. Il 1 Dicembre successivo, con un referendum popolare, si è approvata plebiscitariamente la dichiarazione di Indipendenza e dalle contemporanee elezioni, il 5 Dicembre, Kravchuk viene confermato come primo Presidente della neonata Repubblica

dal Ministro degli Esteri tedesco Joachim Von Ribbentrop. L'accordo in questione è considerato da molti storici come uno dei fattori causali determinanti l'inizio della Seconda Guerra Mondiale, e tra le sue conseguenze immediate più importanti vi furono la divisione del territorio polacco tra sovietici e tedeschi e l'occupazione delle Repubbliche baltiche da parte dell'Armata Rossa.

²⁴ Il nome di Chernobyl è diventato tristemente famoso in tutto il Mondo dopo il 26 Aprile del 1986 quando in seguito a gravi errori del personale, irresponsabilità dei dirigenti, e difetti di progettazione, durante l'esecuzione di un test nella locale centrale elettronucleare le barre d'uranio del nocciolo del reattore si surriscaldarono fino alla sua fusione, facendo disperdere nell'atmosfera grandi quantità di vapore contenente particelle radioattive. Secondo gli esperti la potenza scatenata dall'esplosione è stata 100 volte superiore a quella delle due bombe atomiche sganciate nell'Agosto del 1940 su Hiroshima e Nagasaki.

²⁵ Il tentato colpo di Stato in Unione Sovietica, conosciuto anche come putsch di Agosto, fu un piano organizzato nel 1991 da parte di alcuni membri del Governo sovietico per deporre il Presidente Michail Gorbacev e prendere il controllo della Nazione. Il suo fallimento e i risvolti politico-istituzionali che ne seguirono produssero lo smembramento dell'URSS.

Ucraina²⁶. Nel frattempo qualche settimana dopo, il giorno di Natale, il presidente Michail Gorbacev dichiara la dissoluzione dello Stato sovietico. Dallo smembramento dell'Urss prendono vita ben 15 nuove entità statali indipendenti e sovrane²⁷.

Dopo aver gestito la transizione all'indipendenza dell'Ucraina Kravchuk viene però sconfitto alle elezioni presidenziali del 1994. Il secondo Presidente della Repubblica Ucraina sarà dunque Leonida Kuchma il quale ha segnato un decennio fondamentale per la storia del Paese indipendente, inizialmente come Primo Ministro poi come Presidente per ben due mandati, dal Luglio del 1994 al Gennaio del 2005. Kuchma avvia rapidamente un processo di forte concentrazione di potere nell'esecutivo e dall'altro trasforma i presidenti dei consigli regionali in una sorta di prefetti a lui direttamente subordinati. Questa impostazione apparentemente autocratica, era in realtà giustificata dai gravi problemi che l'Ucraina neoindependente stava affrontando in quegli anni, sia sul piano economico e sia a motivo della tendenza secessionistica della Crimea, oltre che a causa della costante necessità di sostenere sul piano internazionale la doppia pressione occidentale e russa²⁸. Riguardo proprio la Crimea è opportuno precisare alcune informazioni. La Crimea è da sempre stata una penisola appartenente alla Repubblica Socialista Sovietica Russa. Fu nel 1954 in occasione del trecentesimo anniversario del trattato di Perejaslav – accordo al quale si fa storicamente risalire l'inizio dei forti legami tra Ucraina e Russia – che il successore di Josef Stalin, Nikita Chruscev, emette un decreto con il quale la penisola crimeana passa dalla Repubblica russa a quella ucraina. La decisione sul momento non suscita scalpore poiché entrambe le repubbliche facevano parte dell'Urss, e si tratta perciò più di un dono di carattere simbolico dalle conseguenze soltanto amministrative e non anche geopolitiche. La cessione della Crimea a favore della Repubblica Ucraina si pose dunque più come un atto di liberalità da parte del presidente Chruscev, giustificato anche dal fatto che di quella stessa repubblica il neo Presidente dell'Urss ne fosse originario. Non fu certamente possibile immaginare quali sarebbero state le conseguenze politiche future di quella concessione, né si sarebbe potuto mai prevedere che ciò avrebbe costituito motivo di forti dissapori tra Ucraina e Russia; oggi due Stati indipendenti, ma all'epoca repubbliche parte di uno stesso Stato. L'unica conseguenza di quel gesto fu pertanto che con esso l'Ucraina conobbe la massima estensione dei propri

²⁶ Alla consultazione tenutasi il 1° Dicembre del 1991, più del 90% dell'elettorato si pronunciò a favore dell'indipendenza.

²⁷ Le nuove entità statuali che si originarono dalla dissoluzione dell'URSS nel 1991 furono: Russia, Bielorussia, Ucraina, Georgia, Estonia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Azerbaigian, Uzbekistan, Tagikistan, Kazakistan, Kirghizistan, Turkmenistan e Armenia.

²⁸ G.COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 56.

confini, già ampliati – come visto – al termine della Seconda Guerra Mondiale con l'aggiunta della Galizia, della Transcarpazia e della Bucovina²⁹. Ovviamente all'epoca di questa cessione dominava il forte convincimento che l'Unione Sovietica non sarebbe mai crollata, e che quindi ridisegnare i confini interni avrebbe rappresentato una semplice formalità priva di conseguenze pratiche per quanto, come confermato anche dallo storico Adriano Roccucci³⁰, dal momento che si trattava di una regione – allora come oggi – fortemente legata alla tradizione culturale russa e alla sua storia, il presidente Chruscev avrebbe dovuto ponderare bene la necessità di procedere con questa “gentile” concessione e capire quali avrebbero potuto essere le sue conseguenze future anche dal punto di vista politico.

Tornando al presidente Kuchma, nel Dicembre del 1999 egli nomina Yuschenko Primo Ministro del Paese, il quale avvierà un tentativo di modernizzazione della struttura amministrativa ucraina forte soprattutto dell'appoggio delle organizzazioni finanziarie internazionali e dei governi occidentali, che cominciano a vedere in lui il miglior antidoto contro una possibile ripresa del partito comunista; fenomeno che in quegli anni si profila in numerosi Paesi a seguito della delusione serpeggiante tra le masse popolari che non hanno tratto alcun beneficio dell'ingresso nel cosiddetto “mondo libero”. È in questo periodo che si manifesta il rapporto ambivalente tenuto dall'Ucraina con occidente ed oriente nel tentativo di poter ricavare il maggior vantaggio possibile per il Paese, consapevole che tutto questo si sarebbe però a breve trasformato in un necessario *aut-aut*. L'Ucraina fissa una diretta collaborazione militare con gli USA, cercando in questo modo di ottenere consistenti benefici sia sul piano tecnologico che economico da parte del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale, e diventa dunque il terzo percettore al Mondo degli aiuti annuali concessi da parte degli Stati Uniti dopo Israele ed Egitto³¹. Allo stesso tempo il “granaio d'Europa” cerca di risolvere i problemi relativi ai rapporti di vicinato con la Federazione russa: in particolar modo si affronta la questione della flotta russa ancorata nel porto di Sebastopoli. Viene concesso lo stazionamento in quelle acque alla flotta del Cremlino, nonostante ciò venga visto da molti nazionalisti come una minaccia all'integrità territoriale dell'Ucraina, in cambio di considerevoli sconti che la Federazione avrebbe concesso allo Stato fratello sulle forniture di gas; un accordo a ben vedere utile per l'Ucraina dato l'alto livello di dipendenza energetica

²⁹ Una dettagliata analisi della questione relativa all'integrazione della Crimea nello Stato ucraino dopo il 1991 è presente nello studio di G. SASSE, *The Crimea Question: Identity, Transition and Conflict*, Harvard Series in Ukrainian Studies, Cambridge, 2007, pp. 155 ss.

³⁰ A. ROCCUCCI, *La matrice sovietica dello Stato ucraino*, cit., pp. 27-28.

³¹ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 85.

dalla Russia di Putin³². Nel frattempo la NATO, organizzazione istituita tra Stati Uniti e Paesi dell'Europa occidentale, continua ad allargare i propri confini ad est inglobando Stati come Lettonia, Lituania, Estonia che fino a poco più di un decennio prima facevano parte della ormai estintasi Urss, contribuendo a far crescere tra i palazzi moscoviti la sensazione di uno completo accerchiamento della Federazione russa, le cui reazioni non tarderanno quindi ad arrivare. In più, nel Maggio del 2004, si produce un altro importante allargamento dell'occidente verso est, quello dell'Unione Europea, che includerà da quella data fra i suoi membri effettivi Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia, vale a dire anche i principali Paesi esteuropei che orbitavano nell'area sovietica durante la Guerra Fredda. Si tratta certo di un avvenimento che desta meno preoccupazioni alla Russia rispetto all'allargamento dell'Alleanza Atlantica, ma contribuisce anch'esso a rendere chiara nei russi la consapevolezza che l'occidente voglia impadronirsi del proprio estero vicino. Di fronte al delinearsi di questa contrapposizione di interessi, all'Ucraina appare invece chiaro che non potrà per il futuro più restare sospesa fra occidente e Russia, per cui dovrà porre fine adesso a quel suo comportamento di ambivalenza e decidere quale debba essere il proprio destino politico a livello internazionale.

Questa contrapposizione di vedute e di intenti si rifletterà anche nelle successive elezioni elettorali che si terranno nel Paese, e che vedranno fronteggiarsi tra loro il candidato Yanukovich filorusso ed il filooccidentale Yuschenko. La crisi politica vera e propria però, si manifesta dopo il secondo turno elettorale, quando la commissione comunica il 24 Novembre che Yanukovich ha vinto con il 66% dei voti contro il 34% ottenuto dal fronte guidato da Yuschenko. I governi locali delle grandi città dell'area occidentale annunciano di riconoscere come Presidente quest'ultimo; il Parlamento approva una risoluzione non vincolante che invalida i risultati elettorali, mentre il Segretario di Stato americano ammonisce il Governo ucraino del possibile isolamento internazionale cui va incontro. Si procederà pertanto alla reindizione delle elezioni per il 26 Dicembre, dalle quali Yuschenko uscirà prevedibilmente vincitore con il 52% dei voti contro il 44% di quelli ottenuti da Yanukovich, e sarà dunque nominato nuovo Presidente dell'Ucraina il 23 Gennaio del 2005³³. La rivoluzione detta "arancione" indetta da Yuschenko ha dunque vinto. Pseudorivoluzione³⁴, rivoluzione che non

³² Cfr. *Agreement Between the Russian Federation and Ukraine on the Status and Conditions of the Russian Federation Black Sea Fleet's Stay on Ukrainian Territory*, 28 Maggio 1997.

³³ G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 96.

³⁴ L.T. HADAR, *The fading colours of pseudo revolutions*, "The Huffington Post", 9 Aprile 2010.

fu³⁵, e *filed revolution*³⁶, come è stata chiamata da diversi studiosi, dopo nemmeno cinque anni di essa sopravvive però in Ucraina solo la rappresentazione mitica data dai media occidentali. “La rivoluzione più elegante di tutti i tempi” come la definirà anche André Gluckssman³⁷ non ha certo costituito quella svolta nella storia dell'Ucraina indipendente che da essa ci si aspettava. Alle elezioni politiche tenutesi nel Marzo del 2006 infatti, Yanukovich infligge una sonora sconfitta al candidato dell'opposizione e Premier uscente Yushenko. Come conseguenza della sua salita al potere Yanukovich annuncia a Bruxelles lo stop al Member Action Plan, bloccando la trasformazione dunque dell'Ucraina in un membro effettivo dell'Alleanza Atlantica. Diverso è, quantomeno a prima vista, il suo atteggiamento di fronte ad un possibile ingresso dell'Ucraina nell'Unione Europea. È lo stesso Yanukovich infatti a ribadire che le aspirazioni europeiste dell'Ucraina rimangono il principale pilastro dello sviluppo del suo Paese, e che il Governo ucraino “ha già approvato la bozza di decisione sull'accordo con l'Unione Europea che sarà presentata e probabilmente sottoscritta al Summit che si terrà in Lituania il 29 di Novembre”³⁸. Ma il percorso di integrazione nell'Unione Europea viene a ben vedere ostacolato dallo stesso occidente che impone condizioni, in particolar modo economiche, eccessive allo Stato ucraino e che non gli consentiranno nei giorni successivi di pronunciarsi a favore della sottoscrizione del tanto atteso Accordo di associazione³⁹. Il vertice dell'Unione del 28 e 29 Novembre si conclude pertanto senza la firma dell'accordo, nonostante la ripetuta disponibilità comunque mostrata dall'Ucraina a proseguire con il dialogo. Due giorni dopo Yanukovich si reca allora a Mosca per firmare importanti accordi commerciali che saggiamente e prontamente gli erano stati offerti da Putin, desideroso di scongiurare una possibile estensione dell'area di influenza occidentale ai confini con la Russia. In quell'occasione Yanukovich ottiene dal Presidente della Federazione un consistente sconto sulle forniture di gas, con l'impegno che la Russia investirà anche 15 miliardi di euro in titoli di Stato ucraini per sostenere l'economia del Paese. Conveniente o meno che fosse tale intesa ad ogni modo, al rifiuto del Governo ucraino di stipulare l'Accordo di associazione con l'Unione Europea, la popolazione – manifestandosi più europeista di

³⁵ A. EBERHARDT, *The Revolution that never was. Five years of “Orange” Ukraine*, Center of Eastern Studies, Varsavia, Novembre 2009.

³⁶ T. TUDORIOU, *Rose, Orange, and Tulip: The failed Post-Soviet Revolutions*, “Communist and Post-Communist Studies”, n. 3, Settembre 2007, pp. 315-342.

³⁷ André Glucksmann (Boulogne-Billancourt, 19 Giugno 1937 – Parigi, 10 Novembre 2015) è stato un filosofo e saggista francese, particolarmente attivo nell'ambito della tutela e dell'affermazione dei diritti umani.

³⁸ E. PIPER, *Special Report – Why Ukraine spurned the EU and embraced Russia*, “Reuters”, 19 Dicembre 2013. Cfr. G. COLONNA, *Ucraina tra Russia ed occidente. Un'identità contesa*, cit., p. 111.

³⁹ *How the EU lost Ukraine*, “Der Spiegel”, 25 Novembre 2014. Cfr. G. COLONNA *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., pp. 112-113.

quanto si potesse credere – continua con le proteste iniziate dapprima debolmente a Kiev e nell'Ucraina occidentale, le quali cominceranno ben presto a trasformarsi nel conflitto di cui oggi tutti sappiamo. In data 18 Febbraio il numero dei morti in conseguenza della repressione operata dal Governo ucraino contro i manifestanti sale a 77: è l'atto iniziale dunque della destabilizzazione del Paese che ormai da due anni è diviso in due campi contrapposti tra i quali sembra essere impossibile raggiungere qualsiasi compromesso. Nel giro di poche ore il Presidente Yanukovich si darà dunque alla fuga facendo perdere le sue tracce mentre nel frattempo, destituito dal Parlamento ucraino, viene nominato come suo successore *ad interim* il Presidente Turchynov. Siamo così giunti all'Ucraina di oggi su cui ci soffermeremo nel corso di questo elaborato.

Le differenze che emergono ad un attento studio dell'Ucraina odierna sono, come osservato, lo specchio di un passato che da sempre caratterizza la storia del popolo ucraino. Le diverse tradizioni socioeconomiche e politiche delle varie aree del Paese sono la diretta conseguenza di un percorso diverso che è stato seguito dagli ucraini nel corso di questi secoli. I russi ed i russofoni non sono una minoranza qualsiasi, ma rappresentano il riflesso del lungo rapporto di interdipendenza che ha legato la comunità nazionale ucraina a quella russa. Il fallimento dello Stato in Ucraina, e della sua classe dirigente in particolar modo, ha riportato alla luce queste differenze da sempre esistite ma che non si erano fino ad ora radicalizzate. La sfida futura per la comunità internazionale alla luce di quanto detto non è dunque tanto di costruire qualcosa che secondo molti di fatto non esiste, ovvero uno “Stato unitario ucraino”, bensì porre le basi per la formazione di una nuova Ucraina, che possa di questo suo mosaico di etnie, lingue, culture e religioni che da sempre la caratterizza farne il suo principale punto di forza.

CAPITOLO SECONDO

La crisi ucraina

1. Un'introduzione

Lo scoppio della crisi ucraina è datato Novembre 2013, quando il Presidente Viktor Yanukovich ed il Governo ucraino hanno annunciato al Paese l'abbandono di quell'importante processo di riforme (costituzionali, economiche ed istituzionali) che avrebbe dovuto rappresentare la base ed il presupposto per la firma e la successiva ratifica del tanto atteso Accordo di associazione tra l'Ucraina e l'Unione Europea⁴⁰, da molti visto come preludio da cui potesse scaturire in futuro l'ingresso dello Stato in questa organizzazione *sui generis*⁴¹. L'Europa orientale, dal 1991 ad oggi, è stata infatti protagonista di una sempre più veloce integrazione nell'Unione⁴²; tuttavia le varie vicissitudini che hanno riguardato l'Ucraina hanno mostrato la precarietà dell'equilibrio europeo spesso dato per assodato, confermando in tal senso le parole del Presidente russo Vladimir Putin che ha ricordato a tutti come “la pace nel vecchio continente si basi su precise aree di influenza tra la NATO e la Federazione Russa e non semplicemente sul successo o meno del progetto comunitario europeo”, per quanto nobile esso sia.

L'Accordo di associazione tra Ucraina ed Unione Europea è stato negoziato nell'arco di cinque anni, dal 2007 al 2011, e avrebbe dovuto istituire una vasta area di libero scambio

⁴⁰ Il Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) è principalmente un'intesa sugli scambi commerciali. L'accordo consentiva all'Ucraina e agli altri contraenti (ovvero Georgia e Moldavia) la possibilità di accedere al mercato europeo a condizioni più agevoli grazie ad una graduale riduzione dei dazi doganali comunitari; al tempo stesso i mercati interni di questi Paesi si sarebbero aperti alle merci europee. Questo è lo scopo principale del trattato, che per essere attuato ha richiesto però l'adozione di importanti riforme da parte di Ucraina, Georgia e Moldavia, al fine di poter rendere il loro sistema economico più complementare con quello europeo.

⁴¹ Per maggiori chiarimenti sull'evoluzione storica del fenomeno delle organizzazioni internazionali, i loro caratteri generali e la loro classificazione si veda, per tutti, A. DEL VECCHIO, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 19-37.

⁴² Gli Stati che hanno aderito all'UE dal 1991 ad oggi sono (in ordine alfabetico): Austria (1995), Bulgaria (2007), Cipro (2004), Croazia (2013), Estonia (2004), Finlandia (1995), Lettonia (2004), Lituania (2004), Malta (2004), Polonia (2004), Repubblica Ceca (2004), Romania (2007), Slovacchia (2004), Slovenia (2004), Svezia (1995) ed Ungheria (2004).

sostituendo il precedente Accordo di cooperazione e partnership tra Ucraina ed Unione entrato in vigore nel 1998⁴³.

L'Accordo di associazione si colloca però in un contesto politico profondamente mutato ed ha come fine – neanche troppo implicito – quello di consentire una progressiva integrazione dell'Ucraina nell'area di cooperazione economica dell'Unione Europea, ponendo fine altresì all'ambizione di Putin di inglobarla all'interno dell'Unione doganale euroasiatica istituita nel 2010 e di cui fanno già parte Bielorussia e Kazakistan⁴⁴. A fronte dell'annuncio da parte del Presidente Yanukovich di abbandonare questo progetto e del Governo ucraino di voler mantenere tale posizione – anche in considerazione di un consistente aiuto economico promessoli dalla Federazione russa – una parte della popolazione ucraina più filo-europea è dunque scesa in piazza. Nonostante le dure reazioni del Governo di Kiev – sulle proteste di piazza Majdan che meriterebbero un elaborato a parte vi ritorneremo poi – non si è stati in grado di arginare le manifestazioni, e gli scontri si sono inevitabilmente acuiti, tramutando il rischio che potesse scoppiare una guerra civile nell'est Europa in una triste realtà⁴⁵. Come conseguenza di tutto questo il Parlamento ucraino ha proceduto il 22 Febbraio alla destituzione di Yanukovich adducendo come motivazione la sua “incapacità di farsi carico dei suoi obblighi costituzionali”⁴⁶, ed ha nominato un Presidente *ad interim* fissando nuove elezioni per il 25 Maggio successivo. Al di là del fatto che sia stato poi spiccato anche un mandato internazionale d'arresto per crimini contro l'umanità contro Yanukovich – il che avvalorerebbe le ragioni e l'azione del Parlamento ucraino – la destituzione fatta del Presidente, democraticamente eletto dal suo popolo al tempo, merita comunque qualche precisazione volta anche a coglierne la sua legittimità. A scatenare dei dubbi in merito sono stati alcuni stessi parlamentari che hanno sottolineato come la destituzione di Yanukovich, per quanto decisa dal Parlamento ucraino con una larghissima maggioranza (ben 328 voti a favore), non sia avvenuta nel pieno rispetto delle procedure formali dettate dalla Costituzione

⁴³ Cfr. *Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member State and Ukraine* del 14 Giugno 1994, in G.U.C.E., 19 Febbraio 1998, p. 3.

⁴⁴ L'Unione doganale eurasiatica è stata istituita il 1° Gennaio 2010 tra Russia, Bielorussia e Kazakistan. L'Unione è il primo passo verso la formazione di un'alleanza economica più ampia comprendente i Paesi ex-sovietici e costruita sul modello dell'Unione europea. A questo proposito, cfr. E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, LUISS University Press, Roma, 2014, p. 10.

⁴⁵ Il movimento di protesta ucraino contro il Governo di Yanukovich è stato simbolicamente definito con il termine di Euromaidan. L'apice degli scontri si è raggiunto a Kiev tra il 18 ed il 20 Febbraio del 2014 quando decine di manifestanti sono stati uccisi da ignoti cecchini e dal fuoco della polizia, incaricata dal Presidente Yanukovich di sedare la protesta. Per tali episodi il Presidente ucraino Viktor Yanukovich è ancora accusato e ricercato dalla CPI per crimini contro l'umanità. Cfr. *ibidem*.

⁴⁶ *Ivi*, p. 11.

del Paese agli articoli 108 e seguenti⁴⁷. Inutile dire che la destituzione sia poi stata contestata anche dalla stesso Yanukovich il quale, pur costretto ad abbandonare il Paese per trovare rifugio in Russia, continua ancora oggi a proclamarsi l'unico Presidente legittimo dell'Ucraina. In aggiunta a ciò, alcuni giorni dopo la destituzione il Parlamento ucraino, avvalendosi della facoltà riconosciuta agli Stati terzi dall'art. 12 par. 3 dello Statuto di Roma, ha adottato una dichiarazione relativa all'accettazione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale – il cui Statuto, lo ricordiamo, era stato soltanto firmato e non anche ratificato dall'Ucraina – in merito agli eventuali crimini commessi sul territorio nazionale nel periodo compreso tra il 21 Novembre 2013 ed il 22 Febbraio 2014; dichiarazione firmata dal Presidente *ad interim* e trasmessa alla cancelleria della CPI il 9 di Aprile⁴⁸.

L'esautoramento del Presidente Yanukovich non è stato ovviamente privo di conseguenze a cominciare dalle prime proteste scoppiate in Crimea, penisola facente parte dell'Ucraina in qualità di Repubblica autonoma fin dal 1954 ed oggi territorio a status conteso. La rivolta crimeana è stata poi ulteriormente alimentata dalla decisione russa di disporre una serie di esercitazioni navali nel mar Nero intorno alla città di Sebastopoli, e di dispiegare truppe di terra al confine con la stessa Crimea. Il Ministro degli Esteri russo Lavrov ha giustificato tali misure con la necessità di garantire la sicurezza dei cittadini russi residenti in Crimea; il Senato russo infatti il primo Marzo ha all'unanimità autorizzato il Presidente Putin ad inviare contingenti militari oltre confine e dunque in territorio ucraino, applicando la legge sulla difesa della Federazione Russa così come è stata emendata nel 2009⁴⁹, e che rinviene nella protezione dei cittadini all'estero un valido motivo per l'invio di forze armate al di là del territorio nazionale. Sulla conformità di tali emendamenti con il diritto internazionale ha poi avuto modo di pronunciarsi la Commissione Venezia, ma sul punto faremo chiarezza in seguito. Stando così le cose l'11 Marzo il Parlamento della Crimea, che qualche giorno prima

⁴⁷ La procedura di *impeachment*, prevista per i casi di alto tradimento o di altro crimine di Stato, è disciplinata specificamente dall'art. 111 della Costituzione ucraina. In particolare per la destituzione del Presidente, decisa dal Parlamento con la maggioranza del ¾ dei suoi membri, è richiesto il preventivo esame da parte della Corte Costituzionale.

⁴⁸ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, LUISS University Press, Roma, Dicembre 2014, p. 11. Sul punto, v. anche M. MANCINI, *La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte Penale Internazionale da parte dell'Ucraina: significato, limiti e conseguenza possibili*, www.sidi-isil.org/.

⁴⁹ Cfr. *Federal law "On Defense"* n. 61-FZ del 31 Maggio 1996. Nel Novembre 2009, con la legge n. 252-FZ del 9 Novembre, era stato introdotto il citato emendamento volto a formalizzare la prassi seguita dal Governo russo nel 2008 a proposito dell'intervento armato compiuto in Georgia. Altre ipotesi di intervento armato russo all'estero previste dall'emendamento del 2009 sono: la reazione ad un attacco armato contro le forze armate russe o altri organi statali russi all'estero; la legittima difesa collettiva, ovvero l'intervento diretto a respingere o prevenire un attacco armato contro uno Stato terzo su richiesta di tale ultimo; la repressione della pirateria e la predisposizione di misure per garantire la sicurezza della navigazione.

aveva già manifestato formalmente la sua volontà di aderire alla Federazione russa, ha provveduto ad approvare una dichiarazione di indipendenza dall'Ucraina che sarebbe diventata effettiva poi ove confermata da un referendum convocato per il 16 Marzo. Nell'adottare tale dichiarazione il Parlamento crimeano richiamava espressamente la Carta delle Nazioni Unite ed il parere espresso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 2010 sul Kosovo, a sostegno della legittimità internazionale di questa sua iniziativa⁵⁰. Malgrado l'adozione da parte dell'occidente di un primo pacchetto di sanzioni consistenti nel blocco dei visti e nel congelamento dei beni di alcuni funzionari russi e ucraini⁵¹, e nonostante la decisione di sospendere i preparativi per il G8 di Sochi – tenutosi poi di fatto a Bruxelles e senza la partecipazione della Federazione russa – il 16 Marzo si è svolto in Crimea il previsto referendum confermativo. Ad esso ha partecipato oltre l'80% della popolazione della penisola, costituita da circa 2 milioni di abitanti di cui la maggior parte (più di un milione) di etnia russa, e la restante parte di etnia ucraina ma in prevalenza russofona. Il referendum offriva agli elettori due alternative: l'indipendenza dall'Ucraina e l'annessione alla Russia, oppure il ritorno alla costituzione adottata dal popolo crimeano nel 1992 ed annullata autoritativamente dal Governo di Kiev, che riconosceva alla Crimea una più ampia autonomia considerandola come uno Stato indipendente all'interno però sempre dell'Ucraina. Dell'80% dei partecipanti alla consultazione il 97% si è espresso a favore della prima alternativa⁵². Come conseguenza logica di tale risultato, il Parlamento crimeano ha proclamato dunque il 17 Marzo l'indipendenza della Repubblica di Crimea come Stato sovrano e ha altresì formalizzato la sua richiesta di ingresso nella Federazione russa. Il giorno seguente, mentre nella penisola entrava in vigore il fuso orario di Mosca e veniva riconosciuto valore legale al rublo, il Presidente russo Vladimir Putin con decreto ha riconosciuto l'esito referendario e dunque l'indipendenza della Crimea, accogliendo peraltro la sua richiesta di adesione alla Federazione. A scanso di equivoci, e dunque a rendere ancora più definitiva l'acquisizione della Crimea, nei giorni seguenti alla firma del decreto di annessione Putin ha firmato altri

⁵⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 13.

⁵¹ Le prime sanzioni sono state varate dall'Unione Europea il 5 Marzo 2014 con il Regolamento del Consiglio n. 208/2014 che congelava i beni di 17 funzionari ucraini, considerati responsabili delle violenze di piazza Majdan; tali misure sono poi state estese il 17 Marzo successivo, con il Regolamento del Consiglio n. 269/2014, nei confronti di ulteriori 21 individui russi e crimeani tra i quali il vicepresidente della Duma russa e l'autoproclamato premier della Crimea, ritenuti responsabili di aver contribuito all'invasione della Crimea e all'organizzazione del referendum indipendentista. A seguito dell'abbattimento di un aereo di linea malese nello spazio aereo sovrastante il bacino del Donbass controllato dai separatisti filo-russi, il 17 Luglio, le misure di congelamento dei beni e di restrizione dei visti sono state estese ad ulteriori 33 individui (15 persone fisiche e 18 società), "responsabili di mettere a repentaglio materialmente o finanziariamente l'integrità territoriale e la sovranità dell'Ucraina".

⁵² E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 14-15.

decreti presidenziali con i quali ha reso il russo lingua ufficiale della penisola – insieme all’ucraino e al tartaro – ed ha imposto la cittadinanza russa ai cittadini ucraini e agli apolidi di Crimea in violazione, almeno a prima vista, del diritto fondamentale di ogni individuo a non essere arbitrariamente privato della propria cittadinanza e a poterla scegliere liberamente⁵³. Contemporaneamente è stata promulgata un’altra legge – non meno rilevante – che ha concesso una facilitazione dell’acquisizione della cittadinanza russa da parte di quanti, di madrelingua russa, siano residenti in territori ex sovietici o vantino ascendenti diretti che vivano o siano vissuti nella Federazione russa o anche in un territorio che sia stato parte della ex Unione Sovietica⁵⁴. L’impatto, e se vogliamo la pericolosità intrinseca di questa misura, può cogliersi soltanto se viene esaminata in relazione a quella legge sulla difesa della Federazione russa emendata nel 2009 e di cui detto in precedenza, che annovera la protezione dei propri cittadini all’estero tra le circostanze che giustificerebbero l’invio di forze armate al di là dei confini nazionali.

Di fronte a tutto questo l’occidente, ed in particolar modo gli USA che da sempre – e in alcuni casi forse anche con arroganza – si pongono come i patrocinatori della giustizia e della democrazia nel Mondo non sono rimasti inermi, tutt’altro. Il 15 Marzo gli Stati Uniti hanno presentato un progetto di Risoluzione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁵⁵ volto a contestare la legittimità del referendum crimeano e a riaffermare l’integrità territoriale, la sovranità e l’indipendenza dell’Ucraina, essendo la stessa Costituzione del Paese ad attribuire alla Crimea lo status di regione autonoma e a definirla come una “componente inalienabile” dello Stato⁵⁶. Inutile dire – e da qui per altro anche il titolo di questo elaborato “l’ONU e la crisi ucraina: possibili interventi e limiti” – che il progetto di Risoluzione proposto dagli Stati Uniti è stato respinto dal veto apposto dalla Federazione russa; facoltà che come per USA, Francia, Inghilterra e Cina gli è riconosciuta in quanto membro permanente del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. La dura reazione della NATO che ha parlato apertamente nel caso della Crimea di aggressione compiuta dalla Russia ai danni dello Stato ucraino, e l’adozione da parte dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite di una Risoluzione che invitava gli Stati membri a non riconoscere nessuna modifica intervenuta dello status della

⁵³ Art. 15 co. 1 e 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948.

⁵⁴ Cfr. la legge federale *On Amendments to the Federal Law On Russian Federation Citizenship and Certain Legislative Acts of the Russian Federation* del 21 Aprile 2014.

⁵⁵ Il progetto di Risoluzione presentato dagli Stati Uniti e da altri 41 Paesi aveva raccolto 13 voti a favore, un’astensione (quella cinese), ed il voto contrario della Federazione russa. La risoluzione richiamava nel preambolo il principio del non riconoscimento di acquisizioni territoriali risultanti dalla minaccia e dall’impiego della forza armata.

⁵⁶ Cfr. art. 134 della Costituzione ucraina del 1991 come emendata nel 2004.

penisola crimeana perché conseguenza di un referendum illegale svoltosi senza l'autorizzazione dell'Ucraina⁵⁷, non sono bastate a frenare la Russia di Putin e ad impedirle di alimentare ulteriori proteste separatiste esplose nelle regioni sud-orientali del Paese a maggioranza russofona⁵⁸. Neanche i colloqui che si sono tenuti a Ginevra tra USA, Unione Europea, Russia ed Ucraina e la presenza sul territorio nell'est del Paese dell'OSCE – Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa di cui fanno parte attualmente ben 57 Paesi europei – sono riusciti ad impedire un'escalation della crisi, nonostante le promesse fatte vertessero in questa direzione⁵⁹. Fallimentare si è dimostrato poi anche l'intervento militare nelle regioni di confine del Donbass deciso dalle autorità di Kiev in funzione antiterroristica per riprendere il controllo di quei territori. Le iniziali richieste di indipendenza dall'Ucraina rivolte dai dimostranti filorussi sono ben presto sfociate anch'esse in proclamazioni unilaterali: è il caso delle città di Donetsk e di Lugansk che, a seguito del referendum unilaterale separatista indetto in quelle regioni di confine, hanno proclamato altrettanto unilateralmente la loro indipendenza dall'Ucraina pronunciandosi, nel caso di Donetsk, anche a favore dell'annessione alla Russia. Dal canto suo la Russia di Putin ha, diversamente da quanto fatto per la Crimea, evitato di riconoscere formalmente l'indipendenza autoproclamata delle regioni ucraine orientali, nonostante i separatisti filorussi si siano rivolti direttamente ad essa invocando un suo sostegno militare e politico. La Federazione russa ha però – e continua – ad esercitare forti pressioni sul Governo di Kiev, unendo alla minaccia militare data dalla predisposizione massiccia di truppe russe al confine tra i due Paesi anche quella economica, data da un consistente aumento del prezzo delle forniture di gas e dalla minaccia di una probabile interruzione delle stesse; il che rappresenterebbe un problema serio non solo per l'Ucraina ma in generale per l'intero continente europeo, dal momento che l'Unione Europea importa gas dalla Russia per oltre il 30% e che ci sono Paesi dell'Unione come Grecia, Cipro e Bulgaria che dipendono da essa fino al 100%⁶⁰. Nelle settimane successive l'esercito ucraino ha conseguito i primi successi contro i separatisti filorussi, ma ciò ha anche determinato un maggior coinvolgimento della Russia a fianco degli independentisti delle regioni del Donbass, inviando uomini e mezzi oltre

⁵⁷ Si veda a tal proposito l'art. 73 della Costituzione ucraina, il quale prevede che "issues of altering the territory of Ukraine are resolved exclusively by an All-Ukrainian referendum".

⁵⁸ Ci si riferisce in particolar modo alle regioni di Donetsk e di Lugansk, nel bacino del Donbass.

⁵⁹ Ci si riferisce ai punti che erano stati concordati a Ginevra, i quali comprendevano il cessate il fuoco generale, il disarmo di tutti i gruppi armati irregolari, lo sgombero degli edifici occupati, l'amnistia per i manifestanti e l'attribuzione all'OSCE dell'importante compito di controllare ed assistere il Governo di Kiev e le autorità locali nell'adozione delle misure di *de-escalation*.

⁶⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 20.

confine nonostante le ripetute smentite fatte al riguardo dal Governo di Mosca. Nel vertice europeo che si è tenuto a Bruxelles in Agosto, i capi di Stato e di Governo dell'Unione Europea hanno a tal proposito parlato di aggressione delle forze armate russe sul territorio ucraino, e alcuni *leaders* tra cui Angela Merkel e il Premier polacco Donald Tusk – futuro Presidente del Consiglio europeo – sono andati ben oltre, parlando al riguardo di una vera e propria “guerra in corso tra Russia e Ucraina”⁶¹ alle porte orientali di casa nostra. L'Ucraina da parte sua ha invocato espressamente e per la prima volta il diritto del suo Paese a valersi dell'art. 51 della Carta dell'ONU di cui di seguito riportiamo il contenuto: “Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso in cui abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, finché il Consiglio di Sicurezza non prenda le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese dai membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del CdS e non pregiudicano in alcun modo il poter ed il compito ad esso spettante di intraprendere in qualsiasi momento azioni che esso ritenga necessarie per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.”⁶²

Preso atto di quali sono a grandi linee gli eventi che si sono scatenati in Ucraina a partire dal Novembre 2013 è opportuno capire adesso il valore e la caratterizzazione giuridica che ad essi debba essere attribuita.

L'intervento militare effettuato dalla Russia in Ucraina sembra integrare in maniera inequivocabile gli estremi della violazione di alcuni principi consolidati del diritto internazionale generale, in particolare quello che vieta l'uso o la minaccia dell'uso della forza nei rapporti interstatali così come anche sancito dall'art. 2 della Carta dell'ONU⁶³. Stando alle parole del Presidente russo Vladimir Putin, e ancor più del Ministro degli Esteri Lavrov, l'intervento russo in Ucraina però sarebbe stato determinato dalla necessità di tutelare i beni e le vite dei cittadini russi residenti in Crimea e in altre zone orientali dell'Ucraina in quanto minacciati dalle misure repressive adottate dal nuovo Governo di Kiev contro gli oppositori dopo gli scontri di piazza Majdan, nonché dall'ulteriore esigenza di difendere interessi vitali che la Russia ha in quelle aree⁶⁴. A tal proposito secondo Putin, l'Accordo di associazione con l'UE che l'Ucraina si stava accingendo a firmare avrebbe potuto produrre

⁶¹ Si veda in particolare la dichiarazione resa dalla Cancelliera tedesca Angela Merkel al Bundestag il 1° Settembre 2014, e quella resa dal Premier polacco Donald Tusk a Danzica in occasione del 75° anniversario dell'invasione della Polonia da parte della Germania nazista.

⁶² Cfr. art. 51 della Carta ONU, adottata a San Francisco il 26 Giugno del 1945.

⁶³ Art. 2 della Carta ONU.

⁶⁴ E SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 21.

degli effetti pregiudizievoli per l'economia russa, dal momento che esso presentava evidenti aspetti di incompatibilità con un altro accordo siglato dall'Ucraina con la Russia nel 2011 e diretto ad istituire una zona di libero scambio nell'ambito della comunità degli Stati indipendenti di cui fanno parte anche altri Stati ex sovietici come Bielorussia, Moldavia, Armenia, Kazakistan, Tagikistan, Kirghizistan ed Uzbekistan⁶⁵. A ben vedere però all'articolo 2 questo accordo non esclude che le Parti contraenti possano aderire ad altri accordi di integrazione economica con Stati terzi, ma questa possibilità è soltanto subordinata alla preventiva comunicazione che debba essere fatto di ciò alle altre Parti del trattato istitutivo della zona di libero scambio. Le preoccupazioni nutrite dalla Russia sono a tal proposito evidenti: la Federazione teme che i prodotti provenienti dall'area dell'Unione, e immessi nel mercato ucraino sulla base dell'Accordo di associazione, possano poi circolare in questo modo anche all'interno dell'area di libero scambio della Comunità degli Stati indipendenti, ed entrare nel mercato russo dunque a prezzi più competitivi non potendo più essere assoggettati al pagamento di dazi doganali d'ingresso⁶⁶. Legittime o meno che siano le preoccupazioni e le ragioni russe, ciò che si contesta in questa sede è piuttosto il modo in cui esse siano state difese. Nel respingere le accuse rivoltegli in particolar modo da USA ed UE, Vladimir Putin ha innanzitutto escluso che il suo Paese abbia fatto uso della forza armata inviando truppe oltre confine, e ha ricordato come delle medesime violazioni siano invece state commesse in passato dai Paesi occidentali nell'ex Jugoslavia, o ancora in Iraq, Iran e Libia. In particolare Putin ha sottolineato come il Governo russo abbia impiegato in modo del tutto legittimo i contingenti militari peraltro già legittimamente presenti in Crimea, dal momento che ciò è stato fatto sulla base di accordi bilaterali conclusi con l'Ucraina nel 1997 e rinnovati nel 2010 che, in cambio di uno sconto del 10% sulle forniture di gas russo, hanno concesso alla Federazione di servirsi delle basi navali ucraine di stanza nel Mar Nero e di potervi ivi stanziare un numero massimo di 25000 uomini⁶⁷. Ora, dal momento che questi accordi hanno un'importanza cruciale per ritenere fondate le accuse mosse nei confronti di Putin, è opportuno pertanto precisarne il contenuto. Nello specifico tali accordi prevedevano oltre al numero massimo di 25000 uomini stanziabili dalla Russia nelle basi militari ucraine presenti in Crimea anche l'obbligo per i militari russi di risiedere all'interno di esse, potendo

⁶⁵ Preoccupazioni del tutto simili furono espresse da parte di Mosca anche nei confronti dell'Accordo di associazione siglato dalla Moldavia con l'Unione Europea.

⁶⁶ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 22.

⁶⁷ Cfr. *Agreement Between the Russian Federation and Ukraine on the Status and Conditions of the Russian Federation Black Sea Fleet's Stay on Ukraine Territory*, firmato il 28 Maggio 1997. Nel 2010 l'accordo era stato prorogato fino al 2042.

uscirne solo su previa autorizzazione concessa dalle autorità ucraine competenti. In più anche le esercitazioni militari si sarebbero dovute svolgere solo all'interno delle basi e su previa autorizzazione, mentre la flotta russa era a sua volta abilitata a navigare all'interno delle acque territoriali ucraine esclusivamente per uscire o entrare nei porti di stazionamento. Ultimo obbligo – ma non meno importante – posto a capo delle truppe russe di stanza in Crimea è infine quello di non interferire negli affari interni dell'Ucraina, rispettandone la sovranità e conformandosi alla legislazione territoriale⁶⁸. È sotto gli occhi di tutti il fatto che queste condizioni non siano state rispettate. Prima dello scoppio delle proteste a piazza Majdan Putin aveva – pur restando sotto il tetto massimo delle 25000 unità – provveduto ad aumentare il numero del proprio personale militare violando però l'obbligo di preventiva comunicazione alle autorità competenti ucraine; successivamente, con il dilagare delle proteste, i soldati russi presenti nelle basi crimeane sono usciti in massa dalle stesse bloccando gli aeroporti della penisola, ed in generale dando un contributo significativo al processo di acquisizione dell'indipendenza da parte della Crimea e all'indizione del successivo referendum confermativo in esito al quale la Russia ha poi provveduto ad annetterla. A fronte di tali circostanze vale la pena di ricordare la definizione data dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di atto di aggressione, il quale consiste anche nell' "uso di forze armate di uno Stato che si trovano dispiegate sul territorio di un altro con il suo consenso, ma in violazione delle condizioni previste dall'accordo"⁶⁹, quando tale impiego si traduca in atti di forza armata contro la sovranità o l'integrità territoriale dell'altro Stato. Qualora si consideri dunque che l'annessione della Crimea, favorita dalla presenza e dall'attività delle truppe russe presenti sul suo territorio in violazione delle condizioni bilateralmente stabilite per il loro stazionamento costituisca una lesione della sovranità e della integrità territoriale dell'Ucraina, allora la complessiva vicenda non può non essere fatta rientrare nella nozione di aggressione. Più arduo è definire invece questa azione russa come un'ipotesi di attacco armato, che se accertata giustificerebbe l'esercizio della legittima difesa da parte dell'Ucraina come risposta ad esso⁷⁰. Pare onestamente difficile poter parlare riguardo la Crimea di attacco armato, pur trattandosi sempre di un'aggressione imputabile alla Federazione russa; diverso è il caso delle regioni sud-orientali ucraine invece, dove si è assistito all'invio diretto di truppe regolari russe oltre il confine a sostegno degli indipendentisti del Donetsk tale per cui si possa parlare di una

⁶⁸ Cfr. *Agreement Between the Russian Federation and Ukraine on the Status and Conditions of the Russian Federation Black Sea Fleet's Stay on Ukraine Territory*, cit., artt. 6 e 8.

⁶⁹ Cfr. l'art. 3 lett. e) della Definizione di aggressione contenuta nella Risoluzione n. 3314 approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 14 Dicembre del 1974.

⁷⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 24-25.

vera e propria invasione, e dunque di un attacco armato che legittimerebbe l'Ucraina ad invocare il suo diritto all'autodifesa così come sancito dall'art. 51 della Carta ONU.

Naturalmente il Presidente Vladimir Putin dal canto suo ha provveduto ad esporre le ragioni che giustificerebbero a suo dire l'intervento russo operato in Crimea prima e nelle regioni del Donbass poi, ma occorre procedere per gradi. Putin ha difeso la piena legittimità internazionale tanto della dichiarazione unilaterale di indipendenza fatta dal Parlamento crimeano quanto del referendum confermativo, appellandosi al principio di autodeterminazione dei popoli così come riconosciuto dalla Carta delle Nazioni Unite⁷¹ e dall'atto finale di Helsinki⁷². Si tratterebbe peraltro di un principio oramai facente parte del diritto internazionale generale e dotato di natura cogente, tale dunque da imporsi a tutti gli Stati membri della comunità internazionale e da parte loro non derogabile⁷³. A sostegno di questa sua tesi che vede dunque il caso della Crimea come espressione del principio di autodeterminazione dei popoli di cui anche quello crimeano sarebbe titolare, il Presidente russo ha ricordato il caso del Kosovo, che nel 2008 ha anch'esso indetto un referendum in conseguenza del quale è stata poi proclamata – sempre unilateralmente – l'indipendenza del Paese dalla Serbia. L'indipendenza del Kosovo è stata prontamente riconosciuta da Stati Uniti ed altri due membri del CdS (Francia e Regno Unito), e su di essa si è pronunciata con un proprio parere anche la Corte Internazionale di Giustizia che la ha definita come “assolutamente conforme alle norme internazionali”⁷⁴. Per analogia con il caso kosovaro, il Presidente russo ritiene dunque si possa giungere alle medesime conclusioni anche con riferimento alla Crimea. Peraltro il precedente del Kosovo era già stato utilizzato – ed in termini pressoché identici – dal Governo russo anche a sostegno dell'indipendenza unilateralmente dichiarata dall'Ossezia del sud e dall'Abkhazia, regioni della Georgia che la Federazione aveva riconosciuto e difeso anche militarmente⁷⁵. Del criticato parere della CIG Putin ha ricordato specificamente due passi nei quali la Corte esclude testualmente che il diritto internazionale generale vieti proclamazioni unilaterali di indipendenza, o che tale

⁷¹ Cfr. art. 1 par. 2, e art. 55 della Carta ONU.

⁷² L'atto finale della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa (noto anche come Atto finale di Helsinki), è l'atto finale dell'omonima Conferenza che si è svolta ad Helsinki tra il Luglio e l'Agosto del 1975. La dichiarazione venne firmata da ben 35 Stati, e costituì un tentativo di miglioramento delle relazioni tra il blocco comunista e l'occidente. Gli Accordi di Helsinki hanno poi rappresentato la base per la successiva creazione dell'OSCE, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

⁷³ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, pp. 24-29.

⁷⁴ Cfr. *Parere relativo alla conformità con il diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza riguardante il Kosovo*, CIG, 2010.

⁷⁵ Abkhazia e Ossezia del Sud avevano dichiarato unilateralmente l'indipendenza dalla Georgia nei primi anni '90 (la prima il 23 Luglio 1992 e la seconda il 20 Settembre 1990), subito dopo il collasso dell'Unione Sovietica.

divieto possa implicitamente dedursi dal principio generale del rispetto dell'integrità territoriale degli Stati; conclusioni che sarebbero secondo la Corte confermate anche dalla prassi del CdS, le cui Risoluzioni sono intervenute a dichiarare l'illegalità di talune dichiarazioni unilaterali di indipendenza soltanto quando esse si ponevano come conseguenza di un uso illecito della forza o di una violazione di norme imperative del diritto internazionale. Tuttavia però, l'assenza di un divieto nel diritto internazionale generale in tal senso, non implica che questi riconosca un diritto alla secessione o che possa con esso tradursi il diritto di autodeterminazione dei popoli invocato da Putin nel caso della Crimea. È assolutamente possibile infatti che un atto, pur non costituendo una violazione di norme internazionali imperative, non rappresenti comunque esso espressione dell'esercizio di un diritto riconosciuto dall'ordinamento internazionale medesimo. In conclusione, ciò che può ricavarsi dal parere della CIG è dunque che le proclamazioni unilaterali di indipendenza debbano essere considerate ciascuna nella sua individualità ed in relazione allo specifico contesto storico-politico nel quale esse si calano, non potendosi considerare tutte come espressione del principio di autodeterminazione dei popoli di cui agli artt. 1 e 55 della Carta ONU⁷⁶. Può allora dirsi che, alla luce delle modalità con le quali si è sviluppata, la vicenda della proclamazione dell'indipendenza da parte della Crimea sembri a prima vista non essere considerabile come conforme al diritto internazionale. Il parere della Corte non tocca invece altre questioni, come quella relativa alla legittimità del riconoscimento o del sostegno dato dagli Stati a territori che proclamano unilateralmente la loro indipendenza. Considerazioni a riguardo possono desumersi da Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU che mirano appunto a specificare il principio di autodeterminazione dei popoli riconosciuto dagli artt. 1 e 55 della Carta, in termini sia di diritti spettanti ai popoli titolari dell'autodeterminazione e sia di diritti e doveri posti in capo agli Stati. Tra queste Risoluzioni fondamentale al riguardo è quella che incorpora la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli tra Stati adottata nel 1970⁷⁷; tuttavia anch'essa non è priva di lacune. La Dichiarazione infatti non chiarisce quali siano i criteri sulla base dei quali poter procedere all'individuazione di un popolo e dunque del soggetto che sia l'effettivo titolare del diritto all'autodeterminazione, e né tantomeno può questa nozione essere ricavata da altri atti internazionali o dal diritto internazionale generale (come ad esempio affermato anche dalla Suprema Corte canadese nella decisione relativa alla secessione del Québec). Tutto ciò che la Dichiarazione ci dice –

⁷⁶ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 27-28.

⁷⁷ Si tratta della Risoluzione n. 2625 adottata dall'Assemblea Generale il 24 Ottobre del 1970, e contenente appunto la Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati.

contribuendo però in maniera comunque notevole a definire l'ambito di applicazione del diritto in esame – riguarda i contesti, o casi, in cui va riconosciuta l'esistenza del diritto all'autodeterminazione c.d. esterna e legittimato dunque il suo esercizio⁷⁸. Fatta questa precisazione vale peraltro la pena di ricordare che il principio è dotato di carattere irretroattivo, per cui non si applica a tutte quelle ipotesi di Paesi sottoposti ad occupazione straniera fin da prima che esso si consolidasse in ambito internazionale – ovvero prima della Seconda Guerra Mondiale – a meno che non si tratti di Paesi sottoposti a dominazione coloniale⁷⁹. La Dichiarazione chiarisce poi le modalità con le quali i soggetti legittimati possano esercitare tale diritto: l'autodeterminazione può realizzarsi infatti attraverso la costituzione di uno Stato indipendente, tramite l'integrazione o l'associazione con un altro Stato già esistente, oppure permettendo al popolo di scegliere autonomamente il regime giuridico di cui dotarsi. Da ultimo la Dichiarazione indica quali sono gli obblighi, positivi e negativi, che incombono sugli Stati a fronte dell'esercizio dell'autodeterminazione. Come taluni hanno sottolineato, il principio in esame dovrebbe infatti tradursi più che in un vero e proprio diritto di cui sia titolare il popolo – entità astratta non passibile come tale di una definizione giuridica precisa – in un complesso di diritti e di obblighi che si ripercuotono sugli Stati in quanto soggetti di diritto internazionale riconosciuti. Tali obblighi consistono principalmente nel dovere (positivo) di favorire individualmente o con azioni concertate l'esercizio dell'autodeterminazione, e in quello (negativo) di astenersi dal ricorrere a misure coercitive per privare i popoli di tale loro diritto⁸⁰.

Precisati in tal modo l'ambito applicativo del diritto, le modalità relative al suo esercizio, e gli obblighi che incombono a carico degli Stati in relazione ad esso, la Dichiarazione ha cura poi di precisare – con una clausola di chiusura volta appunto ad impedire estensioni arbitrarie dei casi di autodeterminazione – che quanto affermato non deve essere interpretato nel senso di autorizzare un'azione, di qualunque genere, diretta allo smembramento, o diretta a minacciare l'integrità territoriale e l'unità politica di uno Stato sovrano ed indipendente che sia dotato di un governo rappresentativo dell'insieme del popolo appartenente a quel territorio senza distinzione di razza, fede o colore⁸¹. Alla luce di ciò, e tenuto conto dello status di

⁷⁸ A tale proposito la Dichiarazione cita tre casi: territori soggetti a dominio coloniale, territori sottoposti ad occupazione straniera, e territori soggetti ad un regime razzista. Per maggiori chiarimenti, si veda al riguardo B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 24-26.

⁷⁹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 25.

⁸⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 29-30.

⁸¹ E' ben noto infatti che il principio di autodeterminazione dei popoli, così come la previsione di un diritto-dovere per gli Stati di intervenire per favorire tale autodeterminazione da parte delle comunità legittimate,

ampia autonomia riconosciuto dalla Costituzione ucraina alla Crimea che non consente di configurare per il popolo crimeano un diritto alla secessione, si deve allora valutare il sostegno anche armato dato dalla Russia alla realizzazione delle aspirazioni dei separatisti crimeani, preludio poi per la successiva annessione della penisola. Le iniziative russe sembrano configurare una violazione di un altro basilare principio di diritto internazionale, ovvero quello che vieta l'intervento negli affari interni ed internazionali di altri Stati⁸². Tale principio, che non figura espressamente nella Carta delle Nazioni Unite, è stato enunciato per la prima volta dall'Assemblea Generale solo nel 1965⁸³, ed è stato poi ulteriormente specificato dato il suo contenuto alquanto ampio e vario. Esso parrebbe comportare l'obbligo per uno Stato di astenersi dal porre in essere qualunque attività mirante a condizionare, nel suo interesse, le scelte e le condotte di politica interna ed internazionale di un altro Stato; ipotesi che può verificarsi non solo mediante l'uso o la minaccia dell'uso della forza armata, ma anche mediante l'adozione di misure di carattere economico, politico o di qualunque altro genere.

Un'altra ragione giustificatrice dell'intervento russo in Crimea – ma anche nelle regioni sud-orientali – fornita da Putin è rappresentata poi dalla pretesa necessità di difendere i diritti e le vite dei cittadini russi presenti in quei territori a fronte della repressione violenta posta in essere dal nuovo Governo di Kiev⁸⁴. Il Ministro degli Esteri russo Lavrov ha più volte evocato il diritto per la Russia di intervenire anche militarmente in Ucraina inviando propri *peace-keepers* a difesa dei cittadini russi ivi residenti. Questa giustificazione fu tra l'altro la stessa già utilizzata da Mosca anche con riguardo all'intervento effettuato dalla Federazione nel 2008 nel Caucaso, a sostegno dell'indipendenza dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia contro il tentativo della Georgia di riprendere il controllo di quei territori. L'intervento russo nel Caucaso fu attuato in conformità con l'art. 61 della Costituzione russa del 1993 e tutt'ora in

abbia sollevato numerose divergenze interpretative. Tali divergenze oppongono Paesi occidentali (USA in testa) e Stati di nuova indipendenza insieme ai Paesi socialisti, i quali si mostrano favorevoli a considerare come conforme alla Carta ONU un appoggio anche militare diretto a realizzare l'autodeterminazione di un popolo, ritenendo che il ricorso alla forza armata in questo specifico contesto non violi il divieto posto dall'art. 2 par. 4 della Carta.

⁸² E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 31.

⁸³ Cfr. la Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2131 contenente la *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty*, adottata il 21 Dicembre 1965. La Risoluzione è stata approvata con il voto favorevole di 109 Stati, nessun voto contrario e l'astensione del Regno Unito.

⁸⁴ Nel suo discorso tenuto a Mosca il 18 Marzo 2014, il Presidente Vladimir Putin ha fatto riferimento da un lato all'assenza, dopo la destituzione di Yanukovich, di un Governo ucraino legittimo in grado di esercitare un controllo effettivo sul territorio tale da arginare le violenze in atto contro la popolazione civile, e dall'altro ha fatto richiamo alla richiesta d'aiuto proveniente dai connazionali residenti in Crimea e a Sebastopoli "che la Russia non avrebbe potuto ovviamente lasciare inascoltate".

vigore, che attribuisce alla Federazione il compito di garantire la difesa e la protezione dei propri cittadini oltre i confini nazionali. Tale disposizione è stata poi ulteriormente integrata come abbiamo visto tramite le modifiche introdotte nel 2009 alla legge federale sulla difesa; modifiche che sono state poi sottoposte al vaglio della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, la Commissione Venezia, che ha reso in proposito un parere nel Dicembre 2010⁸⁵. Stando a quanto affermato dalla Commissione, le criticità di tali modifiche riguarderebbero due aspetti: il primo relativo alla conformità di esse con il diritto internazionale, dal momento che hanno introdotto nuove fattispecie che legittimerebbero un intervento armato al di fuori dei confini nazionali; il secondo, di tipo procedurale, relativo alla conformità di tale intervento con il principio democratico, dal momento che la decisione di usare la forza armata oltre i confini nazionali è rimessa alla discrezionalità lasciata in capo al solo potere esecutivo sottraendola invece al Parlamento. Entrando ancor di più nel merito, la Commissione ha anche escluso che l'invio di forze armate russe oltre confine per difendere cittadini della Federazione da un attacco armato possa costituire una giustificazione dell'uso della forza in violazione del divieto posto dall'art. 2 par. 4 della Carta dell'ONU, o che esso possa rappresentare esercizio della legittima difesa di cui all'art. 51. Questa materia ha dato luogo all'instaurazione di un lungo e articolato dibattito in ambito internazionalistico sulla liceità degli interventi compiuti da uno Stato in territorio altrui a protezione dei propri cittadini, e si è sviluppato in particolar modo prendendo spunto dai *raids* – ovviamente non autorizzati dallo Stato territoriale – effettuati da alcuni Stati occidentali a partire dagli anni '70 per salvare propri cittadini ostaggi all'estero⁸⁶. La liceità di questi interventi – che richiedono intanto come presupposto la non volontà o capacità dello Stato territoriale di ottemperare al proprio obbligo di protezione riguardante gli stranieri – è stata sostenuta da una parte della dottrina che ha considerato la fattispecie come esercizio della legittima difesa così come riconosciuto dall'art. 51 della Carta ONU, intendendo i cittadini all'estero come una sorta di “estensione” del territorio dello Stato. Altra parte della dottrina ha fatto invece leva su altri aspetti ritendendo che l'uso della forza armata in questi casi, dal momento che è limitato nel suo scopo e non è diretto specificamente a ledere l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di un altro Stato, non debba considerarsi incompatibile con il divieto espresso dall'art. 2 della Carta⁸⁷. In verità nessuna di queste considerazioni relative alla liceità dell'intervento

⁸⁵ Nello specifico si vedano i paragrafi 37-46 del parere dato della Commissione.

⁸⁶ Si ricordi tra i casi più noti, il raid israeliano ad Entebbe del 1976, quello egiziano a Larnaka del 1978, o il fallito *blitz* compiuto dagli Stati Uniti in Iran nel 1979 per liberare il personale diplomatico e consolare tenuto ostaggio.

⁸⁷ Cfr. al riguardo B. BOWETT, *Self-Defense in International Law*, Manchester, 1958, pp. 215 ss.

armato oltre i confini nazionali pare essere accettabile e principalmente perché, anche quando non sia specificamente diretto contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di una Nazione, l'uso della forza armata se non rientra nei casi in cui esso è specificamente autorizzato dalla Carta si pone sempre ed in ogni caso in contrasto con il divieto posto dall'art. 2. Non è dunque possibile concludere per la liceità dell'uso della forza armata a protezione dei propri cittadini all'estero nemmeno quando si tratti di interventi circoscritti quanto a scopo o a numero di forze impiegate, se non autorizzato esso o quantomeno tollerato da parte del governo territoriale⁸⁸.

Guardando nello specifico all'intervento russo in Ucraina, va segnalato come esso oltre a non essere conforme al diritto internazionale per le ragioni appena esposte sia anche privo di qualunque fondamento, dal momento che manca il presupposto di fatto ovvero il pericolo grave per la vita ed i diritti della minoranza russa presente in Ucraina che avrebbe, secondo il Governo di Mosca, reso necessarie le operazioni. In Ucraina non si sono verificati – a parte episodi sporadici – attacchi massicci e sistematici contro la popolazione russa tali da rendere necessario un intervento della Federazione⁸⁹; per cui sulla base di quanto precede dovrebbe allora concludersi per l'illiceità dell'intervento russo in Crimea.

Una buona parte del discorso tenuto dal Presidente Vladimir Putin ha poi posto l'accento sugli stretti legami storici e non da meno culturali che intercorrono tra Ucraina e Russia, e che la Federazione stessa ha tutto l'interesse a mantenere intatti. Al riguardo Putin ha ricordato una serie consistente di concessioni fatte dalla Russia all'Ucraina nel periodo successivo al crollo dell'Unione Sovietica tra cui lo stesso riconoscimento, avvenuto nel 2000, della Crimea come parte integrante del territorio ucraino. Questa concessione, ha sottolineato Putin, era stata fatta proprio nell'ottica di mantenere buoni rapporti di vicinato con un Paese "fratello" e negli interessi dei cittadini russi e russofoni residenti in Ucraina⁹⁰, e sono state proprio tali prospettive a suo dire ad essere state deluse. Ciò è ben visibile negli ultimi anni con l'oggettivo scivolamento dell'Ucraina nella sfera occidentale di influenza, dovuto sia all'integrazione economica realizzata con l'Unione Europea sulla base dell'Accordo di associazione, e sia alla volontà esplicitamente manifestata dal Governo di Kiev di voler in futuro acquisire lo status di membro della NATO, organizzazione di cui l'Ucraina ancora non

⁸⁸ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 35-37.

⁸⁹ V. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Report on the human rights situation in Ukraine*, 15 Aprile 2014. Sull'assenza di violazioni provate dei diritti dei cittadini russi e russofoni di Crimea si era peraltro già pronunciato l'Alto Commissario dell'OSCE per le minoranze nazionali.

⁹⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 38.

fa parte, ma alla quale hanno aderito già diversi Paesi del Baltico e dell'Europa dell'est. E sembra essere proprio questo uno dei punti più dolenti per Putin⁹¹. Già nel 2009 l'allora Presidente russo Medvedev inviò un comunicato al Presidente ucraino Yushchenko in cui denunciava alcune scelte compiute dal suo Governo, focalizzando l'attenzione sulla sua politica di avvicinamento alla NATO che avrebbe potuto pregiudicare di fatto la libertà di movimento della flotta russa tra le basi crimeane del Mar Nero. Inoltre l'Ucraina, come già ricordato, è parte dal 2011 di un Trattato avente lo scopo di istituire una zona di libero scambio che raggruppa alcuni tra i principali Paesi ex sovietici, e le si è appunto contestato che un Accordo di associazione con l'Unione Europea si ponga evidentemente in contrasto con esso, ledendo indirettamente gli interessi economici russi nell'area e ponendo fine altresì all'ambizione della Federazione di creare un'Unione economica euroasiatica in futuro⁹². In altre parole, e per concludere, le scelte politiche compiute dall'Ucraina negli ultimi anni su impulso dei *partners* occidentali rischiavano evidentemente di pregiudicare la neutralità di un Paese di confine come l'Ucraina – neutralità peraltro dichiarata dalla stessa Nazione al momento dell'acquisto dell'indipendenza il 24 Agosto del 1991⁹³ – compromettendo di conseguenza gli interessi fondamentali russi a difesa dei quali si sarebbe scatenata questa dura reazione. Quello della necessità di salvaguardare gli interessi russi – interessi che gli Stati avrebbero comunque dovuto prendere in considerazione e rispettare – è un punto in realtà che ha valenza soltanto sul piano diplomatico, essendo invece pressoché irrilevante sul piano giuridico. Peraltro è ancora meno fondante se viene invocato per giustificare violazioni di obblighi derivanti da principi e regole fondamentali del diritto internazionale come è avvenuto nel caso di specie. Il diritto internazionale riconosce valenza giuridica alla necessità, intesa come circostanza in grado di escludere l'illiceità di una condotta statale non conforme ad un obbligo internazionale, soltanto quando tale condotta rappresenti l'unico mezzo di cui è in possesso lo Stato per salvaguardare un interesse essenziale a fronte di un pericolo grave ed imminente, e a condizione che l'atto compiuto in stato di necessità non pregiudichi gravemente un interesse altrettanto essenziale dello Stato che ne è destinatario. Pur

⁹¹ La preoccupazione di Mosca di avere ai propri confini un'alleanza militare come la NATO emerge inequivocabilmente anche da una lettera del documento sulla politica estera della Federazione russa, approvato dal Presidente Putin il 12 Febbraio 2013. Cfr. in particolare i paragrafi 63-64 del *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, www.mid.ru/.

⁹² E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 38-39.

⁹³ L'Ucraina non ha mai adottato in realtà uno status di neutralità permanente; tuttavia nella dichiarazione sulla sovranità statale adottata dal Parlamento il 16 Luglio del 1990, l'Ucraina affermava solennemente l'intenzione di divenire uno Stato permanentemente neutrale e di non partecipare ad alcun blocco militare (art. 9). Tale dichiarazione è stata poi posta alla base della successiva Costituzione del Paese, adottata a seguito della dichiarazione di indipendenza del 24 Agosto del 1991.

ammettendo allora che si possa parlare di una grave minaccia alla sicurezza russa derivante dall'adesione dell'Ucraina alla NATO, l'esimente della necessità in questo caso non opererebbe e soprattutto non potrebbe essere invocata da Putin a fronte della natura essenziale dell'interesse ucraino che verrebbe pregiudicato da un suo intervento in Crimea, ovvero quello di mantenere l'integrità territoriale e di salvaguardare l'unità del Paese⁹⁴. In aggiunta, laddove potesse riconoscersi la necessità, essa renderebbe l'atto compiuto legittimo ma non ne escluderebbe la sua illiceità, dal momento che è pur sempre compiuto in violazione di una norma imperativa del diritto internazionale qual è appunto quella che vieta l'aggressione⁹⁵.

Queste ragioni fornite da Putin a sostegno della liceità del suo intervento in Crimea sono poste a fondamento anche dell'azione militare compiuta successivamente dalla Russia a sostegno dei separatisti filorussi delle regioni ucraine orientali. Al riguardo invero, il Governo di Mosca più che fornire delle giustificazioni si è limitato soltanto a smentire l'accusa di essere intervenuto militarmente, mirando a presentare l'azione ed il supporto a favore degli indipendentisti del Donbass alla stregua di un intervento umanitario a favore delle popolazioni civili vittime degli attacchi perpetuati dalle autorità ucraine. Di fronte a questa situazione in cui la Russia ha – e continua – a violare l'integrità territoriale dell'Ucraina, sia che invii truppe regolari sul territorio ucraino, sia che si tratti di gruppi di volontari sotto il suo controllo, e sia che appoggi con uomini e mezzi l'azione militare dei separatisti⁹⁶, la risposta della comunità internazionale è stata finora alquanto debole. È evidente anche come questo discenda dall'impossibilità intrinseca per l'ONU di agire; impossibilità dovuta al fatto che uno dei Paesi direttamente coinvolti in questa crisi sia membro permanente del Consiglio di Sicurezza, e l'adozione di Risoluzioni è dunque preclusa dalla sua facoltà riconosciutagli di apporre il proprio diritto di veto. Prima ancora che l'Assemblea Generale dichiarasse l'illegalità del referendum svoltosi in Crimea e della successiva annessione fatta dalla Russia alcuni Stati però, in particolare Stati Uniti e Paesi membri dell'Unione europea, hanno adottato unilateralmente delle misure sanzionatorie che sono state successivamente inasprite a seguito dell'aggressione armata compiuta dalla Federazione anche nell'est dell'Ucraina⁹⁷. Ci si potrebbe a questo punto interrogare sulla liceità di tali misure usate dall'occidente. Esse

⁹⁴ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 41.

⁹⁵ Si veda in tal senso l'art. 26 del Progetto sulla responsabilità degli Stati. Anche la già citata definizione di aggressione formalmente riconosce che "nessuna considerazione politica, economica, militare, o di altra natura, può valere a giustificare un atto di aggressione" (art. 5 par. 1 della Definizione).

⁹⁶ Il Governo russo ha ufficialmente ammesso infatti solo la presenza sul territorio ucraino dell'est di "volontari" che hanno autonomamente deciso di andare a combattere in Ucraina, giustificando come "sconfinamenti" dovuti ad errori personali la presenza di militari russi poi catturati dall'esercito di Kiev.

⁹⁷ Al riguardo v. specifici riferimenti *ante*, nota 50.

sembrerebbero rinvenire il proprio fondamento giuridico nel diritto internazionale generale e nelle regole sulla responsabilità internazionale degli Stati enunciate nel progetto adottato nel 2001 dalla Commissione di diritto internazionale⁹⁸. Il riferimento riguarda nello specifico quegli articoli del progetto che legittimano Stati diversi da quello leso a reagire nei confronti di un illecito internazionale quando esso sia conseguenza di violazioni gravi di norme imperative, quali sono quella che vieta l'aggressione e quella che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali. Anche la prassi in questo senso seguita soprattutto da USA ed UE sembra riconoscere la liceità del ricorso a contromisure anche da parte di soggetti diversi dallo Stato leso, quando esse si pongono come risposta alla violazione di interessi collettivi la cui tutela è dunque interesse giuridico di tutti gli Stati⁹⁹. Pertanto, nonostante l'illegalità dichiarata di tali misure dalla Federazione russa, esse devono considerarsi assolutamente lecite se adottate a titolo di contromisura come di fatto è avvenuto. Ci si chiede poi se Stati terzi siano in grado o addirittura debbano adottare misure sanzionatorie più incisive, espressione di un diritto alla legittima difesa collettiva. In realtà il diritto alla legittima difesa collettiva è consentito solo quando lo Stato in difesa del quale si agisce si sia dichiarato vittima di un attacco armato e abbia richiesto espressamente un aiuto a Stati terzi¹⁰⁰, e l'Ucraina ne ha fatto richiesta solo recentemente a seguito dell'invasione militare compiuta sul suo territorio da parte di mezzi e truppe regolari russe ed in pieno accordo con l'art. 51 della Carta dell'ONU. In risposta a tale richiesta la NATO ed alcuni Stati membri di essa hanno recentemente inviato armi e mezzi militari al Paese, e tali iniziative se confermate non costituirebbero un illecito ma troverebbero anzi piena legittimità nel diritto internazionale¹⁰¹. Sulla base dunque di una richiesta formulata dal Governo ucraino e a date condizioni – quali il *quantum* di forza armata impiegato dalla Federazione russa contro l'integrità territoriale dell'Ucraina – risulterebbe plausibile un intervento in veste di legittima difesa collettiva nell'est del Paese. Più difficile è invece poter configurare la medesima fattispecie nell'ipotesi della Crimea dove sembrano essere assenti entrambi i requisiti richiesti, ovvero sia quello della necessità – intesa come mancanza di alternative rispetto all'uso della forza armata – sia quello della proporzionalità. Infatti l'annessione fatta della Crimea può sempre essere considerata come un'ipotesi di aggressione stando alla definizione data di essa

⁹⁸ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 43-44.

⁹⁹ Cfr. il commento della Commissione di diritto internazionale, art. 54 del Progetto, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, pp. 137 ss.

¹⁰⁰ Cfr. la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nell'affare delle *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, I.C.J. Reports, 1986, p. 14, par. 195 ss.

¹⁰¹ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 46.

dall'Assemblea Generale nel 1974, ma si deve anche specificare che non ogni atto di aggressione configura un attacco armato, ed è esso soltanto a giustificare l'uso della forza armata come risposta. Nel caso considerato l'annessione della Crimea dà dunque luogo ad un'aggressione, ma si deve tener conto anche di altre circostanze che l'hanno preceduta – quali lo svolgimento di un referendum a larga partecipazione popolare e la dichiarazione ufficiale fatta dal Parlamento della penisola che richiedeva l'annessione alla Russia – le quali farebbero tutte assieme escludere che il caso di specie possa configurare un'ipotesi di “*armed attack*” e dunque che possa giustificare una risposta anch'essa armata da parte dell'Ucraina¹⁰².

Nonostante la crisi ucraina sia ben lontana dall'essere risolta, negli ultimi mesi non sono mancate iniziative volte a raggiungere un'intesa tra la Russia e l'Ucraina, con il contributo significativo dato anche dall'OSCE. Le intese raggiunte stabiliscono primariamente un cessate il fuoco generale, ed in secondo luogo l'istituzione di una zona cuscinetto di sicurezza da porre sotto il controllo degli stessi osservatori OSCE. Rimangono fuori da tali accordi alcune altre rilevanti questioni, a partire dallo status che debba riconoscersi alle regioni separatiste e ancor di più ai territori annessi dalla Russia di Crimea e di Sebastopoli. Per le regioni separatiste del sud-est si è previsto uno speciale statuto temporaneo di durata triennale di autogoverno, definito sulla base di una legge già approvata dal Parlamento ucraino in attesa che la situazione possa meglio definirsi. Sembrerebbe rappresentare un dato acquisito invece l'annessione fatta della penisola crimeana, malgrado come visto le flagranti violazioni fatte di norme internazionali e di principi e valori che sono alla base anche di quella che è la più antica organizzazione europea, il Consiglio d'Europa, e di cui peraltro la stessa Russia è parte¹⁰³.

Come osservatori esterni, ciò che dunque maggiormente appare da questa crisi è la conferma che l'effettività delle norme internazionali derivi prima di tutto dalla volontà e dalla capacità degli Stati di farle rispettare, cui si aggiunge anche l'ingombrante assenza o insufficienza della diplomazia di fronte a quello che è il primo conflitto interstatale in Europa dal

¹⁰² Contro la possibilità di qualificare tale ipotesi alla stregua dell'art. 51 della Carta ONU giocherebbero l'assenza della necessità e della proporzionalità. E' vero che l'annessione della Crimea può essere considerata come un'aggressione armata stando alla definizione data di essa dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1974 (art. 3 lett. a) della definizione), ma è vero anche che non ogni atto di aggressione costituisce anche un'ipotesi di attacco armato (come la definizione stessa, seppur implicitamente, riconosce). In questi casi l'impiego della forza armata a titolo di legittima difesa, individuale o collettiva, andrebbe preceduto da un tentativo di composizione pacifica e diplomatica della controversia. Si veda a tal proposito per tutti B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 377 ss.

¹⁰³ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 50-51.

dopoguerra ad oggi; vuoto che come sappiamo caratterizza anche altri scenari di crisi, dallo storico conflitto arabo-israeliano alla più che mai attuale guerra civile siriana.

2. Il movimento di protesta dell'Euromaidan

Il termine Euromaidan, in ucraino Jevromajdan¹⁰⁴, significa letteralmente Europiazza e sta ad indicare una serie di manifestazioni e di proteste pro-europeiste che sono scoppiate in Ucraina a partire dalla notte del 21 Novembre del 2013, all'indomani della sospensione da parte del Governo di Kiev dei negoziati per la firma dell'Accordo di associazione (denominato DCFTA) che l'Ucraina avrebbe dovuto concludere con l'Unione Europea. DCFTA sta per Deep and Comprehensive Free Trade Area, e fa riferimento alla natura evidentemente economica di tale accordo il cui scopo è quello di istituire un'area approfondita e globale di libero scambio tra Ucraina ed Unione Europea¹⁰⁵. L'epicentro di queste proteste è stata Majdan Nezaleznosti (Piazza dell'Indipendenza), ovvero la piazza centrale di Kiev, già luogo di ritrovo in passato per i manifestanti più vari e teatro di altre celebri rivoluzioni a partire da quella "arancione" del 2004¹⁰⁶. Ben presto però le proteste si sono estese a macchia d'olio, travalicando i confini di piazza Majdan e raggiungendo le aree più periferiche dello Stato ucraino.

Pur non avendo ancora raggiunto il proprio scopo di rinnovare l'integrazione con l'Unione Europea, l'Euromaidan appare essere un evento intriso di grande simbolismo politico, rappresentando il più grande raduno pro-europeista mai avvenuto nella storia. Le proteste sono durate all'incirca tre mesi, nonostante la presenza della polizia incaricata di reprimerle e le rigide temperature sotto lo zero che caratterizzano gli inverni ucraini. La

¹⁰⁴ Traslitterazione del termine Євромайдан.

¹⁰⁵ Il DCFTA permetteva all'Ucraina e agli altri contraenti (Georgia e Moldova) la possibilità di accedere al mercato europeo a condizioni più agevoli, date principalmente da una graduale riduzione dei dazi comunitari d'ingresso. Al tempo stesso i mercati interni di questi Paesi avrebbero dovuto consentire la libera entrata di merci europee nel proprio mercato interno. Il trattato per essere attuato richiedeva però contestualmente l'adozione di un elaborato programma di riforme, tale da rendere il sistema economico di questi Paesi ex-sovietici realmente più complementare con quello europeo. Anche per queste ragioni, il DCFTA è stato visto da molti come preludio per una futura adesione di questi Stati (Ucraina in testa) all'Unione Europea.

¹⁰⁶ Con l'espressione "rivoluzione arancione" si intende il movimento di protesta sorto in Ucraina all'indomani delle elezioni presidenziali del 21 Novembre 2004, parte del più ampio fenomeno delle rivoluzioni colorate. Il nome deriva dal colore arancione, adottato da Juschenko e dai suoi sostenitori, che in breve tempo è divenuto anche il simbolo di questa "rivoluzione" pacifica.

risposta sempre più incisiva delle autorità governative di Kiev ha fatto salire enormemente il numero dei dimostranti, che in quasi 800mila la mattina del 30 Novembre affollavano la piazza centrale della città. Si sono susseguite settimane di accesa tensione che hanno tramutato quelle manifestazioni in origine pacifiche in scontri violenti e sanguinosi, in risposta anche all'approvazione fatta dal Parlamento di Kiev di leggi contro la libertà di manifestazione¹⁰⁷. L'apice degli scontri a Kiev si è però raggiunto tra il 18 ed il 20 Febbraio del 2014, durante i quali decine di manifestanti sono stati uccisi da ignoti cecchini e dal fuoco della polizia. Il Presidente ucraino Viktor Yanukovich, accusato e ricercato per crimini contro l'umanità, si è dunque dato alla fuga e con essa ha avuto idealmente fine l'Euromaidan, ma non l'instabilità politica e in generale gli scontri nel Paese.

● Le cause

Il movimento di protesta ucraino contro il Governo di Yanukovich è stato simbolicamente definito con l'espressione Euromaidan, termine che fu impiegato per la prima volta dall'emittente radiofonica Radio Free Europe. Esso definisce i tratti salienti dello stesso movimento essendo composto da due parti: Euro (come abbreviazione di Europa) che si riferisce al carattere europeista delle proteste, e Maidan che fa invece riferimento – come detto – a Majdan Nezaléznosti, la principale piazza di Kiev da dove esse sono incominciate il 21 Novembre 2013.

Il 30 Marzo del 2012 l'Unione Europea e l'Ucraina hanno avviato dei negoziati per la firma di un Accordo di associazione commerciale, il c.d. DCFTA. Tuttavia, i *leaders* europei hanno dichiarato che l'accordo non sarebbe mai stato ratificato dall'Unione se l'Ucraina non avesse avviato un programma di riforme (economiche, politiche ed istituzionali) e risolto alcune questioni relative alla democrazia e allo "stato di diritto", facendo implicitamente riferimento alla detenzione di Julija Tymosenko e Jurij Lucenko in carcere rispettivamente dal 2011 e dal 2012¹⁰⁸. Nei mesi precedenti alle proteste, il Presidente ucraino Viktor Yanukovich ha

¹⁰⁷ Le nuove leggi varate il 15 Gennaio 2014 da Yanukovich prevedono fino a 5 anni di carcere per chi decida di partecipare a manifestazioni non autorizzate; vietano di utilizzare megafoni in luoghi pubblici; vietano accampamenti e di partecipare a cortei con più di cinque auto; e limitano da ultimo la libertà di espressione obbligando tutti i siti web che pubblicano notizie alla registrazione, e imponendo ai fornitori di servizi Internet di bloccare l'accesso alla rete a gruppi e persone singole su richiesta diretta del Governo.

¹⁰⁸ Nel 2011 l'ex Primo Ministro ucraino Julija Tymoschenko, uscita sconfitta dalle precedenti elezioni del 2010 contro Viktor Yanukovich, ha dovuto subire un procedimento penale per malversazione di fondi pubblici, avendo siglato con la compagnia russa Gazprom un contratto per la fornitura di gas naturale giudicato "eccessivamente oneroso" per il Paese. Il 5 Agosto è stata perciò arrestata mentre si trovava nell'aula del

esortato il Parlamento ad adottare leggi che rispondessero a questi parametri e requisiti richiesti dall'Unione Europea, ed è lo stesso Presidente della Verchovna Rada (il Parlamento ucraino) a dirsi sicuro, nel Settembre 2013, che sarebbero state approvate tutte le leggi necessarie al fine di consentire la sottoscrizione dell'Accordo di associazione. Contemporaneamente a tali dichiarazioni, la Federazione russa decide di intervenire cambiando le proprie regole doganali relative alle importazioni di prodotti provenienti dall'Ucraina. L'impatto di queste misure – che si sono spinte fino al blocco totale delle merci – è stato devastante per l'economia ucraina di cui la Russia rappresenta il principale partner commerciale, tanto che alcuni si sono spinti addirittura a parlare di una vera e propria guerra economica in atto tra Federazione russa e Ucraina¹⁰⁹, volta evidentemente ad impedire che quest'ultima potesse firmare l'Accordo di associazione con l'Unione Europea. Dati alla mano, l'allora Ministro ucraino per le Politiche industriali Korolenko ha dichiarato che il valore delle mancate esportazioni era salito a 1,4 miliardi di dollari, determinando un calo della produzione industriale ucraina del 4,9% sul totale. Sembra dunque essere stata legittima, se non addirittura obbligata, la decisione del Presidente Viktor Yanukovich datata 21 Novembre 2013 di sospendere i preparativi per la firma dell'Accordo di associazione con l'Unione europea; decisione dettata oltre che dal forte calo subito dalla produzione industriale ucraina, anche dalle dure condizioni di prestito imposte dal Fondo Monetario Internazionale, che comprendevano – tra le altre – grandi tagli al bilancio e un aumento del 40% delle bollette del gas¹¹⁰ in un Paese il cui gli inverni toccano punte di -20 gradi centigradi. Il Presidente Viktor Yanukovich ha dunque partecipato al vertice UE del 28 e 29 Novembre che si è tenuto a Vilnius – luogo in cui era stata inizialmente prevista la sottoscrizione dell'Accordo di associazione – ma si è rifiutato di firmare l'intesa, confermando la posizione assunta dal Governo di Kiev nei giorni precedenti, e gettando dunque altra benzina sui focolai di protesta che da Piazza Majdan hanno cominciato ad espandersi nel resto del Paese.

Verchovna Rada, e nonostante diversi deputati a lei vicini abbiano tentato di impedire l'intervento delle forze dell'ordine. L'arresto ha seguito quello del suo ex Ministro degli Interni Jurij Lushchenko, detenuto in carcere da tre anni con la medesima accusa. Il giorno successivo i sostenitori della "lady di ferro" sono scesi in piazza a manifestare contro quello che la Tymoschenko stessa ha definito "un processo politico". Nel frattempo, l'11 Ottobre 2011, è arrivata per lei la condanna definitiva a 7 anni di reclusione; alla pronuncia della sentenza l'ex Primo Ministro ucraino ha però annunciato che avrebbe fatto ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. V. sul punto, G. COLONNA, *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, cit., pp. 110-113.

¹⁰⁹ Cfr. www.geopoliticalcenter.com/.

¹¹⁰ Il 7 Dicembre 2013 il FMI ha precisato di non aver preteso un aumento non graduale delle tariffe del gas in Ucraina del 40%, ma anzi che esse fossero progressivamente aumentate fino ad un livello economicamente giustificato, compensando le fasce più povere della popolazione per le perdite derivanti da tale aumento e rafforzando un'assistenza sociale mirata.

● L'Accordo di Associazione tra Ucraina ed Unione europea

La mancata sottoscrizione del DCFTA da parte del Governo Yanukovich è dunque da molti vista come la causa scatenante l'Euromaidan, a cominciare dai primi scontri avutisi in piazza a Kiev. In ragione quindi dell'importanza che esso riveste per comprendere la crisi ucraina è opportuno precisarne contenuto e scopi, per cogliere anche le ragioni che hanno scatenato la dura reazione russa e quelle che hanno infine convinto l'Ucraina a non sottoscriverlo. Il Deep and Comprehensive Free Trade Agreement è principalmente un'intesa sugli scambi commerciali. Diciamo principalmente dal momento che sono evidenti anche le ripercussioni politiche che il trattato sarebbe stato destinato a produrre in Ucraina, in ragione degli standard e dei requisiti anche politici e sociali appunto imposti dall'Unione come presupposto per consentirne la ratifica definitiva.

L'Accordo permetteva all'Ucraina e agli altri contraenti (ovvero Georgia e Moldavia) la possibilità di accedere al mercato europeo a condizioni più agevoli, date principalmente da una graduale riduzione dei dazi doganali. Al tempo stesso i mercati interni di questi Paesi si sarebbero aperti alle merci europee ma in maniera ancora più progressiva, dato che l'export comunitario in termini di qualità, dimensione e competitività avrebbe potuto creare degli squilibri in alcuni settori, soprattutto quello alimentare che è quello maggiormente coinvolto negli scambi almeno in una prima fase¹¹¹. Questo è dunque lo scopo principale del trattato, che per essere attuato richiede però importanti riforme – come detto in precedenza anche politiche, istituzionali e sociali – che questi Stati dell'ex Unione Sovietica sono stati chiamati a varare per rendere effettivamente il loro sistema economico più complementare con quello europeo. Anche per queste ragioni il DCFTA è stato visto da molti come base o preludio per una futura adesione di questi Stati (Ucraina in testa) all'Unione Europea, desiderosa di estendere i propri confini ad est del continente, ma ha anche rispolverato in questa maniera – e la crisi ucraina ne è l'esempio emblematico – antichi dissapori e vecchi contrasti che da sempre caratterizzano i rapporti con l'altro gigante che domina ad oriente il vecchio continente, la Russia. Le reazioni della Federazione non sono infatti tardate ad arrivare.

Il Presidente Vladimir Putin di fronte al rischio che l'Ucraina potesse sottoscrivere questo trattato ha infatti provveduto dapprima a bandire l'importazione di prodotti ucraini – riducendo l'economia del Paese al collasso – e ha poi anche minacciato di aumentare il prezzo a metro cubo delle forniture di gas e petrolio, principali materie prime esportate dalla Russia –

¹¹¹ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, pp. 53-56.

che da sole fanno l'80% delle esportazioni totali ed il 5,7% del PIL del Paese – e di cui la vicina Ucraina è la principale consumatrice¹¹². Occorre considerare peraltro come questa misura, per quanto diretta nei confronti dell'Ucraina, espliciti i propri effetti anche indirettamente nei confronti della stessa Unione Europea che dipende per oltre il 30% – come già ricordato – dalla Federazione russa per l'importazione di tali risorse; senza considerare che altri Paesi come Grecia, Cipro e Bulgaria ne dipendono invece addirittura al 100%. Esperti e curiosi si sono allora interrogati sulle ragioni che possano aver indotto Vladimir Putin a varare queste misure: quanto il DCFTA che l'Ucraina si accingeva a firmare può rappresentare una lesione degli interessi economici che la Russia ha nell'area? E ancora, giustificerebbe essa questa sua reazione? È lo stesso Presidente russo ad aver invocato la necessità di difendere questi interessi “vitali e consolidati” come ragione giustificatrice del suo successivo intervento anche militare in Ucraina. In particolare secondo Putin l'Accordo di associazione avrebbe presentato alcuni aspetti di incompatibilità con la partecipazione dell'Ucraina ad un altro trattato concluso nel 2011 – e di cui è parte anche la stessa Federazione – istitutivo di una zona di libero scambio nell'ambito della Comunità degli Stati Indipendenti, rivelandosi pertanto pregiudizievole esso anche per l'economia russa¹¹³. Questo accordo per la creazione di una zona di libero scambio nell'est Europa è stato firmato a Mosca nel 2011 ed è dal 2012 in vigore tra Russia, Ucraina, Bielorussia, Armenia, Kazakistan, Tagikistan, Kirghizistan, Uzbekistan e Moldavia. Non a caso analoghe preoccupazioni sono state espresse da Mosca anche nei confronti di questo Stato che, come l'Ucraina, ha siglato l'Accordo di associazione con l'Unione Europea. Il trattato, stando all'intenzione delle Parti contraenti, dovrebbe costituire il primo passo verso la creazione di un'unione economica tra essi, ma ha anche lo scopo di rafforzare i rapporti (soprattutto politici) tra Paesi che fino al 1991 – anno della dissoluzione dell'Urss – costituivano un unico soggetto di diritto internazionale. Tuttavia, e nonostante tale scopo, esso non esclude la possibilità per gli Stati che ne fanno parte di aderire ad altri accordi di integrazione economica con Stati terzi¹¹⁴; per cui laddove l'Ucraina avesse deciso di ratificare il DCFTA, ciò non avrebbe comportato assolutamente la violazione da parte sua di alcun obbligo pattizio. Dal canto suo la Russia infatti non ha mai contestato questo all'Ucraina. Il rischio avvertito dalla Federazione era che i prodotti provenienti dall'area dell'Unione una volta immessi – ed in modo preferenziale – nel mercato ucraino e moldavo sulla base degli accordi di associazione,

¹¹² A tal proposito si consideri che Kiev importa dalla Russia 1,8 milioni di metri cubi di gas al giorno.

¹¹³ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 21-22.

¹¹⁴ Art. 2 dell'Accordo per la creazione della zona di Libero Scambio.

potessero poi circolare all'interno dell'area di libero scambio della Comunità degli Stati indipendenti e dunque entrare nel mercato russo a prezzi di gran lunga più competitivi, dal momento che non sarebbero stati assoggettati ad alcun dazio doganale d'ingresso. Questo è stato dunque il principale timore avvertito da Putin come conseguenza della ratifica dell'Accordo di associazione tra Ucraina ed UE, senza contare il fatto che esso poneva evidentemente fine alla posizione di neutralità che l'Ucraina come terra di confine ha sempre sostenuto fin dall'acquisizione dell'Indipendenza¹¹⁵, e poneva altresì termine al desiderio di Putin di poterla inglobare nella sua area di influenza come già accaduto con la Bielorussia. A dimostrazione del fatto che questo timore avvertito da Putin potesse tramutarsi in realtà vi è anche l'intenzione, dichiarata prima dell'avvio delle proteste dall'Ucraina, di voler entrare a far parte dell'Alleanza Atlantica di cui al momento è soltanto partner privilegiato ma non membro a pieno titolo¹¹⁶. Per tali ragioni dunque la Russia ha varato quelle misure di cui detto in precedenza (blocco delle importazioni ed aumento del prezzo del gas), nel tentativo di indurre il Governo di Kiev a rifiutarsi di sottoscrivere qualunque accordo di integrazione economica con l'Unione Europea e di stroncare sul nascere quei rischi paventati per l'economia russa: tentativo a ben vedere riuscito. Il 23 Novembre il Presidente Viktor Yanukovich annuncia l'abbandono del progetto, probabilmente inconsapevole di tutto ciò che questa sua decisione avrebbe scatenato.

¹¹⁵ V. *ante*, nota 92.

¹¹⁶ Attualmente fanno parte della NATO ben 28 Stati, 22 dei quali sono anche membri dell'UE. Tra essi non vi è l'Ucraina, nonostante diversi esponenti politici del Paese vorrebbero oggi addirittura accelerare la procedura di adesione alla luce anche di quanto sta accadendo nell'est del Paese.

3. Piazza Majdan e l'inizio delle rivolte

Con la decisione presa il 23 Novembre da Yanukovich buona parte dell'Ucraina, che anche un po' con sorpresa si è dimostrata più filo-europeista di quanto si credesse, ha deciso di scendere in piazza a Kiev per manifestare. Il movimento di protesta Euromaidan ha quindi inizio in quella lunga notte e alle origini assume i tratti di una pacifica manifestazione. A distanza di una settimana però, il 30 Novembre, i manifestanti – che nel frattempo avevano allestito un *sit-in* in piazza – vengono fatti disperdere dalla polizia ucraina giunta sul posto in tenuta antisommossa. A questo primo intervento contro gli europeisti di Kiev se ne sono successivamente seguiti degli altri, finché il 1 Dicembre non hanno rioccupato piazza dell'Indipendenza nonostante l'*ultimatum* lanciato loro dal Governo. La situazione è dunque culminata nell'adozione di una serie di leggi antiprotesta da parte di Yanukovich, sperando che questo potesse in qualche modo porre fine ai fervori della piazza¹¹⁷. Nei giorni seguenti la polizia ha costretto i manifestanti ad evacuare Piazza dell'Indipendenza, e l'azione ha provocato proteste internazionali nonché l'occupazione della città di Kiev ed il blocco dei siti governativi, con più di 100.000 di loro che nel frattempo chiedevano la deposizione del Presidente ucraino. L'8 Dicembre centinaia di migliaia di persone sono rimesse in piazza a manifestare a favore dell'adesione all'UE e contro i rapporti intrattenuti con Mosca, giungendo durante la manifestazione addirittura ad abbattere e decapitare la statua di Lenin, dall'elevato valore simbolico in un Paese che fino al 1991 era parte integrante dell'allora Urss.

Gli scontri raggiungono l'apice però nel Febbraio 2014. Sarà un Febbraio di sangue che conterà alla fine più di 100 morti tra manifestanti e agenti di polizia, frutto anche della dura politica repressiva adottata dal Governo nei mesi precedenti.

È stato proprio il nuovo Governo di Kiev nel frattempo insediatosi ad accusare l'ormai ex Presidente Yanukovich di aver ordinato alla polizia di aprire il fuoco in quei giorni, accusa confermata anche da Valentyn Nalyvajcenko capo della SBU¹¹⁸ e da Arsen Avakov, Ministro dell'Interno, il quale ha affermato che 12 membri della forza speciale di polizia Berkut (la polizia governativa) sono stati identificati come gli uccisori certi di almeno 17 persone in

¹¹⁷ V. *ante*, nota 106.

¹¹⁸ Servizio di Sicurezza Ucraino.

piazza Indipendenza. Il deposto Presidente ha risolutamente negato di aver mai ordinato alla polizia di aprire il fuoco sui manifestanti, dichiarando che “nessun potere vale una goccia di sangue”¹¹⁹. Ad ogni modo queste dichiarazioni non sono valse a far decadere il mandato internazionale di cattura che incombe su di lui per presunta commissione di crimini contro l’umanità, né tanto meno sono servite a convincere gli ucraini della sua innocenza.

Le proteste pro-europeiste sono le manifestazioni più grandi in Ucraina dopo la rivoluzione arancione del 2004 che ha visto Yanukovich costretto a dimettersi come Primo Ministro per le accuse di irregolarità di voto sostenute dal suo sfidante Juscenko e poi confermate dalla Corte Suprema ucraina, che invalidando le precedenti elezioni, ne ha indette delle nuove per il 26 Dicembre. L’attributo arancione della rivoluzione promossa da Juscenko è stato deciso in considerazione del periodo in un’essa si è diffusa, in cui Kiev è in genere bordata di ippocastani e foglie autunnali che le conferiscono quel suggestivo color ocra e arancio. Nonostante le analogie riscontrabili, le proteste del 2013 sono in realtà ben diverse da quelle che hanno caratterizzato il Paese nel 2004. Come ha ben fatto notare il Financial Times le prime infatti sono in gran parte spontanee, innescate dai social e dai media, ed hanno colto piuttosto impreparata l’opposizione politica ucraina, diversamente dalle seconde al tempo ben più organizzate. Esiste anche un dibattito tutt’ora aperto sulla natura del movimento Euromaidan che mira a capire come esso debba essere considerato, se come una semplice protesta, una rivoluzione, oppure addirittura come un colpo di Stato. Molti *leaders* della protesta, così come la stragrande maggioranza dei Paesi occidentali, utilizzano il termine rivoluzione riferendosi all’evento¹²⁰. Il Presidente georgiano Saak’ashvili ha addirittura parlato di prima rivoluzione geopolitica del XXI secolo, mentre media russi e lo stesso Yanukovich parlano invece di golpe. Anche secondo la Costituzione ucraina quello che è avvenuto il 21 Febbraio 2014 sarebbe da considerarsi come un colpo di Stato, in quanto le procedure seguite dal Parlamento ucraino sarebbero illegali, non avendo rispettato le regole formali poste dalla Carta fondamentale del Paese in tema di *impeachment*¹²¹. Ad ogni modo ciò non ha comunque impedito al nuovo Governo di condannare Yanukovich per gli omicidi di massa compiuti a Kiev, e per i quali è oggi ancora ricercato dalle autorità competenti.

¹¹⁹ Cfr. la dichiarazione rilasciata dal Presidente Yanukovich durante un’intervista alla BBC, il 23 Giugno 2015.

¹²⁰ Cfr. l’intervista Skype dell’analista Andrij Holovatyj e l’intervista a Vitalij Portnikov, membro del consiglio dell’Assemblea Nazionale “Majdan” e Presidente del canale televisivo ucraino TVi.

¹²¹ Cfr. art. 111 della Cost. ucraina.

● L'Ucraina e la Corte Penale Internazionale

Il 17 Aprile 2014 il Cancelliere della CPI ha reso noto di aver ricevuto una dichiarazione dell'Ucraina di accettazione della giurisdizione della Corte relativamente ai crimini commessi sul suo territorio dal 21 Novembre 2013 al 22 Febbraio 2014. Alla richiesta presentata dal Parlamento ucraino e sottoscritta dal suo Presidente Turchynov sono stati allegati anche altri documenti, tra cui una nota del Ministero degli Esteri in cui si precisa che in seguito alla fuga di Yanukovich il Parlamento ha autorizzato lo stesso Turchynov ad esercitare le funzioni di Presidente dell'Ucraina, e che in virtù del diritto interno ed internazionale questi è dunque legittimato ad agire in qualità di Capo di Stato. Questa precisazione del Ministero degli Esteri ucraino è fondamentale, non essendo una risoluzione parlamentare di per sé sufficiente a manifestare la volontà dello Stato di accettare la giurisdizione della Corte ai sensi dell'art. 12 del suo Statuto¹²².

Al riguardo occorre ricordare che in virtù dell'art. 12 dello Statuto di Roma uno Stato non parte può, con una dichiarazione da presentarsi al Cancelliere appunto, consentire che la Corte eserciti la sua giurisdizione sui crimini di cui all'art. 5¹²³ che siano stati commessi in precedenza sul suo territorio purché in data successiva al 1 Luglio 2002 (data in cui è entrato in vigore lo Statuto). L'Ucraina in verità ha firmato lo Statuto di Roma, ma non lo ha ratificato. L'impossibilità di procedere in questa direzione discende dalla stessa Carta fondamentale del Paese che, come ricordato dalla Corte costituzionale, riconosce l'amministrazione della giustizia competenza esclusiva dei tribunali interni; principio che sarebbe inevitabilmente leso dalla ratifica dello Statuto di Roma nella misura in cui esso riconosce alla Corte una giurisdizione complementare¹²⁴ a quella dei tribunali nazionali. Una ratifica dello Statuto da parte dell'Ucraina potrebbe quindi avvenire solo previa modifica della

¹²² La dichiarazione, in quanto firmata da Turchynov, si qualificherebbe infatti come un atto del Capo dello Stato, competente in quanto tale a rappresentare il Paese anche nelle relazioni internazionali ai sensi dell'art. 106 della Costituzione. A tal proposito cfr. M. MANCINI, *La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale da parte dell'Ucraina; significato, limiti e conseguenze possibili*, cit.

¹²³ L'art. 5 dello Statuto di Roma indica i seguenti crimini internazionali sui quali è riconosciuta competenza giurisdizionale alla Corte: crimine di genocidio; crimini contro l'umanità; crimini di guerra; crimine di aggressione.

¹²⁴ Sul concetto di complementarietà della giurisdizione della CPI si veda, per tutti, A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, vol. II, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 40-43.

stessa costituzione, ipotesi non ancora verificatasi, e sulla base della quale molti sostengono l'illegittimità della dichiarazione di accettazione della giurisdizione della CPI.

L'accettazione della giurisdizione della Corte da parte dell'Ucraina è limitata ai crimini commessi sul suo territorio nel periodo compreso tra il 21 Novembre 2013 ed il 22 Febbraio 2014, giorno della destituzione del Presidente Yanukovich. Nella dichiarazione si fa esplicito riferimento ai crimini contro l'umanità commessi da polizia governativa e funzionari statali per reprimere le manifestazioni di piazza dell'Indipendenza, circostanza in cui più di 100 persone hanno perso la vita¹²⁵. Al riguardo vale la pena di soffermarsi anche su un altro importante principio che disciplina le regole di procedibilità da parte della Corte. Si tratta del principio di complementarità della giurisdizione della CPI¹²⁶, in virtù del quale essa deve dichiarare improcedibile un caso se su di esso sta già svolgendo indagini lo Stato cui è riconosciuta la giurisdizione in materia. Dal momento che il Ministro dell'Interno Avakov ha già annunciato l'avvio di un'indagine e l'emanazione di un mandato d'arresto nei confronti di Yanukovich da parte dei magistrati ucraini, in caso di apertura del procedimento ad opera del Procuratore della CPI il rispetto del principio di cui detto potrebbe di fatto ostacolarne la prosecuzione¹²⁷. Occorre aggiungere poi che un eventuale mandato d'arresto emanato dalla Corte Penale Internazionale avrà poche possibilità di essere eseguito – principio di complementarità a parte – dal momento che l'ex Presidente ucraino si è rifugiato in Russia, Stato che non è parte dello Statuto di Roma e che dunque non ha alcun obbligo di cooperazione con essa.

¹²⁵ I crimini sui quali il Procuratore della CPI focalizzerà l'attenzione sono specificamente i crimini contro l'umanità del tipo omicidio volontario e persecuzione per motivi politici. Si veda sul punto A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, vol I, cit., pp. 106-113.

¹²⁶ V. ante, nota 123.

¹²⁷ M. Mancini, *La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale da parte dell'Ucraina; significato, limiti e conseguenze possibili*, cit.

CAPITOLO TERZO

I due “volti” della crisi ucraina: profili di diritto internazionale

1. Introduzione

Quando parliamo di crisi in Ucraina facciamo generalmente riferimento dunque agli eventi che si sono scatenati nel Paese a partire dal 2013, e che hanno coinvolto tanto la penisola crimeana quanto le regioni sud-orientali del bacino del Donec. In realtà però, pur essendo espressione dello stesso conflitto, la Crimea ed il Donbass rappresentano due fronti ben distinti; distinzione che è opportuno mantenere come tale se si vuole cogliere la liceità degli interventi ivi compiuti e per comprendere da ultimo la caratterizzazione giuridica che ad essi debba essere attribuita¹²⁸.

Gli eventi si dividono, come visto, in due fasi: da un lato l’occupazione e l’annessione della Crimea realizzata tra il Febbraio ed il Marzo del 2014, e dall’altro l’azione di supporto (indiretta e diretta) a favore dei ribelli operanti dell’est del Paese avviata da Aprile dello stesso anno ed intensificatasi nel corso dell’estate. Chiaramente le implicazioni giuridiche in entrambi i casi sono molteplici, ma focalizzeremo l’attenzione soprattutto su quegli aspetti maggiormente connessi con la disciplina relativa all’uso della forza nelle relazioni internazionali.

¹²⁸ Si veda al riguardo M. ARCARI & M. ROSCINI, *International law and the “Crimean conundrum”: legal issues arising from the 2014 Russia/Ukraine crisis*, “Questions of International Law”, www.qil-qdi.org/, Maggio 2014.

2. Il fronte crimeano

La crisi della Crimea del 2014 è stata un crisi politica scoppiata nell'omonima penisola e che ha condotto al distacco del suo territorio dal resto dell'Ucraina e all'annessione di esso alla Federazione russa, come conseguenza dei disordini locali e dell'intervento militare russo ordinato in reazione alla deposizione fatta del Presidente Viktor Yanukovich e del suo Governo da parte del Parlamento ucraino. Mentre un gran numero di Stati (eccetto Russia ed alcuni altri) si è affrettato a riconoscere la legittimità del nuovo Governo ucraino presieduto da Turchynov, la Crimea si è invece rifiutata di farlo, sostenendo che il cambio dell'esecutivo sia avvenuto in violazione della Costituzione ucraina vigente che detta specifici passaggi procedurali in tema di *impeachment* che non sono stati evidentemente rispettati¹²⁹. In ragione di ciò, e approfittando del clima di generale tensione che si stava diffondendo nel Paese come conseguenza dei fatti dell'Euromajdan, il Governo locale ha dunque manifestato la propria volontà di separarsi dall'Ucraina chiamando la popolazione crimeana ad esprimersi mediante un referendum. A questo proposito vale la pena specificare alcuni aspetti relativi alla composizione etnica della penisola: la Crimea ad oggi è popolata da quasi 2 milioni di abitanti dei quali più della metà di etnia russa, mentre la restante parte è divisa tra tartari di Crimea ed ucraini di madrelingua russa¹³⁰. Questo ci aiuta a comprendere dunque l'esito schiacciante del referendum svoltosi il 16 Marzo che offriva ai crimeani la possibilità di scegliere tra due alternative: l'indipendenza dall'Ucraina e l'annessione alla Federazione russa, oppure il ritorno alla vecchia Costituzione del popolo crimeano del 1992 – annullata autoritativamente dal Governo di Kiev – che riconosceva alla penisola una sostanziale ed ampia autonomia definendola come uno Stato indipendente all'interno però dell'Ucraina¹³¹. L'esito della consultazione è stato inequivocabile, con più del 97% dei voti espressi a favore della prima alternativa¹³². La legittimità di tale referendum – su cui più avanti torneremo – è stata tuttavia contestata da alcuni Stati – primi fra tutti gli Stati Uniti – e dall'Unione Europea, che lo ritengono una violazione palese del diritto internazionale e della Costituzione dell'Ucraina,

¹²⁹ V. *ante*, nota 45.

¹³⁰ Cfr. Repubblica autonoma di Crimea, www.wikipedia.org/.

¹³¹ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 15.

¹³² *Ibidem*.

mentre è per ovvie ragioni ritenuto valido dalla Russia di Putin, considerando anche che proprio in base a quel risultato referendario la Crimea ha poi deciso di annettersi alla Federazione.

• L'origine della presenza russa nella penisola

Il 21 Aprile 2010 la Russia ha concluso un accordo con l'allora Presidente ucraino Viktor Yanukovich finalizzato a prolungare temporalmente la concessione fatta ai russi di basi navali in territorio crimeano. Il trattato, noto come Accordi di Charkiv, ha quindi determinato un'estensione a 25 anni (dal 2017 al 2042) del precedente contratto ventennale di affitto delle infrastrutture portuali della città di Sebastopoli concluso nel 1997, in cambio di una riduzione del 10% del prezzo del gas russo di cui l'Ucraina è uno dei principali importatori¹³³. Il negoziato ha esteso pertanto la durata di un accordo già esistente (concluso tra l'allora Presidente russo El'cin e quello ucraino Kucma) e sulla base del quale la Federazione russa aveva già provveduto ad ancorare a Sebastopoli ed in altri porti crimeani un numero piuttosto consistente di navi, ben 835 tra navi da guerra ed ausiliarie; in netta maggioranza rispetto a quelle ucraine presenti sempre nella stessa area¹³⁴. Oltre Sebastopoli, altra città portuale crimeana da cui la Federazione russa è sempre stata attratta data la sua posizione evidentemente strategica nel Mar Nero è Kerc, situata all'imboccatura del Mar d'Azov e dotata di un ampio porto militare oltreché di un vicino aeroporto con ben 3500 metri di pista d'atterraggio. Questi Accordi di Charkiv costituiscono dunque la ragione e la legittimità della presenza militare (soprattutto navale) russa in Crimea fermo restando però, come già illustrato in precedenza, che si tratta di un territorio che dal 1954 – anno in cui Chruscev decise di trasferirlo all'Ucraina – non ha mai (presenza militare russa a parte) smesso di considerarsi russo, con il 97% degli abitanti che parla come lingua il russo per comunicare. Quello della lingua è peraltro un aspetto fondamentale dal momento che è ad una legge proposta dal Parlamento ucraino, abrogativa della precedente legge del 2012 “sulla politica linguistica dello Stato”, che si fa comunemente risalire l'ondata di proteste in Crimea¹³⁵. L'abrogazione della legge del 2012 venne infatti accolta con grande disprezzo dai crimeani in maggioranza

¹³³ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 22-23.

¹³⁴ Cfr. *Agreement Between the Russian Federation and Ukraine on the Status and Conditions of the Russian Federation Black Sea Fleet's Stay on Ukraine Territory*, cit.

¹³⁵ La legge sui “principi della politica linguistica dello Stato” del 3 Luglio 2012 era l'unica norma interna a riconoscere altre lingue nel Paese oltre l'ucraino. Essa prevedeva la possibilità del bilinguismo ufficiale nelle aree dove il numero delle minoranze linguistiche superava il 10% della popolazione totale. Sulla base di tale legge un gran numero di Consigli regionali ha deciso per il riconoscimento a livello locale della lingua russa; lo stesso è stato fatto nelle regioni dell'est, dove sono state riconosciute come lingue ufficiali accanto all'ucraino anche ungherese, moldavo e romeno.

russofona, ed è da stata letta da molti come una mossa nazionalista oltreché russofoba. Fortunatamente questo disegno di legge abrogativo della legge del 2012 non è mai stato approvato, anche grazie al veto sapientemente apposto ad esso dal Presidente ad interim Turchynov che ne ha dunque impedito l'attuazione; nonostante questo però il clima nel Paese era oramai esplosivo, e questo intervento non è dunque bastato a spegnere gli animi oramai infuocati dei residenti in Crimea.

Il Trattato sullo stato e sulle condizioni della Flotta russa nel Mar Nero concluso tra Russia ed Ucraina è dunque centrale per capire come considerare giuridicamente il successivo intervento russo disposto da Putin in Crimea. Il trattato determinava lo status delle basi militari e delle navi nella penisola crimeana prima della crisi attuale, accordando alla Russia il permesso di stanziare fino a 25000 uomini, 24 batterie di artiglieria, 132 veicoli blindati e 22 aerei militari sul territorio, e riconoscendo alla flotta russa il diritto di stazionamento. Inoltre prevedeva che i contingenti militari russi avessero l'obbligo di risiedere all'interno delle basi potendo uscirne solo previa autorizzazione delle autorità ucraine competenti, che le esercitazioni militari russe dovessero anch'esse svolgersi esclusivamente all'interno di tali basi, e che la flotta russa di stanza nel Mar Nero fosse abilitata a navigare all'interno delle acque territoriali ucraine esclusivamente per uscire dai – o entrare nei – porti di stazionamento¹³⁶. Non da ultimo il trattato stabiliva con una clausola finale l'obbligo per le truppe russe presenti sul territorio crimeano di non interferire negli affari interni dell'Ucraina rispettandone la sovranità¹³⁷. Si ritiene abbastanza evidente, a detta di chi scrive, che queste condizioni non siano state rispettate. E' sotto gli occhi di tutti che le truppe russe di stanza in Crimea, approfittando del caos scatenatosi nella penisola a seguito della deposizione di Yanukovich, siano fuoriuscite in massa dalle loro basi ed è peraltro lo stesso Putin a confermarlo. Soltanto che, laddove Putin asserisce di averlo fatto al solo scopo di “garantire condizioni adeguate per il popolo di Crimea per esprimere liberamente la propria volontà”¹³⁸, l'Ucraina ed altri Paesi sostengono l'illegittimità di tale intervento, in quanto violazione palese del diritto internazionale ed in special modo delle norme che pongono l'obbligo del rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale di uno Stato oltreché del divieto di ingerenza negli affari interni di un'altra Nazione. Per capire da che parte stare cerchiamo

¹³⁶ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 22-23.

¹³⁷ In tal senso si esprimevano inequivocabilmente gli artt. 6 e 8 dell'Accordo del 1997.

¹³⁸ Si veda al riguardo il discorso tenuto dal Presidente Vladimir Putin il 18 Marzo 2014 davanti ai deputati della Duma, il Parlamento russo.

adesso di ripercorrere le varie tappe storiche della crisi in Crimea, ponendo infine l'accento sul carattere giuridico di tale vicenda.

● **La crisi della Crimea: cronologia degli eventi**

Il 23 Febbraio 2014, il giorno seguente la deposizione di Yanukovich, il Parlamento ucraino nomina come nuovo Presidente *ad interim* Oleksandr Turchynov. Nei confronti di Yanukovich, privato di ogni potere per aver “unconstitutionally given up his responsibilities” e per essere “unable to carry out his duties”¹³⁹, viene inoltre spiccato un mandato internazionale d'arresto per i crimini che si ritiene abbia commesso a partire dal Novembre 2013 ai danni dei manifestanti ucraini nell'intento di reprimere le rivolte.

Il 26 Febbraio le forze filorusse a poco a poco prendono il controllo della Crimea; la Russia inizialmente sostiene che gli uomini in uniforme siano forze locali crimeane di autodifesa, ma in seguito sarà Putin stesso ad ammettere che si sia trattato in realtà di militari russi senza insegne, confermando dunque i sospetti a riguardo già nutriti da molti. Nel frattempo, Turchynov avverte la Federazione russa che ogni movimento delle sue truppe vicino al confine con l'Ucraina sarà interpretato come un'aggressione armata¹⁴⁰.

La mattina del 27 Febbraio le unità Berkut (la polizia governativa) della Crimea e di altre regioni dell'Ucraina occupano dei posti di blocco sull'istmo di Perekop e nella penisola di Chonhar, e da allora controllano tutto il traffico terrestre tra la Crimea e l'Ucraina continentale. La notte di quello stesso giorno a Simferopoli, capitale della Repubblica autonoma di Crimea, uomini armati sequestrano la sede del Parlamento crimeano e del Consiglio dei Ministri, sostituendo la bandiera ucraina con quella della Federazione russa al coro “Putin è il nostro Presidente”. Viene spodestato il Primo ministro crimeano Yatseniuk nominato da Turchynov ed installano un politico filorusso, Sergey Aksynov, come nuovo Capo dell'esecutivo della penisola.

Il 1° Marzo il Presidente Turchynov definisce la nomina di Aksynov incostituzionale, in quanto la posizione di Primo ministro della penisola viene scelta dal Presidente dell'Ucraina e non dal solo Parlamento crimeano. Di tutta risposta Aksynov annuncia la sua intenzione di voler indire un referendum per una maggiore autonomia da Kiev per il 25 di Maggio;

¹³⁹ Cfr. www.rt.com/news/ukraine-president-parliament.chaos-249/.

¹⁴⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 86.

consultazione che sarà poi anticipata al 16 Marzo anche grazie alla pressione esercitata da Putin. Contemporaneamente a Mosca, l'Alta Camera del Parlamento russo autorizza – con il voto unanime di 90 senatori presenti su 166 totali – il Presidente Vladimir Putin a usare la forza in territorio ucraino fino a che la situazione politica nel Paese non si ristabilizzi¹⁴¹. A questo punto unità russe cominciano a muoversi in Crimea, spinte anche dalle richieste di assistenza formulate durante una conferenza stampa dall'ex Presidente Yanukovich che invocava l'aiuto del Presidente Putin per ristabilire l'ordine in Ucraina¹⁴².

Il 3 Marzo il G7 condanna Mosca e sospende ufficialmente i preparativi per il G8 di Sochi, seguito dal Consiglio dell'UE che parla apertamente di violazione della sovranità statale ucraina da parte della Federazione russa.¹⁴³

Il 10 Marzo segue la Banca Mondiale, che comunica tramite una nota la sua disponibilità a versare all'Ucraina fino a 3 miliardi di dollari per sostenere il Paese alle prese con una grave situazione politica e finanziaria ormai chiara a tutti.

Il 16 Marzo si tiene il tanto atteso referendum, con un'affluenza record dell'83% da parte della popolazione crimeana. Il 97% dei partecipanti alla consultazione vota per l'indipendenza della penisola dall'Ucraina e si dichiara altresì favorevole all'annessione alla Russia, nonostante il boicottaggio di Tartari e di altri oppositori. Il Parlamento ucraino non tarda a dichiarare il referendum incostituzionale, seguito da USA ed Unione Europea che decidono di imporre altre sanzioni. Uomini armati hanno tenuto isolato il palazzo in cui si è svolta la consultazione impedendo a giornalisti di tutto il mondo di accedervi, mentre sono in molti i parlamentari ad affermare di essere stati minacciati o addirittura spinti a votare. Funzionari ucraini come Mustafa Qirimoglu¹⁴⁴ affermano che la partecipazione al referendum non può obiettivamente essere stata superiore al 40% e che lo stesso sia stato antidemocratico, frettolosamente preparato e falsificato, non rispecchiando dunque la reale volontà della Crimea. Mentre Obama fa sapere che non riconoscerà l'esito del referendum, Putin dal canto suo dichiara che la consultazione è assolutamente conforme ai “principi del diritto

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Il realtà Yanukovich ha poi precisato di non aver mai richiesto un intervento militare russo nel Paese. Sarà però lo stesso rappresentante permanente della Federazione russa presso le Nazioni Unite a dimostrare il contrario fornendo una copia di una lettera firmata da Yanukovich stesso, e datata 1 Marzo 2014, in cui espressamente richiedeva l'utilizzo di forze armate russe per “ripristinare lo Stato di diritto, la pace, l'ordine, la stabilità e per consentire la protezione della popolazione dell'Ucraina”.

¹⁴³ Cfr. *Council conclusions on Ukraine*, Bruxelles, 3 Marzo 2014.

¹⁴⁴ Rappresentante della comunità tartara al Parlamento ucraino.

internazionale della Carta delle Nazioni Unite”.¹⁴⁵ Contestualmente, il Consiglio di Sicurezza dell’ONU vota una Risoluzione in cui afferma l’illegittimità del referendum crimeano; la Federazione esercita però il diritto di veto e ne impedisce l’approvazione, che altrimenti sarebbe stata garantita sulla base dei 13 voti a favore ottenuti e della sola astensione cinese¹⁴⁶.

Sulla base del risultato referendario, il 17 Marzo il Parlamento della Crimea dichiara ugualmente l’indipendenza dall’Ucraina e chiede di aderire alla Federazione russa. Di tutta risposta Putin accoglie la richiesta dichiarando la Crimea parte integrante della Russia per motivi sia materiali che morali, e ricordando ancora una volta il principio di autodeterminazione dei popoli. Annuncia inoltre la nazionalizzazione dei beni di Stato ucraini, il pagamento di stipendi e pensioni crimeane in rublo, e vengono da ultimo nazionalizzate anche le due più grandi aziende energetiche attive nella penisola: la Chornomornaftohaz e la Ukrtransgaz¹⁴⁷.

Il 18 Marzo infine, Putin firma l’accordo sull’annessione della Crimea alla Federazione. Per entrare in vigore però, il trattato richiede l’approvazione da parte della Corte costituzionale russa e la ratifica da parte di entrambe le Camere del Parlamento.

Il giorno seguente, il 19 Marzo, la Corte costituzionale russa approva pertanto l’accordo per l’ammissione della Crimea alla Federazione.

Il 20 Marzo la Duma ed il Senato, rispettivamente Camera bassa e Camera alta del Parlamento russo, ratificano il trattato di ammissione. Votano a favore 443 deputati su 450, con un solo voto contrario¹⁴⁸. Il Presidente Obama emette, in quello stesso giorno, un terzo *Executive order* che amplia la scopo dei due precedenti.¹⁴⁹

Il 27 Marzo l’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con 100 voti a favore, 11 contrari e 58 astensioni, adotta una risoluzione in difesa dell’integrità territoriale dell’Ucraina in cui si invitano gli Stati a non riconoscere gli esiti del referendum in quanto illegale, e a non sottoscrivere alcun accordo in grado di legittimarlo¹⁵⁰. Fra gli astenuti si contano Cina, India,

¹⁴⁵ Il riferimento del Presidente Vladimir Putin riguarda a ben vedere il principio di autodeterminazione dei popoli, così come sancito dagli artt. 1 par. 2 e 55 della Carta ONU.

¹⁴⁶ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 88.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 89.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 91.

¹⁴⁹ Cfr. *Executive Order n. 13660, Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine*, Washington, 20 Marzo 2014.

¹⁵⁰ Cfr. *UN General Assembly Resolution on Territorial integrity of Ukraine*, 27 Marzo 2014.

Brasile e Sud Africa, mentre tra i contrari si registrano Russia, Cuba, Corea del Nord, Nicaragua, Bielorussia, Bolivia, Siria, Armenia, Sudan, Venezuela e Zimbabwe¹⁵¹.

Il 15 Aprile il Parlamento ucraino approva una legge che dichiara la penisola di Crimea territorio momentaneamente occupato dalla Federazione russa e impone restrizioni di viaggio per gli ucraini in visita nella penisola.

● Il referendum crimeano tra autodeterminazione e secessione

Domenica 16 Marzo 2014 come già ricordato, gli abitanti della Crimea hanno votato per decidere l'indipendenza dall'Ucraina e la successiva annessione alla Federazione russa. L'affluenza alle urne è stata da record sfiorando la soglia dell'83%, e quasi il 97% degli aventi diritto alla consultazione si è espresso a favore del sì. Come conseguenza di questo risultato apparentemente schiacciante, la Repubblica autonoma di Crimea ha dichiarato appunto la propria indipendenza e ha stabilito tempi e modi per procedere alla formale annessione alla Russia di Putin.

A ben vedere però sono in molti a contestare la legittimità di tale referendum, Ucraina in testa seguita da Stati Uniti ed Unione Europea. Per sostenere la legittimità della consultazione, russi e crimeani filorussi invece hanno fatto più volte riferimento ad altri referendum storici quali quello kosovaro (invocato dallo stesso Putin)¹⁵², o anche il più recente referendum scozzese con il quale gli abitanti del nord della Bretagna sono stati chiamati a decidere sull'indipendenza dal Regno Unito. Tuttavia è lo stesso Foreign Commonwealth Office britannico a far notare come ci siano delle importanti e sostanziali differenze tra il referendum scozzese e quello crimeano, che riguardano – tra le altre cose – anche l'atteggiamento assunto dal governo centrale di fronte ad esso, e l'effettiva libertà concessa agli abitanti di esprimere il proprio voto in maniera indipendente; circostanze che non sembrano di contro essersi riscontrate nel caso della Crimea.

Il Governo di Kiev considera il referendum crimeano illegale perché secondo la Costituzione del Paese un'eventuale secessione di una parte del territorio nazionale dovrebbe essere votata

¹⁵¹ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 92.

¹⁵² Come ricordato in precedenza, Putin ha più volte giustificato l'annessione russa della Crimea sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli e paragonando l'indipendenza crimeana a quella dichiarata dal Kosovo dalla Serbia nel 2008, strenuamente sostenuta da un gran numero di Paesi occidentali. Per Mosca, anche in questo caso si tratterebbe di un intervento a scopo umanitario giustificato pertanto sul piano del diritto internazionale.

da tutti i cittadini ucraini e non soltanto da coloro che abitano la regione interessata; in pratica l'impossibilità di riconoscere come valido il referendum discende dal fatto che esso non sia stato né concesso, né tanto meno successivamente approvato da Kiev¹⁵³. Secondo la Russia al contrario, il referendum è lo strumento con il quale gli abitanti della Crimea hanno legittimamente deciso del loro futuro; il Governo russo sostiene inoltre che il nuovo Governo di Kiev non avrebbe neanche l'autorità di dichiararlo illegale, dal momento che si è insediato a suo dire a seguito di un colpo di Stato e per questo è esso stesso a doversi considerare illegittimo.

Un aspetto interessante riguarda poi anche la supervisione garantita durante la votazione. In Crimea gli unici ad aver assistito alla consultazione e alla sua regolarità sono state le forze militari e paramilitari russe che da settimane ormai occupavano il territorio. Al voto non hanno partecipato osservatori internazionali: nei giorni precedenti al referendum una squadra di osservatori dell'OSCE ha infatti tentato più volte di entrare in Crimea, ma è sempre stata bloccata al confine ucraino da forze filorusse. Alla mancanza di supervisione internazionale va aggiunto anche che il voto si è tenuto con urne trasparenti, facendo venir meno la garanzia della sua segretezza.

C'è poi anche chi sostiene a ben vedere che il referendum non sia stato organizzato in maniera appropriata. Ciò è deducibile primariamente dal fatto che siano trascorse soltanto tre settimane da quando è stato annunciato a quando si è tenuto, senza contare il fatto che non sia stato preceduto da alcuna campagna informativa, ma solo da un'intensa propaganda filorussa che descriveva addirittura come nazisti i membri del nuovo Governo di Kiev veicolando in maniera dunque evidente il voto futuro dei cittadini crimeani¹⁵⁴.

Per le ragioni quindi esposte sia l'OSCE che il G7, oltre a un buon numero di Paesi membri della comunità internazionale, hanno già chiarito che considerano il referendum crimeano illegale non riconoscendone il suo risultato. Vale la pena poi di fare un'ulteriore precisazione in tema di annessione. Il diritto internazionale prevede in materia che l'annessione possa

¹⁵³ Si veda a questo proposito l'art. 73 della Costituzione ucraina il quale espressamente stabilisce che "issues of altering the territory of Ukraine are resolved exclusively by an All-Ukrainian referendum". Il presente articolo va poi letto in concordanza con l'art. 85 co. 2 della Costituzione il quale precisa che referendum di questo tipo, che hanno ad oggetto modifiche del territorio dello Stato, oltre che ad essere votati da tutti gli ucraini possono essere indetti soltanto dalla Verkhovna Rada, ovvero il Parlamento centrale con sede a Kiev. L'illegittimità costituzionale del referendum crimeano emergerebbe da ultimo anche da un'analisi degli artt. 1 e 2 che sanciscono il principio dell'indivisibilità dello Stato, e dall'art. 134 che riconosce la Crimea come "parte integrante ed inscindibile del territorio dello Stato ucraino".

¹⁵⁴ M. PEDRAZZI, *La liceità delle operazioni russe in Ucraina*, "IRIS-AIR", Milano, Ottobre 2014.

avvenire in tre modi: tramite l'incorporazione da parte di uno Stato di un territorio "nuovo" appena scoperto e disabitato, tramite la firma di un trattato di "cessione" – ipotesi che curiosamente è proprio quella che riguarda la Crimea quando nel 1954 l'allora Presidente russo Nikita Chruscev con accordo decise di cederla all'Ucraina – oppure mediante l'occupazione pacifica fatta di un'area e protrattasi per un lungo periodo di tempo (ipotesi quest'ultima che lascia spazio a non poche interpretazioni ed ambiguità)¹⁵⁵. Orbene, nessuno di essi contempla dunque l'organizzazione di un referendum, svoltosi peraltro senza un accordo con il governo centrale come è stato nel caso di specie.

• **La liceità delle operazioni russe in Crimea e il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali**

È indiscutibile che l'intervento russo in Ucraina, per quanto possano essere "originali" certe sue caratteristiche e modalità di attuazione, ricada tra le violazioni palesi del diritto internazionale. Con riferimento specifico alla situazione in Crimea non vi sono dubbi circa il diretto coinvolgimento russo realizzato, come visto, sia attraverso l'impiego di truppe nazionali già presenti nella penisola che – come ammesso anche dallo stesso Putin – tramite l'apporto di nuove forze provenienti dalla Federazione. È un dato di fatto altresì che è sotto il controllo militare russo che sia stata dichiarata l'indipendenza della Crimea e si sia svolto il successivo referendum che ha condotto all'annessione di questo territorio alla Federazione. Il carattere quanto meno inconsueto di queste operazioni non impedisce però di considerarle come violazioni di importati divieti posti dall'ordinamento internazionale. Si ravvisa infatti non solo la violazione di norme che vietano l'uso della forza nelle relazioni internazionali¹⁵⁶, ma anche di quelle che vietano l'aggressione, secondo la definizione data di essa dalla Risoluzione n. 3314 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1974¹⁵⁷. La definizione data di aggressione include tra le sue fattispecie anche l'invasione o occupazione del territorio di un altro Stato, e l'uso delle forze armate di uno Stato presenti sul territorio di un altro con il suo consenso al di là dei termini previsti dall'accordo. È a tali fattispecie che facciamo specifico riferimento dal momento che sono esse a ricorrere in considerazione dell'intervento russo attuato in Crimea. Secondo alcuni esso potrebbe in realtà anche costituire un'ipotesi di

¹⁵⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 120-121.

¹⁵⁶ Il divieto è enunciato espressamente dall'art. 2 co. 4 della Carta delle Nazioni Unite e fa ormai parte del diritto internazionale consuetudinario.

¹⁵⁷ La Risoluzione n. 3314 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è stata poi riutilizzata come parametro per la definizione del crimine di aggressione, oggi contenuta nell'emendamento allo Statuto della Corte Penale Internazionale adottato a Kampala nel 2010.

attacco armato che, se accertato, determinerebbe come effetto (seppur improbabile) la legittimità di una risposta armata ucraina, in quanto ipotesi di legittima difesa azionabile da parte dello Stato aggredito ai sensi dell'art. 51 della Carta ONU. In realtà, a detta di chi scrive, sarebbe difficile pensare alle operazioni russe condotte in Crimea come ad un'ipotesi di attacco armato; circostanza questa che permette di contro di distinguere il caso di specie da quello relativo all'Ucraina sud-orientale in cui la configurazione di un attacco da parte della Federazione russa sembra invece essere innegabile. Pertanto la fattispecie in esame pur integrando gli estremi di un'aggressione e di una violazione del divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, non configura anche un'ipotesi di “*armed attack*” e non giustificerebbe quindi alcuna legittima difesa individuale o collettiva da parte dell'Ucraina¹⁵⁸.

Quanto poi all'annessione della penisola crimeana, al di là del fatto che essa si basi su una dichiarazione di indipendenza e su un referendum privi di qualsivoglia legittimità, va sottolineato come le ragioni sostenute da Putin siano di per sé infondate. Il richiamo fatto al principio di autodeterminazione dei popoli non risulterebbe infatti applicabile nel caso di specie in quanto i crimeani sono una comunità priva dei presupposti per potersi considerare titolare effettiva di tale diritto. Lo stesso dicasi per il richiamo – dal forte impatto e valore simbolico – fatto dal Presidente russo al caso del Kosovo per sostenere la legittimità del referendum della Crimea. Per quanto non si neghi una cattiva gestione della crisi dei Balcani da parte di molti Paesi occidentali, il parallelismo Kosovo-Crimea regge solo fino ad un certo punto. Tralasciando infatti che a seguito del referendum kosovaro del 2008 il Kosovo ha solo acquisito l'indipendenza dalla Serbia senza essere annesso da alcun altro Stato, si deve considerare che nel caso di specie la dichiarazione di indipendenza è stata una conseguenza delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale commesse in quel territorio; violazioni del tutto assenti invece nel contesto della Crimea.¹⁵⁹

Le reazioni prevalenti della comunità internazionale sembrano confermare questa lettura. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 68/262 ha sottolineato l'invalidità del referendum ed ha invitato tutti gli Stati a non riconoscere nessuna alterazione fatta dello status della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli. Per ovvi motivi invece è mancata una risposta da parte del Consiglio di Sicurezza della stessa Organizzazione, per cui le uniche misure e sanzioni concretamente adottate sono state soltanto

¹⁵⁸ G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, “Formiche”, Roma, Marzo 2014.

¹⁵⁹ M. PEDRAZZI, *La liceità delle operazioni russe in Ucraina*, cit.

quelle di alcuni Paesi occidentali, e di natura prevalentemente economica. Non è infatti un tabù che il sistema di sicurezza della Nazioni Unite sia impossibilitato a funzionare ove la pace sia minacciata o infranta da un suo membro permanente qual è la Russia, Paese direttamente coinvolto in questa crisi.

• **Le ragioni di Vladimir Putin: sostegno all'autodeterminazione dei popoli, difesa dei propri cittadini all'estero ed intervento su invito**

Restando con lo sguardo concentrato sul fronte crimeano appare dunque incontestabile che la Russia di Putin si sia resa responsabile della violazione di importanti norme e divieti internazionali, a cominciare da quello che vieta l'uso della forza armata nelle relazioni internazionali. La Federazione dal canto suo non ha atteso molto a controbattere le accuse rivolte, invocando nello specifico due possibilità che a suo dire potrebbero essere utilizzate per giustificare l'uso della forza da parte di Mosca nonostante il divieto generale di cui all'art. 2 co. 4 della Carta ONU. Tali possibilità sono l'autodifesa, unita alla necessità di difendere i propri cittadini all'estero, e l'intervento su invito.

Una delle eccezioni riconosciute al divieto dell'uso della forza è l'articolo 51 della Carta ONU, il quale consente ad uno Stato di usare la forza come risposta ad un attacco armato. La norma infatti – come peraltro richiamato in precedenza – stabilisce che “nessuna delle disposizioni contenute nel presente statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali”¹⁶⁰. Per capire se possa ciò realmente giustificare l'impiego di forze armate operato da Mosca in Crimea, è allora necessario prima di tutto capire se un attacco armato contro la Russia sia avvenuto o meno, dal momento che sarebbe esso a legittimare una risposta della Federazione a titolo di autodifesa. A questo proposito c'è da notare come non vi sia stato alcun dispiegamento di truppe ucraine sul territorio russo, per cui almeno a prima vista sarebbe da escludere che possa parlarsi di attacco armato “diretto” compiuto da Kiev¹⁶¹. Nonostante ciò, la Federazione russa ha continuato a cercare di legittimare la forza armata impiegata in Crimea facendo leva sul concetto di legittima difesa, appellandosi al fatto che il personale militare e i cittadini russi presenti nella

¹⁶⁰ Cfr. art. 51 della Carta ONU.

¹⁶¹ G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, cit.

penisola crimeana siano stati minacciati dalle nuove autorità ucraine. Diciamo che anche in questa affermazione c'è un fondo di verità. La ben nota Risoluzione n. 3314 del 14 Dicembre del 1974 adottata dall'Assemblea Generale sulla definizione di aggressione dimostra infatti che la nozione di attacco armato (presupposto per l'autodifesa) non sia legata esclusivamente al territorio dello Stato aggredito. La Risoluzione afferma infatti che uno Stato può essere oggetto di un “*armed attack*” che accade anche al di fuori del suo territorio, vale a dire cioè un attacco extraterritoriale armato; diversamente, altre fattispecie previste dalla stessa Risoluzione richiedono espressamente il verificarsi di un'invasione o di un attacco armato diretto contro il territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro. Pertanto da ciò possiamo ricavare queste considerazioni: che abbiamo varie tipologie di aggressione alcune delle quali – come visto – non implicano necessariamente l'impiego diretto della forza armata contro il territorio o la sovranità di un altro Stato, e che la nozione di attacco armato non esaurisce quella di aggressione, essendovi infatti atti che vengono qualificati come tali lungi dal poter costituire un'ipotesi di attacco armato e dal poter quindi giustificare il ricorso all'autodifesa. In aggiunta poi viene anche richiesto di verificare che vi sia proporzionalità tra l'attacco armato e l'autodifesa individuale o collettiva adottata dallo Stato aggredito in risposta ad esso.¹⁶²

Per questo alla Russia che invoca il diritto di autodifesa nel caso della Crimea, spetta l'onere di fornire delle prove tali da dimostrare che gli atti compiuti dalle forze militari ucraine contro quelle russe siano qualificabili come un attacco e che siano di una gravità tale da giustificare la risposta adottata. Ora, un attacco armato contro i militari russi in Crimea non si è mai verificato, per cui la stessa Russia non può giustificare il ricorso all'uso della forza armata senza aver subito un'azione offensiva da parte delle forze militari ucraine in territorio crimeano. Nonostante questo la Federazione continua a sostenere che l'intervento in Crimea sia stato compiuto perché preoccupata per la sicurezza dei suoi cittadini ivi residenti¹⁶³.

Su questo punto peraltro la stessa dottrina internazionalistica è divisa, nel senso che vi è una parte che asserisce che gli Stati hanno il diritto di fare uso della forza ai fine di proteggere i propri cittadini che si trovano all'estero, considerandoli come una sorta di “estensione dello Stato”, e un'altra parte che invece sembra negare questa possibilità. Stando al primo indirizzo dottrinale perché ciò possa essere consentito è necessario che ricorrano tre condizioni: la

¹⁶² Sul concetto di autotutela o legittima difesa si veda, per tutti, B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 383-393.

¹⁶³ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, “Questions of International Law”, www.qil-qdi.org/, Maggio 2014.

prima è che deve esserci una minaccia imminente a danno dei propri cittadini all'estero; la seconda consiste nella incapacità o mancanza di volontà dello Stato territoriale di proteggerli, e infine la terza concerne le misure di protezione adottabili che devono essere strettamente confinanti con l'oggetto della tutela dei propri cittadini da imprevisti che possono nuocerli¹⁶⁴.

Su questo punto abbiamo una serie di esempi, come la liberazione degli ostaggi israeliani in Uganda nel 1976, l'invasione delle truppe statunitensi a Panama nel 1989, o quella delle forze militari russe in Georgia nel 2008. In relazione a quest'ultimo caso va detto poi che all'intervento di Mosca per proteggere i propri cittadini in Georgia, l'Occidente (UE e USA) all'epoca non si oppose, ma contestò soltanto la proporzionalità dell'azione da parte russa. Tuttavia anche qualora si riconoscesse esistente un tale diritto all'uso della forza armata a difesa dei propri cittadini all'estero, sarebbe molto arduo servirsene per giustificare l'intervento della Federazione russa in Crimea¹⁶⁵. La Federazione infatti afferma che si sia in presenza di una vera e propria minaccia per la vita e la salute dei cittadini russi, ma non è mai riuscita in concreto a stabilire come essi siano messi in pericolo dal passaggio di governo che si è verificato in Ucraina il 23 Febbraio. Pertanto, ad avviso di chi scrive, l'autorizzazione russa all'uso della forza armata non può essere giustificata appellandosi all'istituto della legittima difesa di cui all'art.51 della Carta dell'ONU. Prima di tutto perché nessun attacco armato contro cittadini russi è imputabile al Governo di Kiev, ed in secondo luogo perché gli atti compiuti da Mosca avrebbero dovuto come minimo soddisfare i requisiti di necessità e di proporzionalità perché potessero nel caso di specie essere giustificati e considerati leciti in connessione con l'articolo in esame¹⁶⁶.

Altra ragione invocata da Putin a sostegno dell'intervento russo nella penisola concerne l'intervento militare su invito. Le autorità moscovite hanno infatti basato la propria azione sull'assenso dato dalle autorità di Kiev, una volta accertato di non poterla giustificare sulla base della necessità di proteggere i propri cittadini da minacce alla loro sicurezza che pare non si siano mai verificate¹⁶⁷. Il problema però è dato dal fatto che la richiesta di intervento sia provenuta da parte dell'ex Presidente ucraino Yanukovich e dal neo Primo ministro della provincia autonoma di Crimea, e ci si chiede dunque se tali soggetti – un Presidente destituito ed un Primo ministro eletto a seguito di un referendum considerato illegittimo – abbiano

¹⁶⁴ G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, cit.

¹⁶⁵ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

realmente il potere di invitare la Russia ad intervenire sul suolo ucraino giustificando pertanto la sua azione coercitiva.

Certamente non è sempre facile valutare la legittimità dell'intervento militare su invito o richiesta e, come la stessa Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha osservato, dal momento che l'intervento in esame rappresenta una *estrema ratio* per la repressione di disordini interni ad un Stato, non vi devono essere dubbi o incertezze sulla richiesta e circa l'effettiva presentazione fatta di essa da parte dello Stato interessato. La questione è dunque se il Presidente Yanukovich sia ancora in grado di rappresentare il Governo ucraino, dal momento che il Parlamento del Paese ha approvato una risoluzione in data 22 Febbraio 2014 in cui chiedeva a Yanukovich di rassegnare le sue dimissioni e ha eletto Turchynov come suo successore il giorno seguente¹⁶⁸. In realtà per chiarire questo aspetto non è neanche strettamente necessario risolvere questi dubbi, dal momento che la validità del consenso dato da Yanukovich potrebbe essere negata basandosi anche solo sulla semplice assenza di un controllo effettivo da parte sua sull'intero territorio dell'Ucraina a seguito della fuga in Russia. Quindi dal momento che il controllo del territorio è requisito fondamentale per poter stabilire chi abbia il diritto a presentare una richiesta di invito, si deve concludere che il Presidente Yanukovich non ne sia titolare; e questo sia che si consideri legittima la sua deposizione sia che venga vista come un colpo di Stato¹⁶⁹. Il sostegno ad un governo legittimo che subisce un rovesciamento poteva dunque essere dato in questo caso solamente attraverso una decisione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, ai sensi del capitolo VII della Carta.

Riguardo invece alla richiesta di intervento formulata dal Primo ministro della provincia autonoma di Crimea, va precisato su questo punto che l'autore di essa debba essere un rappresentante dell'organo centrale; non è dunque accettabile che il capo di un ente federale di uno Stato possa rilasciare una dichiarazione di intervento ad un Paese terzo, essendo essa una facoltà riservata alle sole autorità centrali di Kiev¹⁷⁰. Pertanto anche questa ragione invocata da Putin a sostegno della legittimità del suo intervento in Crimea è da considerarsi infondata.

In conclusione, l'intervento russo operato nella penisola crimeana è da ritenersi illegittimo. Esso rappresenta una palese violazione dell'art. 2 co. 4 della Carta ONU che vieta l'uso della

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, cit.

¹⁷⁰ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

forza armata nelle relazioni internazionali, e non risulta giustificabile alla stregua dell'art. 51 che prevede ipotesi di deroga al principio in esame. Nel caso di specie né l'autodifesa, né l'intervento su invito, possono essere invocati a sostegno della liceità delle operazioni messe in atto dalla Federazione russa. L'autodifesa non è giustificabile in considerazione del fatto che nessun attacco armato sia stato compiuto da Kiev ai danni di cittadini russi o russofoni presenti in Crimea; mentre l'intervento su invito cede in ragione del fatto che la richiesta sia provenuta da parte di soggetti – un Presidente destituito ed un rappresentante di una comunità locale – non titolari del diritto di formularla¹⁷¹. Dunque quella compiuta dalle truppe di Mosca in Crimea è un'aggressione, non tale però da qualificarsi anche come un'ipotesi di un attacco armato che altrimenti legittimerebbe l'Ucraina a rispondere azionando lo stesso istituto dell'autotutela (individuale o collettiva) invocato da Putin nel caso di specie¹⁷²; e sembrerebbe proprio questo, come vedremo, a distinguere questa ipotesi dall'aggressione compiuta dalla Federazione nelle regioni sud-orientali del Paese.

A ogni modo l'uso della forza russa in Crimea è illegale e contrasta con il diritto internazionale, giustificando pertanto reazioni da parte della comunità degli Stati. Ed anche qualora si volesse qualificare l'intervento russo come “umanitario” e non militare il risultato non cambierebbe¹⁷³; e d'altronde nemmeno Putin ha invocato finora tale espressione, dato che è il suo stesso Stato che in passato spesso si è opposto alla validità di interventi occidentali di questo tipo. In aggiunta, anche se si accettasse la validità di questa dottrina, un intervento umanitario non sarebbe comunque riconoscibile nel caso di specie, dal momento che esso richiede che la popolazione civile risulti vittima di crimini contro l'umanità, e non vi sono prove tangibili che la popolazione di lingua russa residente in Crimea abbia subito gravi violazioni dei propri diritti umani.

¹⁷¹ Cfr. A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

¹⁷² Cfr. M. ARCARI & M. ROSCINI, *International law and the “Crimean conundrum”: legal issues arising from the 2014 Russia/Ukraine crisis*, cit.

¹⁷³ G. PACCIONE, *La crisi in Crimea e il divieto dell'uso della forza*, cit.

3. Il fronte sud-orientale

Come più volte ricordato la crisi ucraina sta coinvolgendo da molto vicino in particolare due fronti: quello crimeano di cui trattato finora, e quello sud-orientale comprendente le regioni del Donbass.

La situazione nell'Ucraina orientale appare essere a prima vista un po' più complessa. Vari indizi sembrano confermare anche in questo caso un coinvolgimento della Federazione russa, anche se piuttosto che intervenire direttamente pare che – almeno all'inizio – Mosca si sia limitata ad un'aggressione per così dire “indiretta”, appoggiando e sostenendo in vario modo (soprattutto economicamente e militarmente) i ribelli separatisti presenti nell'area, ma non intervenendo personalmente con delle proprie truppe¹⁷⁴. Tuttavia che sia diretto o meno l'intervento russo è questione giuridicamente irrilevante, dal momento che stando alla definizione data dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1974 l'aggressione comprenderebbe al proprio interno anche quella indiretta, consistente ad esempio nel sostegno prestato da uno Stato a forze irregolari o a bande armate in vista di incursioni contro un altro o della loro partecipazione ad atti di guerra civile¹⁷⁵. Sembra quindi *prima facie* indiscutibile poter anche in questo caso accusare la Federazione russa di aggressione ai danni dell'Ucraina, aggiungendo però che gli scontri nel sud-est del Paese hanno subito un'evoluzione tale e assunto dei connotati, che secondo alcuni potrebbero far parlare di un vero e proprio attacco armato commesso da Mosca¹⁷⁶. È un'ipotesi questa ben più grave di una “semplice” aggressione e che potrebbe produrre delle conseguenze anch'esse più incisive, prima fra tutte una possibile (seppur improbabile allo stato attuale) risposta armata di Kiev a titolo di autodifesa, in quanto legittimata nel caso di specie ad invocare l'art. 51 della Carta ONU.

¹⁷⁴ M. PEDRAZZI, *La liceità delle operazioni russe in Ucraina*, cit.

¹⁷⁵ Cfr. Risoluzione n. 3314 sulla Definizione di aggressione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 14 Dicembre del 1974.

¹⁷⁶ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

● **Antefatti: Oblast di Donetsk e Oblast di Lugansk**

La guerra dell'Ucraina orientale o guerra del Donbass è un conflitto ancora in corso che ha avuto inizio nel Marzo 2014 quando alcuni manifestanti armati si sono impadroniti, stando alle testimonianze, di alcuni palazzi governativi dell'Ucraina orientale nelle regioni di Donetsk e Lugansk, nel bacino del Donbass. Sulla scia degli eventi crimeani i ribelli separatisti provvederanno a dichiarare l'indipendenza delle due regioni¹⁷⁷, facendo inoltre presente che anch'essi a breve avrebbero indetto dei referendum confermativi di questa mutuata realtà geopolitica.

Tra il 22 ed il 25 Agosto ufficiali della NATO segnalano di aver avvistato artiglieria e personale militare russo attraversare il confine ucraino senza il permesso del governo locale, il che non lascerebbe più alcun dubbio sull'aggressione da parte della Russia che fino ad allora si era difesa da queste accuse negando categoricamente di aver prestato il proprio sostegno alle forze separatiste. Saranno poi gli scontri accesissimi che di lì seguiranno a permettere infine di far parlare anche di un vero e proprio attacco armato da parte della Federazione. Questi sconfinamenti, che si sono verificati sia in zone sotto il controllo delle forze filo-russe che in aree libere da attacchi ribelli come ad esempio l'Oblast di Donetsk, sono infatti ben presto sfociati in bombardamenti delle posizioni ucraine presenti nelle regioni di confine del Donbass. Il capo del servizio di sicurezza dell'Ucraina, Valentyn Nalyvajcenko, ha dichiarato che gli eventi del 22 Agosto sono stati "un'invasione ed attacco diretto della Russia in Ucraina", parole confermate anche da un gran numero di funzionari occidentali.

Oblast di Donetsk

I tentativi di occupare la sede dell'Amministrazione statale Regionale di Donetsk sono iniziati a seguito delle proteste pro-russe che sono scoppiate nelle regioni sud-orientali dell'Ucraina sulla scia, come ricordato, dell'Euromajdan. Il 6 Aprile circa 2000 persone si sono riunite in una manifestazione nel centro della città per chiedere che venisse indetto un referendum simile a quello svoltosi nel Marzo in Crimea. I manifestanti annunciarono anche che se ciò non fosse avvenuto avrebbero preso il controllo delle sedi del governo regionale e licenziato con un "mandato popolare" tutti i consiglieri e tutti i membri del Parlamento eletti. E dal

¹⁷⁷ Prendono così vita la Repubblica popolare autonoma di Donetsk e la Repubblica popolare autonoma di Lugansk.

momento che tali richieste non sono state soddisfatte mantennero la promessa, votando infine a favore dell'indipendenza dall'Ucraina. Fu così che è nata il 6 Aprile 2014 la DPR, ovvero la Repubblica Popolare di Donetsk.

Oblast di Lugansk

Quello che è accaduto a Donetsk si è poi ripetuto a Lugansk, capoluogo della vicina regione Lugans'ka, dove lo stesso giorno del 6 Aprile circa 1000 attivisti hanno dato luogo ad occupazioni simili. La polizia non è stata in grado di riprendere il controllo degli edifici, con i manifestanti che nel frattempo chiedevano la federalizzazione della regione o in alternativa la sua incorporazione nella Federazione russa come avvenuto per la Crimea. Valery Bolotov viene eletto "Governatore del Popolo", mentre intanto la città annuncia l'indizione di un referendum previsto per il Maggio successivo, per determinare se la regione debba dichiararsi indipendente dallo Stato ucraino e conseguentemente annettersi o meno alla Russia di Putin. Fu così che è stata proclamata la LPR, ovvero la Repubblica Popolare di Lugansk, mentre i manifestanti sanciscono il russo come lingua ufficiale e si accordano sul successivo referendum relativo all'annessione.

• La crisi del Donbass: cronologia degli eventi

Il 30 Marzo migliaia di filorussi scendono in piazza a Donetsk e Kharkiv, città dell'Ucraina orientale russofona, per chiedere una maggiore autonomia della regione. Il Governo di Kiev però non condivide la proposta russa di fare dell'Ucraina uno Stato federale assecondando le richieste autonomiste (e secessioniste) dei filorussi delle regioni orientali e meridionali del Paese¹⁷⁸.

Il 6 di Aprile, con l'acuirsi dei disordini, viene proclamata dai ribelli la nascita della Repubblica sovrana di Donetsk, e viene annunciato anche un referendum per l'11 Maggio riguardante la possibile annessione futura della regione alla Federazione russa¹⁷⁹.

In risposta a tutto questo, il neo Presidente ucraino ad interim Turchynov promette di lanciare una grande operazione anti-terrorismo contro i movimenti separatisti delle regioni del Donbass. Il ministro degli Interni Avakov il 9 Aprile dichiara che i disordini scoppiati a Donetsk e Lugansk si sarebbero risolti nel giro di 48 ore, dando forse prova del fatto che il

¹⁷⁸ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 27-28.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

Governo di Kiev non fosse pienamente cosciente della gravità e dell'intensità della rivolta scoppiata nell'est del Paese.

Nella stessa giornata del 9 Aprile circa sessanta manifestanti filorussi vengono catturati dalle forze di polizia governative a Donetsk, mentre all'incirca una cinquantina vengono sgomberati nei palazzi di governo della città di Lugansk. Stando a quanto dichiarato dal Governo di Kiev, e confermato poi anche da fonti locali, non vi sarebbero stati morti durante le operazioni ma solo feriti, tanto tra le file dei manifestanti quanto tra quelle della polizia ucraina.

Il 10 Aprile è la volta invece di Charkiv, capitale dell'omonimo Oblast, anch'essa teatro per qualche giorno degli scontri tra manifestanti filorussi e membri della polizia governativa. Circa 100 manifestanti che avevano occupato la sede del Governo regionale vengono fatti disperdere anche se, stando alle testimonianze, pare non abbiano mostrato troppa resistenza alla richiesta di abbandonare l'edificio. Anche qui la polizia ucraina dichiara di non aver fatto uso di armi da fuoco, e difatti il bilancio è solo di qualche arresto e di poche decine di feriti lievi. Intanto circa 40.000 soldati russi restano schierati lungo il confine ucraino orientale in attesa di ordini da Mosca.

L'11 Aprile la NATO diffonde una serie di fotografie che testimonierebbero un dispiegamento massiccio di forze russe vicino al confine con l'Ucraina¹⁸⁰. La Federazione russa smentisce e controbatte accusando la NATO di "violare i principi dell'atto base della dichiarazione di Vienna" rafforzando la propria presenza ai confini con la Federazione¹⁸¹.

L'intervento delle forze di polizia ucraine diretto a domare gli animi della rivolta ha prodotto però l'effetto contrario. Il 13 Aprile altri militanti separatisti sequestrano l'ufficio del Ministero dell'Interno a Donetsk; è a seguito di questo intervento che cominciano ad espandere il loro controllo nell'intera regione.

Il 16 Aprile è la volta dell'edificio sede dell'amministrazione comunale della città, nuovamente rioccupato dopo essere stato sgomberato dalle forze di polizia ucraine nei giorni precedenti. Seguono ulteriori attacchi da parte dei ribelli filorussi che il 27 dello stesso mese prendono d'assalto gli uffici della rete televisiva regionale di Stato. I militanti cominciano a trasmettere canali televisivi russi, mentre il 4 Maggio la bandiera della Repubblica Popolare

¹⁸⁰ *Ivi*, p. 94.

¹⁸¹ Cfr. www.ansa.it/sito/notizie/mondo/europa/2014/04/11/ucrainasale-tensione-ultimatum/.

di Donetsk si issa sopra il quartier generale della polizia della città sostituendo quella ucraina¹⁸².

Sull'esempio offerto da Donetsk si innesca una reazione a catena anche in altre città delle regioni del Donbass. Sempre nel mese di Aprile a Sloviansk, città a nord dell'Oblast di Donetsk, ribelli filorusi arrestano il sindaco della città e lo sostituiscono con il filorusso Ponomarev, mentre prendono anche il controllo del deposito di armi della polizia municipale. Il sequestro delle armi da fuoco induce il Governo ucraino a lanciare una nuova un'operazione anti-terrorismo per riprendere la città; controffensiva che determinerà una situazione di stallo tra forze filorusse da un lato e Forze Armate ucraine dall'altro, con la città che resterà assediata fino al 5 Luglio mentre il numero degli sfollati sale a 20.000¹⁸³.

Eventi analoghi si scatenano sempre nel nord della regione a Kramatorsk, con i combattenti che occupano la stazione di polizia e issano la bandiera della neo ed autoproclamatasi Repubblica Popolare di Donetsk, mentre lanciano un *ultimatum* al sindaco della città in cui gli si chiede di giurare fedeltà al nuovo Stato altrimenti sarebbe stato rimosso dall'incarico¹⁸⁴.

Il 17 Aprile si svolge a Ginevra l'incontro tra i Ministri degli Esteri ucraino e russo, il Segretario di Stato americano e l'Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea. Le parti raggiungono un accordo su punti importanti quali l'avvio di un processo di riforme della Costituzione ucraina, il disarmo delle parti, l'ammnistia per i manifestanti e lo sgombero degli edifici occupati¹⁸⁵. L'attuazione di tali misure sarà poi monitorata da uno *Special Monitoring Mission* dell'OSCE¹⁸⁶.

Il 22 Aprile la tregua seguita all'accordo di Ginevra mostra le prime incrinature. Continuano infatti gli scontri ai quali seguono nuove perdite di vite umane nell'est ucraino.

Il 24 Aprile è il turno di Mariupol. Gli scontri tra le forze governative e i gruppi filorusi si intensificano poi nei primi di Maggio, con le schermaglie tra le due fazioni che portano all'incendio della sede dell'amministrazione comunale. Le forze governative però non raggiungono il risultato sperato. Decisi a non darsi alla fuga i filorusi continuano ad

¹⁸² A. IANNUZZI, *Ucraina-Russia, guida al conflitto*, "Lettera 43", Milano, Settembre 2014.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., pp. 94-95.

¹⁸⁶ Cfr. *Geneva Statement on Ukraine* n. 140417/01, Geneva, 17 Aprile 2014.

alimentare nuovi focolai di protesta nella città. Le truppe ucraine ne riacquisiscono il controllo soltanto il 13 Giugno con l'assistenza della Guardia Nazionale¹⁸⁷.

Il 28 Aprile gli Stati Uniti impongono nuove sanzioni nei confronti di sette funzionari governativi russi tra i più vicini al Presidente Putin e 17 aziende a lui legate¹⁸⁸. Il giorno seguente è la volta dell'Unione Europea che pubblica sulla Gazzetta ufficiale una nuova lista di 15 personalità russe nei cui confronti vengono imposte sanzioni consistenti nel congelamento dei beni e nel divieto di concessione dei visti¹⁸⁹.

Il 7 Maggio, mentre Kiev riceve la prima *tranche* di 3,19 miliardi di dollari del piano di aiuti da 17 miliardi deciso dal Fondo Monetario Internazionale, in un incontro al Cremlino il Presidente di turno dell'OSCE, Burkhalter, propone a Putin un piano da attuare per uscire da questa situazione di stallo. Dopo l'incontro Putin chiede ai secessionisti di rinviare il referendum previsto per l'11 Maggio, e a Kiev di fermare immediatamente le operazioni militari nell'est del Paese¹⁹⁰.

A dispetto delle sollecitazioni russe alle quali sono seguite anche quelle europee, l'11 Maggio si vota per il referendum separatista nelle regioni dell'Ucraina sud-orientale di Donetsk e di Lugansk. L'Unione Europea considera illegali tali referendum perché organizzati da soggetti privi di legittimità democratica, e dichiara altresì di non riconoscerne il risultato. Sulla base dei risultati forniti dagli indipendentisti, avrebbero votato per l'indipendenza delle autoproclamate Repubbliche di Donetsk e di Lugansk il 95,98% e l'89,07% della popolazione. Kiev procede immediatamente a non riconoscere i due referendum definendoli "una farsa di propaganda senza conseguenze giuridiche"; di contro il Cremlino dichiara di riconoscerne la loro legittimità in quanto strumenti con i quali la popolazione di quelle regioni ha espresso in maniera civile la propria volontà¹⁹¹.

Qualche giorno dopo, il 25 Maggio, si tengono in Ucraina le elezioni presidenziali. I *leaders* secessionisti delle neo proclamate Repubbliche di Donetsk e di Lugansk dichiarano di essere

¹⁸⁷ A. IANNUZZI, *Ucraina-Russia, guida al conflitto*, cit.

¹⁸⁸ Cfr. *Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Officials and Entities*, US Department of Treasury, 28 Aprile 2014.

¹⁸⁹ Cfr. Regolamento di esecuzione UE n. 433/2014 del Consiglio Europeo concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina. La lista delle personalità colpite dalle nuove sanzioni UE annovera anche il Capo di Stato maggiore russo Valery Gerasimov, il direttore dell'intelligence militare Igor Sergun, e due vice-Presidenti della Duma appartenenti al partito di Putin.

¹⁹⁰ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 99.

¹⁹¹ *Ivi*, p. 100.

disposti a riconoscere il Governo del nuovo Presidente che sarà eletto solo se Kiev riconoscerà la loro indipendenza e ritirerà le proprie truppe. La chiusura delle urne assegna la vittoria all'oligarca Petro Poroshenko con il 55,9% dei voti ottenuti¹⁹².

Il 7 Giugno Poroshenko giura dinanzi al Parlamento come nuovo Presidente dell'Ucraina e si impegna a difendere l'unità del Paese pur offrendo forme di decentramento alle regioni orientali russofone in rivolta per tentare di risolvere la crisi in corso.

Il 20 Giugno il neo Presidente presenta i 14 punti per il suo piano di pace per l'Ucraina sud-orientale. Tra essi figurano: il disarmo, l'impunità per i separatisti che non si sono macchiati di gravi reati e la creazione di un corridoio per consentire ai "mercenari" di lasciare il Paese. Poroshenko prevede anche una riforma costituzionale per dare maggior potere alle regioni e per proteggere la lingua russa, in aggiunta ad un piano economico volto a creare nuovi posti di lavoro nelle regioni separatiste. Per avviare questo progetto promette anche di ordinare alle truppe di Kiev di cessare il fuoco in maniera unilaterale, in modo tale da permettere poi ai miliziani filorussi di deporre a loro volta le armi. Mosca, pur affermando che si tratti di una buona proposta, boccia però il piano di pace di Kiev. Per il Cremlino manca l'elemento chiave, ovvero la partecipazione diretta dei separatisti ai negoziati¹⁹³.

21 Giugno. Continuano gli scontri nell'est dell'Ucraina nonostante l'annunciato cessate il fuoco indetto da parte delle forze regolari ucraine.

Mentre sono ormai evidenti i contorni della guerra civile che si sta combattendo nel Paese, ad aggravare la situazione il 17 Luglio un aereo di linea malese – un Boeing 777 partito da Amsterdam e diretto a Kuala Lumpur – viene abbattuto nell'area di Donetsk causando la morte di tutte le 298 persone a bordo. Secondo il Ministero della Difesa ucraina i miliziani avrebbero colpito per errore l'aereo della Malaysia Airlines nel tentativo di cercare un aereo da trasporto ucraino che gli era stato segnalato dalle forze di difesa russe. I separatisti dal canto loro respingono ogni responsabilità e accusano a loro volta Kiev di aver abbattuto quell'aereo di linea scambiandolo per un aereo di ricognizione russo che quotidianamente sono autori di sconfinamenti puntualmente contestati dalle autorità ucraine¹⁹⁴.

Il 29 Luglio l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, Navy Pillay, dichiara che i morti accertati nell'Ucraina sud-orientale sono saliti a 1129 mentre si stimano oltre 3400

¹⁹² *Ivi*, p. 103.

¹⁹³ *Ivi*, p. 106.

¹⁹⁴ *Ivi*, p. 110.

persone tra quelle ferite. Viene anche denunciato l'uso di armi pesanti in zone residenziali sia da parte dei filorussi che da parte dell'esercito ucraino, mentre riguardo l'abbattimento del Boeing 777 della Malaysia Airlines Pillay afferma che date le circostanze “questa violazione del diritto internazionale potrebbe costituire un crimine di guerra”.

Bombardamenti si verificano nei giorni seguenti a Kramatorsk e a Sloviansk. Successivamente le truppe ucraine riconquistano Druzhkivka, Kostyantynivka e Artemivsk, mentre a Donetsk, roccaforte dei filorussi, i miliziani distruggono ponti, strade e ferrovie per impedire l'arrivo in città di altri uomini e mezzi pesanti da Kiev. Combattimenti intensi continuano anche nell'Oblast di Lugansk: un *raid* aereo lanciato dalle Forze Armate ucraine riesce ad abbattere un lanciarazzi comandato dagli insorti, con il Governo ucraino che dichiara che almeno 500 ribelli sono stati uccisi in risposta all'attacco missilistico separatista del giorno precedente¹⁹⁵.

A questi ripetuti attacchi segue la controffensiva di Agosto delle truppe pro-russe e l'intervento dell'esercito del Cremlino. Il 25 Agosto gli insorti bloccano l'offensiva del Governo nelle città di Donetsk e Lugansk, e a questo primo attacco cominciano a ricevere i primi rinforzi da parte di Mosca. Quello stesso giorno infatti una colonna di veicoli blindati entra in Ucraina dalla vicina Russia, e i separatisti bombardano il villaggio di Novoazovsk causando diversi morti. Un portavoce del Consiglio di Sicurezza e di Difesa Nazionale dell'Ucraina ha dichiarato che l'ingresso dei mezzi russi nello Stato è stato “un chiaro tentativo da parte di militari russi in veste di combattenti del Donbass di aprire una nuova area di confronto militare”. Di tutta risposta il Ministro degli Esteri russo Sergej Lavrov dichiara di non essere stato a conoscenza dell'incidente avvenuto a Novoazovsk, e che i rapporti riscontrati da Kiev tra esso e l'incursione russa sono soltanto frutto di una “disinformazione”. Intanto abitanti dei villaggi vicini testimoniano che uomini militari con accenti russi e senza insegne identificative erano apparsi già nei giorni precedenti al 25 di Agosto. Gli uomini indossavano bracciali distintivi bianchi ed erano chiamati dalla gente del posto “uomini verdi”, termine già impiegato per riferirsi alle truppe russe irregolari che presero il controllo della Crimea dal Febbraio del 2014. Di essi ne vengono arrestati dieci nei pressi del villaggio di Dzerkalne, perfettamente rispondenti alla descrizione fatta dai cittadini ucraini di confine¹⁹⁶. L'esercito di Mosca ha confermato che si tratta di paracadutisti russi, seguito dalla dichiarazione del Ministro della Difesa secondo cui tali uomini sarebbero entrati in Ucraina

¹⁹⁵ A. IANNUZZI, *Ucraina-Russia, guida al conflitto*, cit.

¹⁹⁶ *Ibidem*.

“per errore durante un esercizio”. Funzionari occidentali hanno descritto queste nuove azioni ribelli come un’invasione da parte della Federazione russa, mentre il conflitto continua dentro ed attorno alla città di Donetsk. Il 28 Agosto il Generale Nico Tak afferma che oltre 1000 soldati russi stanno operando nella zona di conflitto del Donbass: l’invasione delle forze russe nell’est dell’Ucraina ha ormai avuto luogo, mentre il conflitto da guerra civile assume sempre più i connotati di una guerra transnazionale.

Nel Settembre del 2014 il bilancio in termini di costi umani del conflitto è drammatico. Il 5 Settembre dopo giorni di colloqui a Minsk, e sotto gli auspici dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, Ucraina, Russia, DPR e LPR hanno concordato una tregua. Gli osservatori OSCE hanno dichiarato che avrebbero garantito il cessate il fuoco ed assistito Kiev nella sua attuazione. Si è convenuto che ci sarebbe stato uno scambio di tutti i prigionieri presi da entrambe le parti, e che le armi pesanti sarebbero state rimosse dalla zona di combattimento¹⁹⁷. Continuano ad essere istituiti corridoi umanitari in modo tale da permettere ai civili di lasciare le zone colpite. Il Presidente Poroshenko ha dichiarato che agli Oblast di Donetsk e di Lugansk sarebbe stata concessa una maggiore autonomia, e che l’uso della lingua russa in quest’area sarebbe stato garantito dalla legge. Dal canto loro i *leaders* di DPR e LPR (la cui presenza al tavolo delle trattative di Minsk è stata fortemente criticata da diversi Paesi occidentali) nonostante queste concessioni hanno dichiarato di conservare il loro desiderio di piena indipendenza dall’Ucraina.

Il cessate il fuoco è stato pertanto più volte violato nella stessa notte tra il 6 ed il 7 Settembre, il che dimostra anche l’estrema difficoltà a poter trovare un equilibrio tra le parti in gioco ed i contrapposti interessi di cui le stesse sono portatrici.

Il 9 Ottobre il Ministro degli Esteri ucraino rende noto che la “tregua di Settembre” nell’est del Paese è stata violata in oltre 1300 occasioni nel giro di poco più di un mese, scaricando tutta la responsabilità sui ribelli filorussi sostenuti da Mosca¹⁹⁸.

La conferma della gravità della situazione arriva l’11 Novembre da parte del portavoce della Missione speciale di monitoraggio dell’OSCE in Ucraina, il quale denuncia l’alto rischio di

¹⁹⁷ E. SCISO, *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, cit., p. 116.

¹⁹⁸ *Ivi*, p. 119.

una nuova *escalation* del conflitto nell'est del Paese, dopo che alla firma del memorandum di Minsk non ha di fatto seguito un reale cessate il fuoco¹⁹⁹.

• **L'intervento della Federazione Russa come atto di aggressione ed ipotesi di “armed attack”**

Al di là degli aspetti storici e militari di cui ci siamo occupati finora – e comunque necessari per comprendere ciò di cui stiamo parlando – ciò che a noi maggiormente interessa ai fini del presente elaborato è capire se con riferimento alle regioni del Donbass possa parlarsi di coinvolgimento russo, e che tipo di qualificazione giuridica debba essergli attribuita dal punto di vista del diritto internazionale.

Dopo la crisi in Crimea la Russia è a ben vedere intervenuta in diversi modi nelle regioni ucraine sud-orientali. Più volte la Federazione è stata accusata di aver orchestrato i disordini scoppiati nell'area a partire da fine Marzo, nonostante essa abbia negato ripetutamente ogni tipo di relazione con essi. Un numero significativo di cittadini e militari russi hanno combattuto in questa guerra come volontari, cosa che anche gli stessi *leaders* di DPR e LPR hanno ammesso. Si tratta di un dato di fatto, pur non essendo esso sufficiente a farci ritenere la Federazione russa responsabile di un'aggressione ai danni dello Stato ucraino, dal momento che si sta parlando di unità che volontariamente hanno deciso di prendere parte alle ostilità senza che alcuna richiesta o imposizione in tal senso sia provenuta da parte delle autorità moscovite. Tuttavia la presenza di soldati russi nella zona è andata via via crescendo di pari passo con il reclutamento di forze eseguito apertamente in un gran numero di città russe. Questo incremento di forze russe in Ucraina è culminato il 25 Agosto, quando il Servizio di Sicurezza dell'Ucraina (SBU) ha confermato di aver catturato un gruppo di paracadutisti russi – questa volta non volontari – in territorio ucraino, mostrando foto ed i loro nomi. A tali accuse la Russia di Putin ha reagito sostenendo, in maniera tanto originale quanto poco convincente, che si trattasse di combattenti russi che hanno attraversato il confine “per caso”. Bisognerebbe a questo punto ritenere che sempre per caso il 27 Agosto grandi quantità di attrezzature militari e nuovo personale abbiano attraversato il confine dalla Russia nel sud dell'Oblast di Donetsk, area precedentemente controllata dal Governo ucraino. Di fronte a questo episodio, il neo Presidente ucraino e svariati funzionari occidentali parlano di un'invasione furtiva da parte della Federazione russa, ovvero ciò che in linguaggio giuridico

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 121.

traduciamo con il termine di aggressione. Il comandante della NATO, il Generale Nico Tak, ha dichiarato in data 28 Agosto che più di 1000 soldati russi operavano nella zona di conflitto del Donbass, senza contare – fonti alla mano – che già prima di questa invasione la Russia aveva provveduto a bombardare unità ucraine da oltre confine in maniera sistematica²⁰⁰.

Di fronte a tutto questo l'UE ha provveduto ad imporre nuove sanzioni alla Russia e ad intensificare quelle già disposte dal Marzo 2014 in conseguenza dell'annessione fatta della penisola crimeana²⁰¹. La NATO ha pubblicato alcune dichiarazioni in cui tenta di sfatare le accuse mosse dal Governo russo contro quello ucraino e le ragioni sostenute dalla Federazione per giustificare la sua presenza nell'est del vicino Paese. Secondo il Segretario generale della NATO, Anders Fogh Rasmussen, la Russia “ha condotto attacchi armati senza alcun fondamento contro la legittimità delle autorità ucraine e ha continuato a fare uso della forza per conquistare parte del territorio dello Stato”²⁰². Dichiarazioni a ben vedere pesanti che non lascerebbero residuare alcun dubbio sulla responsabilità di Mosca per l'atto di aggressione compiuto ai danni dell'Ucraina, sottintendendo – neanche troppo – che nel caso di specie possa parlarsi addirittura di attacco armato condotto dall'esercito russo, il quale potrebbe giustificare una risposta anch'essa armata di Kiev a titolo di legittima difesa. Dal canto suo il ministero degli Esteri russo ha accusato le autorità ucraine di “incolpare il Governo di Mosca di tutti i suoi problemi, e che è giunto il momento per Kiev di dare ascolto alle rivendicazioni legali provenienti dal suo popolo”²⁰³. Sul suo coinvolgimento armato nel conflitto ha invece evitato di pronunciarsi, limitandosi a dichiarare che “sta osservando con grande attenzione gli eventi che si stanno svolgendo nel sud-est dell'Ucraina”, e che “invoca una vera riforma costituzionale che possa trasformare lo Stato in una federazione”²⁰⁴; sul modello russo lo aggiungiamo noi. In una nota il Ministro Lavrov ha scritto che “sono gli Stati Uniti e l'Europa, ma non la Russia, ad essere colpevoli di destabilizzare l'Ucraina” e che la Federazione dal canto suo “sta facendo tutto il possibile per promuovere la stabilizzazione precoce del Paese”²⁰⁵. Il Presidente Vladimir Putin è andato addirittura oltre, rispolverando antiche pagine nere della storia russa e in generale del vecchio continente quando ha affermato che “purtroppo tutto ciò mi ricorda la Seconda Guerra Mondiale, quando le forze

²⁰⁰ A. IANNUZZI, *Ucraina-Russia, guida al conflitto*, cit.

²⁰¹ V. *ante*, nota 186 e 187.

²⁰² Cfr. la conferenza stampa tenuta dal Segretario Generale della NATO il 1° Settembre a Bruxelles, e riportata su sito www.ilpost.it/.

²⁰³ Cfr. l'intervista del Ministro degli Esteri Lavrov riportata sul sito www.tgcom24.mediaset.it/.

²⁰⁴ V. *ante*, nota 201.

²⁰⁵ Cfr. nota indirizzata dal Ministro degli Esteri Lavrov alla Conferenza internazionale sulla Sicurezza, Monaco, 7 Febbraio 2015.

fasciste tedesche circondarono le nostre città come Leningrado e bombardarono i centri abitati ed i loro residenti”²⁰⁶. A ben vedere una dichiarazione certamente di impatto, ma fuori luogo oltreché inopportuna se si considera qual è il rischio maggiore che si sta correndo negli ultimi tempi in Europa e di cui la crisi ucraina ne è rappresentazione: il risveglio di vecchie istanze nazionaliste e di un altrettanto vetusto, ma ahimè sempreverde, sentimento di odio razziale tra i popoli.

• **La liceità dell'intervento russo nel Donbass e la possibile risposta dell'Ucraina a titolo di legittima difesa**

Appare dunque indubbio l'intervento di Mosca operato nelle regioni ucraine sud-orientali. Si tratta adesso di capire che tipo di qualificazione giuridica debba ad esso attribuirsi per capire, da ultimo, se poterlo considerare come lecito o meno²⁰⁷.

Per compiere questa analisi è opportuno partire dalla Risoluzione n. 3314 adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1974. Il testo fornisce all'art. 3 una definizione dell'accusa mossa nei confronti di Putin, ovvero quella di essere responsabile di un atto di aggressione ai danni dello Stato ucraino. Stando alla lettera g) del presente articolo si definisce aggressione anche “l'invio da parte di uno Stato di gruppi armati o bande, di forze irregolari o di mercenari che si dedicano ad atti di forza contro un altro Stato”²⁰⁸. Questa ipotesi di aggressione è quella che viene talvolta definita dalla giurisprudenza come indiretta. A ben vedere risulta impossibile negare che la Federazione russa abbia integrato la fattispecie in esame, dal momento che da più parti sono giunte conferme della presenza nell'est dell'Ucraina di uomini armati con forti accenti russi e senza insegne identificative, apparsi invero già nei giorni precedenti al 25 di Agosto. Gli uomini indossavano bracciali distintivi bianchi ed erano chiamati dalla gente locale “uomini verdi”, termine come detto già impiegato per riferirsi alle truppe russe irregolari che presero il controllo della Crimea dal Febbraio del 2014. Alcuni di essi sono stati nei giorni seguenti catturati, e al dubbio circa la loro provenienza si è dunque aggiunta la conferma che si trattasse di militari russi; conferma che è arrivata dalle stesse autorità moscovite le quali hanno però reagito sostenendo che si fosse

²⁰⁶ Cfr. il discorso tenuto dal Presidente Putin il 21 Agosto 2015 a Mosca durante la solenne parata in onore del Settantesimo Anniversario della vittoria nella Grande Guerra contro il nazismo, www.limpronta.org/.

²⁰⁷ M. PEDRAZZI, *La liceità delle operazioni russe in Ucraina*, cit.

²⁰⁸ Cfr. art. 3 lett. g) della Risoluzione n. 3314 sulla Definizione di aggressione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 14 Dicembre 1974.

trattato di “un incidente”, ovvero di uno sconfinamento casuale dei propri militari avvenuto a seguito di un’esercitazione.

Come molti hanno osservato dinanzi al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, dal momento che queste truppe senza mostrina e senza segni identificativi non sono irregolari ma si tratterebbe in realtà di soldati russi, a maggior ragione si dovrebbe allora condividere il punto di vista più diffuso secondo il quale bisognerebbe in questo caso parlare di una vera e propria aggressione, e diretta, da parte della Federazione russa. Quindi anche di fronte alla crisi delle regioni del Donbass la Russia di Putin avrebbe le stesse responsabilità derivanti dall’aggressione compiuta in Crimea²⁰⁹. Si tratta in entrambi i casi di un atto di aggressione, pur essendo di fatto diverse le condotte che integrano tale fattispecie criminosa. Nel caso crimeano, come osservato, l’atto di aggressione compiuto è quello che ricade nella lett. e) dell’ art. 3 della Risoluzione 3314, il quale definisce come aggressione anche “l’uso delle forze armate di uno Stato che si trovano nel territorio di un altro con il consenso di quest’ultimo in violazione delle condizioni previste dall’accordo”²¹⁰. Nel caso delle regioni sud-orientali invece, nessun accordo di stanziamento di truppe russe era stato precedentemente stipulato tra l’Ucraina e la Federazione, per cui l’invio di militari da parte di Mosca ricade invece come ricordato nell’altra fattispecie prevista dall’articolo e di cui alla lettera g)²¹¹.

Ma vi è di più. Nel caso del Donbass c’è anche chi ritiene, ed è la tesi sostenuta anche da chi scrive, che si possa parlare non solo di aggressione, ma anche di un vero e proprio attacco armato compiuto dalla Federazione russa, dal momento che quelle bande irregolari poi accertatosi di fatto essere forze armate russe, hanno anche compiuto attacchi bellici contro l’integrità territoriale dello Stato ucraino una volta oltrepassata la frontiera²¹². La precisazione non è da poco, dal momento che molte delle condotte contenute nell’art. 3 della Risoluzione 3314 sulla definizione di aggressione possono, qualificandosi anche come un’ipotesi di attacco armato, dar luogo ad importanti conseguenze sia sul piano pratico che giuridico; prima fra tutte la possibilità per lo Stato attaccato di servirsi della forza armata per rispondere ad esso a titolo di legittima difesa, così come previsto dall’art. 51 della Carta ONU in deroga al divieto generale dell’uso della forza armata nelle relazioni internazionali di cui invece all’art.

²⁰⁹ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

²¹⁰ Cfr. art. 3 lett. e) della Risoluzione n. 3314 sulla Definizione di aggressione adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 14 Dicembre 1974. E’ questa l’ipotesi che buona parte della dottrina definisce come aggressione “indiretta”.

²¹¹ Quella che dottrina e giurisprudenza, concordi, definiscono come aggressione “diretta”.

²¹² A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

2²¹³. Secondo l'orientamento espresso dalla CIG però, perché si possa propriamente parlare di attacco armato è necessario che le azioni che lo costituiscono siano di un "certo grado", o di una "certa intensità". La nozione di attacco armato richiederebbe dunque l'inflizione di una devastazione sostanziale, ovvero una devastazione notevole delle proprietà ed una perdita considerevole in termini di vite umane. Tuttavia se si guarda poi alla prassi si può notare come, lungi dall'essere costante, la soglia di gravità richiesta perché possa configurarsi un attacco armato varia in realtà di caso in caso²¹⁴. A titolo esplicativo nel caso del Nicaragua la CIG ha sostenuto come gli scontri di frontiera ivi avvenuti, nonostante avessero comportato diverse perdite, non dovessero essere considerati come un'ipotesi di attacco armato bensì come un "semplice" incidente di frontiera²¹⁵. Apparentemente dunque la perdita della vita sembra non essere l'elemento decisivo per stabilire la ricorrenza o meno di un "*armed attack*". Tuttavia questa conclusione viene ribaltata se si fa ora riferimento ad un'altra sentenza CIG relativa al caso del Personale diplomatico e consolare, in cui la Corte è arrivata a parlare di attacco armato con riferimento alla sola presa dell'ambasciata americana a Theran avvenuta il 9 Novembre del 1979 ad opera di militanti islamici²¹⁶. Come si può dedurre non abbiamo dunque una definizione certa che ci permetta di stabilire cosa costituisca un attacco armato e cosa invece non lo sia; e sono in molti a ritenere che il caso dell'Ucraina possa finalmente fare chiarezza sul punto contribuendo a tracciare una linea di confine che permetta di distinguere tra esso ed un "semplice" atto di aggressione²¹⁷.

Nonostante questa indecisione, una buona parte della giurisprudenza è comunque orientata nel senso di ritenere che l'invasione russa nell'est dell'Ucraina sia da qualificarsi come un'ipotesi di attacco armato, dal momento che diverse sono state le azioni militari ivi condotte da parte della Federazione e svariate sono state anche le perdite in termini di vite umane, per quanto a ben vedere questo non sembrerebbe essere un requisito necessario per il configurarsi di tale fattispecie.

Pertanto la situazione che abbiamo nei due fronti è diversa, e questa differenza va mantenuta. In Crimea è indubbia l'aggressione attuata dalla Russia di Putin, dal momento che le azioni

²¹³ Cfr. art. 2 della Carta ONU sul divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali ed art. 51 sul diritto naturale di autodifesa individuale e collettiva.

²¹⁴ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

²¹⁵ Cfr. sent. CIG sulle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua vs United States)*, 27 Giugno 1986.

²¹⁶ Cfr. sent. CIG relativa al caso del *Personale diplomatico degli Stati Uniti in ostaggio a Theran (Iran vs United States)*, 24 Maggio 1980.

²¹⁷ A. TANCREDI, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, cit.

compiute integrano perfettamente, come visto, l'ipotesi di cui all'art. 3 lett. e) della Risoluzione ONU del 1974. Non può però parlarsi anche di un attacco armato considerando che, pur avendo seguito ad essa l'annessione formale del territorio crimeano da parte della Federazione russa, non si sono comunque riscontrati interventi armati o generali atti di violenza contro la popolazione residente, e non abbiamo dunque notizie né riguardo scontri né riguardo perdite in termini di vite umane. Nel Donbass di contro è indubbio che si sia anche qui di fronte ad un caso di invasione e di aggressione, per quanto si ricada in una fattispecie diversa di cui all'art. 3 ovvero quella prevista dalla lett. g). A questo, che è un dato certo, segue poi la constatazione che si possa parlare nel caso di specie anche di un vero e proprio attacco armato – ben più grave della sola aggressione – e che ci fa dunque riflettere sulla necessità di una possibile risposta anch'essa armata da parte dell'Ucraina o, cosa ancor più probabile, da parte dell'intera comunità internazionale.

Questa precisazione in merito alla connotazione giuridica che dev'essere attribuita agli eventi è risultata necessaria per permetterci ora di giungere al nostro intento, ovvero quello di capire adesso quella possa e soprattutto debba essere la posizione che l'ONU è chiamata ad assumere di fronte alla crisi ucraina, e capire quali sono pertanto le soluzioni che in concreto si prospettano per questa che è la più grave crisi geopolitica vissuta dal nostro continente dopo quella dei Balcani dei primi anni '90.

CAPITOLO QUARTO

L'ONU e la crisi ucraina

1. Introduzione

Nel parlare della crisi ucraina abbiamo trattato di alcuni argomenti e tematiche necessarie sia per cogliere la portata giuridica degli eventi accaduti nel Paese, sia per poter dotare di un qualche fondamento – anch'esso naturalmente giuridico – il giudizio che siamo stati inevitabilmente chiamati ad esprimere in relazione agli stessi. Data dunque questa loro importanza non possiamo dare per scontato concetti quali “legittima difesa” o “autodeterminazione dei popoli”, ma è necessario in questa sede specificarne il reale contenuto e comprenderne la loro effettiva portata, per permettere anche a chi legge di accogliere – o viceversa respingere – la visione da me fornita dell'intera vicenda e delle sue possibili soluzioni future.

2. Il principio di autodeterminazione dei popoli

Abbiamo visto come nel difendere la legittimità del referendum che si è svolto in Crimea, il Presidente russo Vladimir Putin abbia spesso fatto richiamo ad un importante principio di diritto internazionale generale, ovvero il c.d. principio di autodeterminazione dei popoli. Esso è stato specificamente invocato a sostegno delle ragioni del popolo crimeano e del risultato che ne è conseguito dalla consultazione, ovvero l'indipendenza dichiarata della penisola dall'Ucraina e la sua successiva annessione alla Federazione russa.

Pertanto questo principio sembra aver giocato un ruolo chiave nella crisi in Crimea, ed è allora opportuno specificarne contenuto e portata per capire se anche il popolo crimeano possa in concreto considerarsi titolare di tale diritto e dunque legittimato al suo esercizio.

Sono numerose oggi le norme internazionali che tutelano le minoranze etniche, anche se in realtà non sembra con questo che esse possano assurgere a veri e propri soggetti di diritto internazionale. Sempre più spesso si parla poi nella prassi di “diritti dei popoli”, come il diritto dei popoli all’autodeterminazione appunto, oppure anche il diritto dei popoli a disporre liberamente delle proprie risorse naturali. Per la maggior parte di questi diritti il termine popolo è usato in realtà in modo enfatico, e sembra possa tranquillamente essere sostituito dal termine Stato ad indicarne l’effettivo titolare²¹⁸. Il principio di autodeterminazione oggi è contenuto non solo in testi convenzionali, e come tali vincolanti solo per gli Stati contraenti, ma ha acquisito anche carattere consuetudinario trovando dimora sia all’interno della stessa Carta dell’ONU²¹⁹ che all’interno di alcune solenni Dichiarazioni di principi dell’Assemblea Generale, come la Dichiarazione del 1960 sull’Indipendenza dei popoli coloniali e quella del 1970 sulle Relazioni amichevoli tra gli Stati. Anche la CIG ne ha riconosciuto l’esistenza come principio consuetudinario, sia in alcuni pareri²²⁰, sia in una sentenza in cui lo ha definito addirittura come uno dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo²²¹.

Non è facile però indicare quale sia l’esatto contenuto del principio di autodeterminazione dei popoli in quanto principio giuridico. Di esso sappiamo che si applica soltanto ai popoli sottoposti a dominazione coloniale, occupazione straniera o a regimi di segregazione razziale o in generale gravemente lesivi dei diritti umani fondamentali, e che l’autodeterminazione comporta il diritto per essi di divenire indipendenti, di associarsi o integrarsi con un altro Stato indipendente, oppure di scegliere – sempre liberamente – il regime politico di cui dotarsi²²². Altra caratteristica del principio in esame è la sua irretroattività: affinché l’autodeterminazione sia applicabile infatti occorre che – salvo il caso dei territori coloniali – la dominazione straniera non risalga oltre l’epoca in cui il principio stesso si è affermato come norma giuridica, ossia oltre l’epoca successiva alla fine della Seconda Guerra Mondiale²²³. L’applicazione del principio di autodeterminazione presenta però notevoli difficoltà quando si tratta di territori nei quali il Governo straniero, pur essendo presente con le proprie forze armate, si appoggia ad un Governo locale dal quale ha ricevuto una richiesta formale di “aiuto” (come nel caso in esame della Crimea). Si potrebbe dire che in questo caso il principio

²¹⁸ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 24.

²¹⁹ Art. 1 par. 2 e art. 51 della Carta ONU.

²²⁰ Si veda a tal proposito il parere offerto dalla CIG in merito al caso della Namibia nel 1971, o in merito al caso del Kosovo nel 2010.

²²¹ Cfr. sent. CIG sul caso relativo a Timor Est del 30 Giugno 1995.

²²² B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 25.

²²³ *Ibidem*.

di autodeterminazione si applichi nel senso di imporre ad entrambi i Governi la cessazione dell'occupazione straniera²²⁴. L'aspetto più interessante del principio in esame è rappresentato poi dagli stretti legami che intercorrono tra esso ed altri importati principi riconosciuti a livello internazionale, come quello che impone il rispetto dell'integrità territoriale dello Stato. La sfera di applicazione di quest'ultimo principio sembra essere piuttosto incerta; tutto ciò che può dirsi è che l'autodeterminazione debba cedergli il passo solo quando la popolazione locale non sia a maggioranza indigena ma importata dalla madre patria²²⁵.

Occorre poi guardarsi dall'interpretare il principio di autodeterminazione come capace di soddisfare le aspirazioni secessionistiche di regioni, province o altre circoscrizioni territoriali più o meno autonome²²⁶. Come più volte affermato non ha fondamento giuridico la c.d. "secessione come rimedio", praticabile soltanto quando una minoranza è sottoposta a discriminazioni intollerabili o a gravi violazioni dei propri diritti umani²²⁷. Lecito è poi considerato anche l'appoggio fornito ai movimenti di liberazione nazionale, come ricavabile anche dalla prassi delle Nazioni Unite.

Il principio di autodeterminazione così descritto appare evidentemente però legato ad un'altra epoca storica, ovvero quella dell'indipendenza dei Paesi in via di sviluppo. È servito allora ad assicurare il dominio di ciascun popolo sul proprio territorio, mentre nell'epoca attuale il problema non è più tanto quello di garantire a tutti i popoli tale dominio quanto quello di proteggere i più deboli dall'invasione di quelli più forti e dai poteri internazionali.

²²⁴ Come auspicato anche in Iraq nel 2003 dopo la caduta del regime di Saddam Hussein e fino alle elezioni generali del 2005.

²²⁵ Si veda a titolo esemplificativo il caso delle isole Falkland/Malvinas o il caso di Gibilterra, entrambe sottoposte a dominazione coloniale inglese.

²²⁶ Interessante a tal proposito è il parere espresso dalla Corte costituzionale canadese nel 1998 riguardo l'eventuale secessione del Québec.

²²⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 27-28.

3. Il divieto dell'uso della forza nelle relazioni internazionali secondo la Carta ONU

Il Principio di diritto che vieta l'uso della forza armata nelle relazioni internazionali rinviene la propria dimora normativa – come più volte ricordato – nell'art. 2 co. 4 della Carta dell'ONU, il quale espressamente recita: “i Membri (della presente organizzazione) devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall'uso della forza sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”²²⁸.

Tale articolo deve però essere letto in relazione ad un'altra importante norma contenuta nello Statuto ovvero l'art. 51 – anch'esso più volte ricordato – il quale invece afferma: “Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo loro diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere ed il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”²²⁹.

Ciò che questo articolo enuncia è il principio di autotutela il quale, legittimando l'uso della forza nei casi da esso previsti, si pone evidentemente come un'importante deroga al principio di cui all'art. 2 del medesimo Statuto.

Ma in che cosa può consistere effettivamente l'autotutela? L'autotutela è la reazione che in generale uno Stato offeso può esercitare nei confronti di quello offensore. Teoricamente queste reazioni non hanno come scopo caratteristico quello di punire – pur non essendo questo uno scopo ad esse estraneo – ma sono solitamente dirette a reintegrare l'ordine giuridico violato, ossia a far cessare l'illecito da parte dello Stato che ne è autore e a cancellarne fin dove ciò è possibile gli effetti. Si potrebbe quindi al contrario anche dire che lo

²²⁸ Art. 2 co. 4 della Carta ONU.

²²⁹ Art. 51 della Carta ONU.

Stato offensore ha l'obbligo di porre fine all'illecito e di cancellarne gli effetti, e che l'autotutela si traduca invece nel diritto che quello offeso ha di costringervelo²³⁰.

La normale reazione contro un illecito è dunque l'autotutela, ovvero il farsi giustizia da sé. Ciò che quindi rappresenta nel diritto interno un'eccezione è invece – e a tutt'oggi – una regola nell'ambito del diritto internazionale, e neanche la creazione delle Nazioni Unite sembra aver posto un freno a questa prassi. Da un lato questo ci aiuta a confermare il pensiero più volte nutrito circa la scarsa efficienza e credibilità dei mezzi di attuazione del diritto internazionale, che ancora oggi evidentemente sembrano riflettere la legge del più forte.

A partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale si è fatta però strada l'opinione, espressa anche dalla CIG in alcune sentenze, secondo cui l'autotutela non possa consistere nella minaccia o nell'uso della forza, essendo essa espressamente vietata come ricordato dall'art. 2 della Carta delle Nazioni Unite nonché anche dal diritto internazionale consuetudinario. L'unico caso in cui sarebbe possibile ricorrere alla forza (anche armata) è dato dall'ipotesi di un attacco armato già sferrato, “*armed attack*” come recita appunto l'art. 51 che riconosce questa eccezione nel parlare di legittima difesa individuale e collettiva²³¹. Considerando dunque che ad oggi l'uso della forza armata è ammesso solo a titolo di legittima difesa come risposta ad un attacco armato già sferrato da uno Stato, è allora opportuno chiarire che cosa si intenda con questa espressione.

La definizione di attacco armato viene spesso fatta coincidere con quella di aggressione. C'è un fondo di verità in questo, dal momento che l'attacco armato è la principale modalità con cui solitamente si manifesta l'aggressione di uno Stato ai danni di un altro. Tuttavia si tratta ad ogni modo di due fattispecie distinte essendo possibile che uno Stato, lungi dal compiere un attacco armato, possa comunque compiere un'aggressione ai danni di un'altra Nazione; il che in questo caso non legittimerebbe però una risposta armata a titolo di autodifesa da parte di quello aggredito. Un attacco armato si ha non solo quando ad attaccare siano forze regolari, ma anche quando lo Stato aggressore agisce attraverso bande irregolari o di mercenari da esso assoldati, mentre non costituirebbe un'ipotesi di attacco armato – stando a quanto affermato dalla CIG – la sola assistenza data a forze ribelli che agiscono sul territorio di un'altra Nazione sotto forma di fornitura di armi, di assistenza logistica e simili²³². Quest'ultima

²³⁰ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 391.

²³¹ *Ivi*, p. 383.

²³² Cfr. la già citata sentenza CIG del 27 Giugno 1986 sulle *Attività militari e paramilitari in e contro il Nicaragua (Nicaragua vs United States)*.

ipotesi, pur rappresentando una violazione del divieto di ingerenza negli affari statali altrui e del divieto della minaccia o dell'uso della forza, non è considerata un "armed attack" e non giustificerebbe dunque alcuna risposta armata da parte dello Stato che l'ha subita. La legittima difesa inoltre, oltre a richiede l'attacco armato come suo presupposto oggettivo, per non ricadere anch'essa nel divieto di cui all'art. 2 deve risultare anche proporzionata rispetto all'aggressione armata subita. Pertanto stando all'art. 51 della Carta ONU l'autotutela potrebbe essere esercitata anche ricorrendo ad armi nucleari, purché venga rispettato il principio di proporzionalità della risposta rispetto all'attacco ed in generale anche le norme relative al diritto umanitario di guerra²³³.

Ci si chiede adesso se il divieto dell'uso della forza armata subisca anche altre eccezioni oltre all'autodifesa individuale o collettiva così come prevista dall'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Secondo una parte della dottrina una prima ed ulteriore eccezione sarebbe rappresentata dall'intervento a scopo umanitario²³⁴: vi è infatti chi sostiene che interventi armati siano ammessi contro Stati che compiono violazioni gravi dei diritti umani nei confronti dei propri cittadini²³⁵. Altra eccezione sarebbe poi la seguente: l'uso della forza armata in via preventiva o per reagire contro Stati sul cui territorio gruppi terroristici stabiliscono le loro basi e preparano attacchi contro altri Stati²³⁶. La legittimità dell'uso della forza armata nei casi ora citati – soprattutto l'uso della forza armata a scopo preventivo – ha sempre suscitato l'opposizione da parte di molti Stati, i quali hanno insistito sul fatto che l'uso della forza armata – a parte il caso in cui esso si configuri come un'ipotesi di legittima difesa espressamente riconosciuta dall'art. 51 – debba essere necessariamente e preventivamente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU come prevede la Carta stessa. Queste ipotesi sono dunque state viste da molti come degli espedienti per giustificare un uso della forza armata laddove non sia possibile rispettare i requisiti (attacco armato e proporzionalità) imposti dall'art. 51. Più volte infatti esse sono state oggetto di aperte critiche da parte dello stesso Segretario Generale dell'ONU innanzi all'Assemblea Generale, nonostante siano ancora strenuamente difese da un gran numero di Stati (USA in testa) i quali sostengono la

²³³ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 384.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ E' questo ad esempio il caso dell'intervento degli Stati della NATO contro la Repubblica Jugoslava per i massacri compiuti dalle autorità serbe nel Kosovo.

²³⁶ E' questo ad esempio il caso dei bombardamenti della Libia o dell'Iraq realizzati ad opera degli Stati Uniti rispettivamente nel 1986 e nel 1993, giustificati dalla necessità di distruggere armi di distruzione di massa poi rivelatesi inesistenti in quei Paesi, o ancora il caso della guerra in Afghanistan diretta a distruggere le basi dell'organizzazione terroristica di Al Qaeda dopo la strage dell'11 Settembre al World Trade Center. Al riguardo cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 384-385.

tesi secondo la quale lo Stato che tollera sul suo territorio l'azione di gruppi terroristici sarebbe da considerarsi direttamente responsabile per tale azione, e perciò passibile di attacchi in legittima difesa. La responsabilità nascerebbe qui da un vero e proprio nesso di causalità intercorrente tra il comportamento dello Stato e l'azione terroristica²³⁷. Indipendentemente da un giudizio relativo alla liceità o meno di queste fattispecie esaminate ciò che appare è evidente, ovvero la lacunosità dell'ordinamento giuridico internazionale ed il fatto che non sempre esista una norma di chiusura per cui tutto ciò che non è vietato è al tempo stesso consentito.

A parere di chi scrive però, dato il carattere effimero degli equilibri internazionali tanto faticosamente raggiunti – e la crisi in Ucraina ne è un esempio – sarebbe opportuno cercare il più possibile di preservarli, e ritengo altresì che questo obiettivo non possa realizzarsi se non attraverso una più attenta lettura ed un maggiore impegno reciproco nel rispetto delle norme, a cominciare proprio da quelle che regolano i rapporti di forza tra gli attori internazionali.

Tornando adesso all'esame del divieto di cui all'art. 2, bisogna a questo punto intendersi su quale sia la forza normalmente vietata da tale norma. Vietata è certamente la forza internazionale, ossia le operazioni militari di uno Stato contro un altro Stato; ciò che invece il diritto internazionale non vieta è l'uso della forza interna, ossia quella forza che rientra nel normale esercizio della potestà di governo dello Stato. Fatta questa precisazione è però opportuno sottolineare anche che ci sono dei casi "limite" in cui è difficile operare oggettivamente tale distinzione tra forza interna ed internazionale. Ad esempio: va considerato come uso della forza internazionale o come uso della forza interna la detenzione di ostaggi stranieri perpetrata da uno Stato sul suo territorio? Per quanto semplicistico, l'unico criterio utilizzabile sembra essere quello del luogo in cui l'azione dello Stato sia stata commessa, per cui soltanto l'impiego della forza da parte dello Stato contro comunità o mezzi di altri Stati fuori dal suo territorio o degli spazi sottoposti alla sua sovranità realizzerebbe l'ipotesi dell'uso della forza internazionale.

Passando ora all'autotutela, di essa va precisato che ne esistono varie forme oltre alla legittima difesa di cui propriamente detto. La specie più diffusa di autotutela è la c.d. contromisura. La contromisura consiste in un comportamento dello Stato leso che di per sé sarebbe illecito, ma che diviene lecito in quanto costituisce una reazione ad un illecito altrui

²³⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 386-387.

commesso²³⁸. Le contromisure – ma questo vale in generale anche per la legittima difesa – incontrano poi vari limiti, tra cui *in primis* quello dato dalla proporzionalità che deve esserci tra la violazione subita e quella commessa a titolo di contromisura stessa. Non si tratta di una perfetta corrispondenza tra le due violazioni, come è dimostrato anche dal fatto che normalmente contro l'inosservanza di un obbligo (ad es. in materia di trattamento dello straniero) si può reagire anche con la violazione di un obbligo del tutto diverso (ad es. la violazione di un trattato commerciale). Si dice pertanto che più che proporzionalità non vi debba allora essere un'eccessiva sproporzione tra le due violazioni. Altro limite proprio – e questa volta esclusivo – delle contromisure è dato dal fatto che esse non possano dar luogo a violazioni del diritto internazionale cogente; questa regola trova un'eccezione appunto soltanto in quella forma di autotutela rappresentata dalla legittima difesa individuale o collettiva che uno Stato può azionare nei confronti di un altro per respingere un attacco armato già sferrato²³⁹.

Come specie ulteriore di autotutela va considerata anche la ritorsione, che si distingue dalla contromisura in quanto non consiste in una violazione di norme internazionali ma soltanto in un comportamento inamichevole, come la rottura dei rapporti diplomatici oppure l'interruzione di quelli economici. Si dice in realtà anche che la ritorsione non sia una vera e propria forma di autotutela, dal momento che uno Stato può in realtà sempre tenere un comportamento inamichevole con un altro a prescindere che abbia da questi subito un illecito²⁴⁰. Tuttavia per quanto nella ritorsione sia difficile separare le motivazioni politiche da quelle giuridiche, è anche vero che non si può rinunciare a considerarla come una forma di autotutela quando le seconde sono presenti.

Ultima, e più incisiva forma di autotutela, è data dalla legittima difesa individuale o collettiva che è quella peraltro espressamente invocata nel caso di specie dalla Federazione russa per giustificare il proprio intervento militare in Ucraina attualmente ancora in corso. Tale forma di autotutela presenta gli stessi elementi caratteristici delle contromisure, a cominciare dalla proporzionalità tra l'attacco subito ed il contrattacco. Diversamente da esse però la legittima difesa, che richiede sempre l'attacco armato come suo presupposto, può comportare anche la violazione di norme internazionali cogenti qual è per l'appunto l'art. 2 della Carta ONU che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali. Fin qui poi, parlando della legittima

²³⁸ *Ivi*, pp. 389-390.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 392-393.

difesa, abbiamo sempre considerato l'ipotesi in cui a reagire contro un attacco armato sia lo Stato che ne è vittima, fattispecie che ricade propriamente in quella che è definita come legittima difesa individuale. Dobbiamo adesso chiederci invece se una reazione dello stesso tipo possa provenire anche da Stati terzi che non abbiano subito alcuna lesione²⁴¹. In sostanza: può uno Stato diverso da quello che ha subito un attacco armato sul suo territorio rispondere contro lo Stato aggressore ed invocare la legittima difesa a sostegno della liceità di questo suo intervento? La risposta alla domanda è affermativa perché, nonostante vi sia un dibattito ancora molto aperto al riguardo, è lo stesso art. 51 della Carta ONU che espressamente nel parlare di legittima difesa fa riferimento tanto a quella individuale quanto a quella collettiva. Ugualmente potrebbe secondo alcuni ricordarsi anche la norma che autorizza tutti gli Stati ad aiutare militarmente i movimenti che lottano per la liberazione del loro territorio dal dominio straniero, e quindi contro la violazione nel territorio medesimo del principio di autodeterminazione dei popoli; aiuti che al di fuori di questa ipotesi infatti si porrebbero necessariamente come una palese violazione del divieto all'uso della forza.

Una menzione a parte va infine riservata a questo proposito al sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite su cui poi ritorneremo. Tale sistema si riferisce in particolar modo alle misure militari (e non solo) che possono essere intraprese direttamente dal Consiglio di Sicurezza; un sistema di sicurezza accentrata che dovrebbe secondo gli ideatori rappresentare il naturale *pendant* del divieto dell'uso della forza, e che dovrebbe permettere di arginare le difficoltà ed i dubbi sollevati riguardo il concetto di legittima difesa collettiva di cui appena detto.

● Il crimine di aggressione

Nel puntare il dito contro la Federazione russa spesso la si accusa di essere responsabile dell'aggressione compiuta ai danni dello Stato ucraino, prima in Crimea e nelle regioni del Donbass poi. Ma che cosa si intende per aggressione? Per rispondere a questa domanda è utile fare riferimento allo Statuto della CPI, in particolare all'art. 8 bis introdotto nel 2010 in conseguenza di un'importante Conferenza di revisione che si è tenuta a Kampala, capitale dell'Uganda. Lo Statuto di Roma in realtà attribuiva già alla Corte la giurisdizione sul crimine di aggressione all'art. 5 par. 1. Tuttavia l'esercizio di essa nel caso di specie era subordinato all'adozione sotto forma di emendamenti di una definizione chiara ed univoca del crimine. Su

²⁴¹ *Ibidem*.

questo si sono dunque incentrati i negoziati di Kampala, durante i quali però si è soltanto all'ultimo minuto riusciti a trovare un accordo tra le parti²⁴².

L'art. 8 bis definisce l'aggressione come la “pianificazione, preparazione, avvio o esecuzione di un atto di aggressione, che per sua natura, per la sua gravità o magnitudine, costituisca una violazione manifesta della Carta delle Nazioni Unite”²⁴³. L'articolo in esame chiarisce anche che possono rendersi responsabili della sua commissione “gli individui che si trovino in una posizione tale da controllare o dirigere effettivamente l'azione politica o militare di uno Stato”, cioè i vertici politici e militari.

La definizione che poi l'articolo dà di atto di aggressione, coincide con quella adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione n. 3314 del 1974. A questo proposito gli Usa – che non essendo parte dello Statuto di Roma hanno assistito ai lavori in qualità di semplici osservatori – hanno proposto di adottare un *understanding* volto a precisare che non ricade nella definizione data del crimine, e dunque in un'ipotesi di aggressione, l'uso fatto della forza armata da parte di uno Stato e diretto ad impedire la commissione di genocidi, crimini di guerra o crimini contro l'umanità. Per quanto discussa la proposta non è stata accolta, e dunque l'articolo 8 bis non fa alcun riferimento ad oggi all'ipotesi dell'intervento umanitario, per quanto appaia comunque improbabile che i vertici politici e militari di uno Stato possano essere realmente processati davanti alla Corte Penale per aver usato la forza armata senza l'autorizzazione da parte del CdS contro uno Stato responsabile della commissione di tali crimini (qual è ad esempio la Siria oggi)²⁴⁴. La definizione data dalle Nazioni Unite di aggressione prevede anche quali siano le condotte specifiche che integrano la fattispecie in esame. Più precisamente si qualificano come atti di aggressione: a) l'invasione o l'attacco del territorio di uno Stato da parte delle forze armate di un altro, o l'occupazione militare (anche temporanea) risultante da una tale invasione o da un tale attacco, o l'annessione con l'impiego della forza del territorio o di una parte del territorio di un altro Stato; b) il bombardamento da parte delle forze armate di uno Stato del territorio di un altro, o l'impiego di qualsiasi arma da parte di uno Stato contro il territorio di un altro; c) il blocco dei porti o delle coste di uno Stato da parte delle forze armate di un altro, d) l'attacco da parte delle forze armate di uno Stato contro le forze armate terrestri, navali o aeree, o la marina e l'aviazione civili di un altro; e) l'utilizzazione delle forze armate di uno Stato che

²⁴² Si veda sul punto M. MANCINI, *La chimera del “crimine di aggressione”*, “Affari internazionali”, 18 Luglio 2012.

²⁴³ Cfr. l'art. 8 bis dello Statuto di Roma così come emendato nel 2010.

²⁴⁴ M. MANCINI, *La chimera del “crimine di aggressione”*, cit.

sono stanziato sul territorio di un altro con il suo accordo, in violazione però delle condizioni previste dallo stesso, oppure un prolungamento della loro presenza sul territorio in questione al di là della scadenza dell'accordo; f) il fatto che uno Stato consenta che il suo territorio che ha messo a disposizione di un altro Stato, sia utilizzato da quest'ultimo per perpetrare un atto di aggressione contro uno Stato terzo; g) l'invio da parte di uno Stato o in suo nome di bande o di gruppi armati, di forse irregolari o di mercenari che si dedicano ad atti di forza contro un altro Stato di tale gravità che essi equivalgono agli atti sopra enumerati²⁴⁵. Come abbiamo precisato più volte nel corso di questo elaborato, la Federazione russa sarebbe a ben vedere in più casi da ritenersi responsabile della commissione di atti di aggressione a danni dello Stato ucraino. Le operazioni condotte in Crimea da parte dei militari russi, fuoriusciti in massa dalle basi di stazionamento, integrano in maniera palese la fattispecie di cui all'art. 3 lett. e) della presente Risoluzione; mentre riguardo il fronte sud-orientale appare evidente come le operazioni ivi condotte ricadano nel caso previsto dallo stesso articolo 3 alla lettera g), laddove si parla di invio di gruppi armati e di forze irregolari o mercenarie da parte di uno Stato sul territorio di un altro. Ad un'analisi più attenta abbiamo peraltro riscontrato nel caso di specie anche un'ipotesi di "armed attack", in considerazione degli scontri armati contro l'esercito di Kiev di cui tali bande (regolari o mercenarie che siano) si sono rese protagoniste, e da cui discende il triste bilancio a noi tutti noto in termini di costi umani di questa crisi.

Tornando alla Conferenza di revisione di Kampala, per quanto riguarda invece l'esercizio della giurisdizione sul crimine, l'accordo raggiunto nella capitale dell'Uganda appare essere piuttosto deludente. Prima di tutto gli artt. 15 bis e 15 ter stabiliscono che la Corte potrà esercitare la sua giurisdizione soltanto sul crimine di aggressione che sia stato commesso dopo l'adozione in questo senso di una decisione da parte degli Stati parte in data successiva al 1 Gennaio 2017, e dopo che sia decorso almeno un anno dalla ratifica degli emendamenti da parte di almeno 30 Stati. Le due condizioni richieste sono cumulative, e vale la pena di ricordare che ad oggi soltanto uno Stato (il Liechtenstein) ha ratificato gli emendamenti in esame²⁴⁶.

Inoltre quando la giurisdizione sarà attivata continuerà ad incontrare numerosi ulteriori limiti. Nel caso in cui il Procuratore agisca *proprio motu*, la CPI potrà esercitare la propria giurisdizione soltanto se lo Stato responsabile dell'aggressione all'origine del crimine sia parte dello Statuto di Roma, abbia ratificato gli emendamenti e non abbia precedentemente

²⁴⁵ Cfr. Risoluzione ONU n. 3314 adottata dall'Assemblea Generale il 14 Dicembre del 1974.

²⁴⁶ M. MANCINI, *La chimera del "crimine di aggressione"*, cit.

depositato una dichiarazione di non accettazione della giurisdizione della Corte sul crimine. Soltanto in caso di deferimento da parte del CdS invece, la Corte potrà processare l'individuo responsabile del crimine in esame e qualunque sia lo Stato responsabile dell'atto di aggressione all'origine di esso²⁴⁷.

Tutto questo ci dimostra ancora una volta come nonostante il principio della sovrana uguaglianza di tutti i membri dell'ONU – di cui all'art. 1 della Carta – vi siano ancora Stati che detengono nelle loro mani tutto il potere decisionale in merito ad importanti questioni come quella appena affrontata. Peraltro anche qualora Stati membri del CdS come USA, Cina e Russia dovessero essere divenuti nel frattempo parti dello Statuto, potranno essi facilmente impedire il deferimento di una situazione che li riguardi esercitando (o anche solo minacciando di esercitare) il veto nella relativa risoluzione. Ipotesi che era logico aspettarsi anche nel caso dell'Ucraina, in cui la Federazione russa figura tra gli Stati direttamente coinvolti in questa sua crisi.

4. Il sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite

L'analisi storico-giuridica condotta finora degli eventi si è rivelata necessaria per poter ora soffermare l'attenzione su un nuovo ed importante aspetto, che costituisce peraltro l'oggetto stesso ed il fulcro attorno al quale ruota questo mio elaborato. Come osservatori esterni – che guardano alla vicenda ucraina da un lato con preoccupazione e dall'altro con il desiderio che si possa presto trovare per essa una soluzione nell'interesse di tutte le parti coinvolte – dobbiamo adesso chiederci quali siano i possibili interventi adottabili per questa che è, come già ricordato, la più grave crisi geopolitica che vive il nostro continente, dopo quella dei Balcani che già più di quindici anni fa ha messo in discussione i fragili equilibri europei e mondiali ricercati con fatica nel corso di decenni di scontri ideologici tra est ed ovest.

In particolare ciò che cercheremo di capire è come possa e debba intervenire la comunità internazionale, e dunque l'ONU che la rappresenta, ben consapevoli da un lato dei limiti cui

²⁴⁷ *Ibidem*.

tale organizzazione va incontro in ragione della stessa struttura di cui è stata dotata al tempo dai suoi ideatori.

Quando furono fondate, il 24 Ottobre del 1945²⁴⁸, le Nazioni Unite vennero prima di tutto concepite dai Paesi fondatori come lo strumento ideale che potesse permettere di preservare la pace e la sicurezza internazionale in un Mondo che – allora come oggi in realtà – pareva averne un urgente bisogno, dopo due conflitti mondiali che si sono susseguiti nell’arco neanche di mezzo secolo e che hanno lasciato in eredità uno scenario post-apocalittico, oltretutto un bilancio finale drammatico in termini di costi umani.

Questo scopo dell’Organizzazione si riflette naturalmente anche nel suo Statuto oltretutto nella sua struttura. La Carta delle Nazioni Unite infatti, da un lato sancisce il divieto dell’uso della forza nei rapporti internazionali²⁴⁹, e dall’altro attribuisce in capo ad un organo delle Nazioni Unite, il Consiglio di Sicurezza, la competenza a compiere tutte quelle azioni che risultino essere necessarie per assicurare il mantenimento dell’ordine e della pace tra gli Stati²⁵⁰. Per quanto concerne proprio quest’ultimo aspetto vale la pena di sottolineare come tale sistema di sicurezza accentrata – che secondo gli ideatori dell’Organizzazione avrebbe dovuto rappresentare il naturale *pendant* del divieto dell’uso della forza – abbia in realtà poco e male funzionato fino alla caduta del muro di Berlino, a causa soprattutto del diritto di veto riconosciuto alle grandi Potenze membri permanenti del CdS, e a causa della divisione del Mondo in due blocchi contrapposti come conseguenza della Guerra Fredda²⁵¹. Soltanto a partire dalla guerra del Golfo del ’91, e con l’attenuarsi dei contrasti ideologici tra est ed ovest, pare che esso abbia avuto una seconda vita, divenendo dunque l’attività principale delle Nazioni Unite sebbene il veto sia ancora praticato e non siano dunque pochi i casi di gravi ed importanti crisi in cui al CdS gli è stato di fatto impedito di intervenire; e di questo la crisi ucraina, come vedremo, ne è un esempio emblematico.

²⁴⁸ Lo Statuto istitutivo delle Nazioni Unite fu firmato per la prima volta il 26 Giugno 1945 a San Francisco da 51 Paesi, a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’Organizzazione Internazionale. Esso entrò in vigore però soltanto il 24 Ottobre dello stesso anno, dopo la ratifica ottenuta da parte dei 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e della maggioranza degli altri Stati firmatari. Ad oggi dell’ONU fanno parte ben 193 Paesi (praticamente ogni Nazione del pianeta) facendo eccezione soltanto il Vaticano, la Palestina e Taiwan. I primi due godono dello status di osservatori ma non di membri, e sono rappresentati rispettivamente dalla Santa Sede e dall’OLP (Organizzazione Palestina Libera); Taiwan è di contro l’unico Stato ad essere stato estromesso dall’organizzazione nel 1971 per permettere alla Repubblica Popolare Cinese di entrarvi.

²⁴⁹ Cfr. il già citato art. 2 co. 4 della Carta ONU.

²⁵⁰ Cfr. il cap. VII della Carta ONU, artt. 39 e ss.

²⁵¹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 411.

La domanda che a questo punto sorge spontanea è: quali sono i presupposti che permetterebbero di azionare il sistema di sicurezza accentrata dell'ONU? E ancora, una volta che essi siano stati accertati, in cosa consistono in concreto le risposte che il CdS può dare?

Ai sensi del cap. VII della Carta ONU, il Consiglio di Sicurezza accerta innanzitutto l'esistenza di una minaccia per la pace, di una violazione di essa, o di un atto di aggressione²⁵², e poi stabilisce in ordine quali misure sanzionatorie non implicanti l'uso della forza adottare contro lo Stato²⁵³, seguite – nel caso in cui risulti necessario – da quelle implicanti quest'uso della forza²⁵⁴. Nell'accertare se sussista una minaccia per la pace, una sua violazione, o un atto di aggressione, il Consiglio gode di un ampissimo potere discrezionale riconosciutogli dallo stesso art. 39 il quale recita: “Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità con gli artt. 41 e 42 per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”. La discrezionalità di cui gode il CdS risulta ben evidente soprattutto riguardo l'ipotesi della “minaccia alla pace”; si tratta infatti di un concetto assai vago ed elastico che, a differenza dell'aggressione e della violazione della pace, non è necessariamente caratterizzato da operazioni militari o belliche e dunque si presta ad includere dentro di sé diverse fattispecie²⁵⁵. A tal proposito in sede di redazione della Carta, non furono pochi infatti gli Stati che chiesero maggiori raggugli in ordine ai presupposti di applicazione del suo cap. VII, ed alcuni di essi addirittura chiesero che lo Statuto elencasse espressamente quali fossero i casi giustificanti l'intervento del Consiglio²⁵⁶. Senonché fu facile obiettare che la Conferenza si sarebbe certamente arenata se ci si fosse messi a discutere argomenti del genere, e perciò si finì col preferire l'attuale formula dell'art. 39 che lascia il CdS arbitro di regolarsi caso per caso. La discrezionalità del Consiglio è rimasta peraltro anche dopo l'adozione da parte dell'Assemblea Generale della Dichiarazione sulla definizione di aggressione del 1974. Nella Dichiarazione – come ampiamente visto – vengono elencate una serie di ipotesi che vanno dall'invasione o occupazione militare fino all'invio di bande di mercenari o alla messa a disposizione del proprio territorio da parte di uno Stato per attacchi contro il territorio

²⁵² Cfr. art. 39 della Carta ONU.

²⁵³ Cfr. art. 41 della Carta ONU.

²⁵⁴ Cfr. art. 42 della Carta ONU.

²⁵⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 412-413.

²⁵⁶ In particolare fu palese la preoccupazione che un'ampia discrezionalità dell'organo potesse risolversi soprattutto a danno degli Stati medi e piccoli eventualmente presi di mira dal Consiglio, nulla avendo da temere di contro le Grandi Potenze grazie al diritto di veto riconosciutogli.

altrui²⁵⁷, ma questa previsione non incide sulle competenze del Consiglio, dal momento che la stessa Dichiarazione riconosce che “il Consiglio possa stabilire, tenuto conto delle circostanze del singolo caso concreto, che la commissione di uno degli atti elencati non giustifichi il suo intervento”²⁵⁸, e soprattutto che “il Consiglio medesimo può considerare come aggressione anche atti non tra quelli elencati”²⁵⁹. Precisato in questi termini si può dire che il sistema di sicurezza accentrato dell’ONU sia dunque *sui generis*, e che non assicuri in ogni caso – come vedremo – una sanzione contro violazioni gravi del diritto internazionale da parte degli Stati.

Vediamo adesso di capire attraverso quali misure può passare l’azione del Consiglio. Prima di ricorrere a misure non implicanti ed implicanti l’uso della forza di cui rispettivamente agli artt. 41 e 42 della Carta, il Consiglio è chiamato ad adottare misure c.d. provvisorie secondo quanto sancito dall’art. 40, il quale espressamente recita: “Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il CdS 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”²⁶⁰. A tal proposito occorre poi precisare anche l’obbligo di risoluzione pacifica delle controversie posto a carico delle Nazioni Unite – e di cui al capitolo VI – e che sembrerebbe discendere anche dall’art. 2 che detta il divieto di diritto internazionale generale dell’uso della forza nelle relazioni infrastatali²⁶¹. Nell’attuale diritto internazionale i principali mezzi di risoluzione pacifica delle controversie sono l’accordo, la decisione dell’organizzazione internazionale e la sentenza. Per quanto concerne il primo, occorre ricordare che la conclusione di un accordo in questo senso può essere favorita dal ricorso ad alcuni procedimenti specifici tra i quali abbiamo quelli che si svolgono direttamente tra le parti controvertenti (il negoziato o le consultazioni), e quelli che prevedono l’interposizione di un terzo (i buoni uffici e la mediazione)²⁶². Altri procedimenti sono invece ad esito vincolante come l’arbitrato o il regolamento giudiziario dinanzi a tribunali internazionali permanenti o dinanzi a sistemi “quasi giurisdizionali”, qual è ad esempio il meccanismo di risoluzione delle controversie del WTO. Ciascuno di questi tribunali od organi istituiti nell’abito di meccanismi “quasi

²⁵⁷ Quest’ultima è, nello specifico, quella che parte della dottrina internazionalistica è solita definire come “aggressione indiretta”.

²⁵⁸ Cfr. art. 2 della Definizione di aggressione adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 14 Dicembre 1974.

²⁵⁹ Cfr. art. 4 della Definizione di aggressione adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 14 Dicembre 1974.

²⁶⁰ Cfr. art. 40 della Carta ONU.

²⁶¹ V. sul punto la già citata sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 27 Giugno 1986 sulle *Attività militari e paramilitari degli Stati Uniti d’America in e contro il Nicaragua (Nicaragua vs United States)*.

²⁶² R. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali*, A. DEL VECCHIO (a cura di), cit., pp. 358-359.

giurisdizionali” di risoluzione delle controversie rende infatti, rispettivamente, una sentenza o una decisione entrambe obbligatorie per le parti in causa²⁶³.

Tornando però ora al CdS e alle misure di cui all’art. 40, la provvisorietà di esse deriva principalmente sia dallo scopo che siffatte misure possono perseguire – che è soltanto quello di prevenire un aggravarsi della situazione – sia dai limiti posti al loro contenuto, non potendo esse pregiudicare i diritti né le posizioni delle parti interessate²⁶⁴. Una misura provvisoria tipica in caso di guerra sia internazionale che civile è data ad esempio dal cessate il fuoco. Stando all’art. 40 poi, le misure provvisorie formano soltanto oggetto di un invito e dunque di una raccomandazione da parte del Consiglio; sia in dottrina che nella prassi si è infatti cercato di attribuire natura vincolante all’ “invito”, ma qualunque siano gli argomenti posti a fondamento di tale tesi ci sembra che essa non sia da condividere. In molti sostengono che ciò sia ricavabile dalla stessa formulazione dell’art. 40 laddove esso afferma che “il Consiglio prende in debito contro il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie”. Sarebbe dunque l’ultima parte di questo articolo che, accennando alla possibilità di sanzioni, renderebbe obbligatorio il contegno richiesto. Tuttavia le uniche sanzioni che ha in concreto a disposizione il Consiglio sono costituite dalle misure di cui agli artt. 41 e 42, e si tratta ad ogni modo di sanzioni che possono conseguire ad un qualsiasi comportamento adottato da parte di uno Stato²⁶⁵.

A proposito dell’art. 41, il CdS può – come sappiamo – anche vincolare gli Stati membri dell’ONU ad adottare tutta una serie di altre misure contro uno Stato che, sempre a giudizio dell’organo stesso, minacci o abbia violato la pace. Si tratta di misure non implicanti l’uso della forza, secondo la definizione data di esse dalla Carta, e tra le quali vengono annoverate l’interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura dei rapporti diplomatici²⁶⁶. Occorre precisare peraltro che anche un comportamento meramente interno di uno Stato può indurre il Consiglio a ricorrere alle sanzioni previste dall’art. 41²⁶⁷. Durante la Guerra Fredda il Consiglio ha emesso raramente decisioni vincolanti per gli Stati non implicanti l’uso della forza, limitandosi piuttosto a raccomandare la loro attuazione e

²⁶³ *Ibidem*.

²⁶⁴ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 414.

²⁶⁵ *Ivi*, p. 415.

²⁶⁶ Cfr. art. 41 della Carta ONU.

²⁶⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 150.

lasciando pertanto liberi gli Stati di adottarle o meno²⁶⁸. Soltanto dopo la fine della Guerra Fredda il CdS, liberato dai veti incrociati dei due blocchi, ha potuto intensificare la sua azione in base all'art. 41; si può dire anzi che siano proprio le misure non implicanti l'uso della forza ad essere state maggiormente applicate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Misure più incisive applicabili dal Consiglio sono poi quelle previste dagli artt. 42 e ss., che trattano dell'ipotesi in cui esso decida di impiegare la forza. Anche qui il CdS può decidere sia di impiegare la forza contro uno Stato colpevole di aggressione, minaccia o violazione della pace, sia di impiegarla all'interno di esso intervenendo in una guerra civile. L'art. 42 recita espressamente: "Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste nell'art. 41 siano inadeguate o si siano dimostrate tali, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi ed altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite"²⁶⁹. Il ricorso a misure violente da parte del CdS è chiaramente concepito dall'art. 42 come un'azione di polizia internazionale, la quale consiste – come specificato dagli articoli seguenti, e secondo quella che in sede di redazione della Carta venne riconosciuta come la caratteristica principale del sistema di sicurezza collettivo proprio dell'ONU – nell'utilizzazione di contingenti armati nazionali, ma sotto un comando internazionale facente capo allo stesso Consiglio di Sicurezza. Ciò permette – in accordo con l'art. 2 della Carta che vieta l'uso della forza nelle relazioni internazionali – di assicurare l'obiettività e l'imparzialità dell'azione, nonché di controllare che questa sia contenuta entro il limite di garantire il mantenimento della pace, sottraendo qualsiasi iniziativa di carattere militare al singolo Stato che non si giustifichi per motivi di legittima difesa ai sensi dell'art. 51²⁷⁰.

Per quanto concerne ora le modalità con le quali il CdS può agire, gli artt. 43, 44 e 45 della Carta prevedono a tal fine l'obbligo per gli Stati membri di stipulare con il Consiglio degli accordi diretti a stabilire numero, grado di preparazione, dislocazione, etc. delle forze armate nazionali utilizzabili poi dall'organo via via che se ne presenti la necessità²⁷¹. La direzione delle operazioni invece è regolata dagli artt. 46 e 47, i quali dispongono che l'utilizzazione in concreto dei vari contingenti armati nazionali – in conformità con gli accordi di cui detto

²⁶⁸ Sulla natura vincolante degli atti delle organizzazioni internazionali si veda R. VIRZO, *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali*, A. DEL VECCHIO (a cura di), cit., pp. 131-137.

²⁶⁹ Cfr. art. 42 della Carta ONU.

²⁷⁰ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 416.

²⁷¹ Cfr. artt. 43, 44 e 45 della Carta ONU.

poc'anzi – deve fare capo ad un Comitato di Stato maggiore composto dai Capi di Stato maggiore dei cinque Membri permanenti e posto sotto l'autorità del Consiglio²⁷². Come si può dunque notare, alla base di questo sistema di sicurezza collettiva dell'ONU vi sarebbero questi accordi che devono essere stipulati tra gli Stati membri ed il Consiglio; accordi che formerebbero oggetto di un vero e proprio obbligo *de contrahendo* posto a carico dei primi²⁷³. Tuttavia gli artt. 43 e ss. non hanno mai trovato finora applicazione, con gli accordi per la messa a disposizione del Consiglio dei contingenti militari nazionali che non hanno ad oggi mai visto la luce.

Premesso ciò il Consiglio finora è intervenuto in crisi internazionali o interne con misure di carattere militare soltanto in due modi diversi. Esso o ha creato delle Forze delle Nazioni Unite (i c.d. caschi blu) incaricate di operare per il mantenimento della pace – le note *peacekeeping operations* di cui più tardi diremo – oppure ha autorizzato l'uso della forza direttamente da parte degli Stati membri, da soli o nell'ambito di organizzazioni regionali di cui essi fanno parte. Le prime operazioni di *peacekeeping* furono organizzate all'epoca della Guerra Fredda, e di esse la più importante fu certamente data dall'ONUC che operò in Congo negli anni '60²⁷⁴. La caratteristica principale delle *peacekeeping operations* è data dalla delega che il Consiglio di Sicurezza conferisce agli Stati membri in merito sia al reperimento e sia al comando di dette forze internazionali, cui si aggiunge il fatto che esse possono usare le armi soltanto a titolo di legittima difesa²⁷⁵. Spesso peraltro queste forze militari agiscono in combinazione con il personale civile delle Nazioni Unite preposto all'assistenza del Governo locale per ristabilire le normali condizioni di vita politica nel Paese al termine di una guerra civile (c.d. *peacekeeping operations* multidimensionali o multifunzionali). Agli insuccessi diffusi di alcune *peacekeeping operations* però si è aggiunto successivamente col tempo anche l'ingente costo che tali misure implicantemente l'uso della forza richiedono. E' per queste ragioni (militari, logistiche e finanziarie) che il CdS è andato allora sempre più orientandosi verso l'impiego diretto di contingenti militari da parte degli Stati membri, rimettendo pertanto nelle loro mani – sia pure “sotto l'autorità” delle Nazioni Unite – il comando ed il controllo

²⁷² Cfr. artt. 46 e 47 della Carta ONU.

²⁷³ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 416.

²⁷⁴ *Ibidem*. Per conoscere l'elenco delle operazioni di *peacekeeping* si veda, per tutti, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, IX ed., CEDAM, Padova, 2012, pp. 264 ss.

²⁷⁵ Non sono tuttavia rari i casi in cui non è avvenuto il rispetto di tale previsione. Basti ricordare a tal proposito il brutale attacco dei caschi blu in Somalia contro il quartier generale di uno dei c.d. “signori della guerra” somali come rappresaglia per l'uccisione di un gruppo di caschi blu pakistani. L'attacco provocò la morte di decine di vittime innocenti suscitando la deplorazione dell'intero mondo civile, e ha suscitato forti dubbi in merito al corretto funzionamento del sistema di sicurezza collettivo previsto dalla Carta ONU.

delle operazioni. In due casi si è trattato dell'autorizzazione a condurre delle vere e proprie guerre internazionali per respingere aggressioni esterne da parte di altri Stati²⁷⁶. La domanda che a questo punto è lecito porsi è se – e fino a che punto – può considerarsi lecita l'autorizzazione data dal Consiglio all'uso della forza da parte dei singoli Stati membri. È indubbio infatti che una delle ragioni principali per le quali è stata data vita all'ONU risieda proprio nella necessità avvertita da parte dei suoi fondatori di concentrare nelle mani esclusive di tale organizzazione il potere di compiere azioni di polizia internazionale, in quanto essa soltanto è in grado di garantire quell'obiettività ed imparzialità che ogni intervento di carattere militare si auspica debba avere. Tuttavia, per quanto questo corrisponda a verità e sembri dunque doversi risponderci negativamente alla nostra domanda iniziale, è anche vero oramai che il Consiglio da tempo tende sempre più a seguire tale prassi, al punto tale che per alcuni possa parlarsi oggi di una vera e propria norma consuetudinaria *ad hoc* esistente in materia²⁷⁷.

Talvolta il Consiglio di Sicurezza, dichiarando di agire in base al cap. VII ed invocando la necessità di mantenere la pace e la sicurezza, ha provveduto anche ad organizzare il governo di alcuni territori. Si tratta di territori oggetto di contrastanti rivendicazioni di sovranità o nei quali si sono verificate gravi guerre civili. Già nei primi anni di vita delle Nazioni Unite il Consiglio fu chiamato a partecipare al governo di un territorio oggetto di controversia territoriale: fu questo il caso del Territorio Libero di Trieste istituito dal Trattato di pace del 1947 tra l'Italia e le Potenze Alleate, che fu allora concepito come una sorta di piccolo Stato retto da un Governatore e la cui nomina era appunto affidata al Consiglio di Sicurezza²⁷⁸. Recentemente invece, esempi di governi di territori instaurati dal Consiglio di Sicurezza ed affidati al Segretario Generale sono dati dall'UNMIK (Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo) e dell'UNTAET (Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite a Timor Est). Come misura relativa al governo di territori può essere considerata anche l'istituzione di tribunali internazionali per la punizione di crimini commessi da individui. I primi due esempi offerti in tal senso sono dati dal Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia (ICTY), e dal Tribunale internazionale per i crimini

²⁷⁶ Si tratta specificamente del caso della guerra di Corea che si verificò nel 1950, allorché gli Stati membri dell'ONU furono invitati ad aiutare la Corea del Sud a difendersi dall'attacco sferrato dalla Corea del Nord. L'altro esempio è invece offerto dalla guerra del Golfo condotta nel 1991, quando una coalizione di Stati membri delle Nazioni Unite furono invitati dal Consiglio ad aiutare il Governo del Kuwait a riconquistare parte del suo territorio occupato dall'Iraq. Per maggiori chiarimenti si veda sul punto B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, cit., pp. 276 ss.

²⁷⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 418-419.

²⁷⁸ *Ibidem*.

commessi in Ruanda (ICTR)²⁷⁹. Sebbene questi due tribunali non abbiano sede nei territori rispetto ai quali la loro giurisdizione è esercitata²⁸⁰, essi possono comunque essere considerati come misure di governo relative a detti territori. Il Consiglio di Sicurezza ha poi svolto un ruolo notevole anche nella creazione dei c.d. Tribunali penali misti, composti cioè sia da giudici nazionali dello Stato in cui sono insediati che da giudici stranieri nominati dalle Nazioni Unite²⁸¹. Le misure consistenti nel governo o in atti di governo di territori non trovano però un fondamento espresso nella Carta dell'ONU. Sono stati molteplici i tentativi in questo senso di ricondurle all'interno della categoria della misure non implicanti o implicanti l'uso della forza di cui agli artt. 41 e 42. Particolarmente dibattuta è stata proprio la creazione dei tribunali internazionali di cui detto poc'anzi. Sono in molti a sostenere la legittimità della loro istituzione facendo leva sull'art. 41 della Carta, considerandoli dunque come una misura non implicante l'uso della forza adottabile da parte del CdS di fronte a gravi situazioni in grado di minacciare la pace e la sicurezza internazionali²⁸². In realtà – e per quanto sostenuta da buona parte della dottrina e della giurisprudenza – questa tesi non convince, in quanto la giurisdizione dei tribunali penali si esercita soltanto su individui, mentre le misure di cui all'art. 41 sono dirette contro gli Stati o a massimo contro gruppi armati all'interno di uno Stato. Peraltro, e come sappiamo, queste misure sono destinate a cessare quando la pace e la sicurezza non sono più in pericolo, mentre i Tribunali penali internazionali sono rimedi *ex post*, ovvero che operano proprio quando l'ordine e la pace in uno Stato sono state ripristinate, allo scopo di punire gli autori materiali della loro violazione²⁸³.

Altra parte della dottrina ritiene invece che la legittimità di questi interventi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sia invece da ricercare nell'art. 24 della Carta, il quale riconosce al CdS il potere di adottare qualunque misura purché necessaria ad assicurare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. A ben vedere però neanche questa tesi è condivisibile, in quanto verrebbe smontata dal paragrafo seguente dello stesso articolo

²⁷⁹ Il Tribunale penale internazionale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia (ICTY) fu istituito con la Risoluzione del CdS n. 827 del 25 Maggio 1993, mentre il Tribunale penale internazionale per i crimini commessi in Ruanda (ICTR) fu creato con la Risoluzione del CdS n. 955 dell'8 Novembre 1994. Sul punto v. A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Cacucci Editore, Bari, 2009, pp. 188-201.

²⁸⁰ L'ICTY ha sede all'Aja mentre l'ICTR ha sede ad Arusha, in Tanzania.

²⁸¹ Tra i Tribunali penali c.d. misti si segnalano la Corte speciale per la Sierra Leone, le Camere straordinarie per la Cambogia ed il Tribunale speciale per il Libano. Per un accurato studio della materia si veda A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, cit., pp. 203-227.

²⁸² Una conferma di questa lettura proverrebbe anche da alcune decisioni emesse dalla Camera di primo grado e dalla Camera d'appello dell'ICTY, rispettivamente il 10 Agosto del 1995 ed il 2 Ottobre del 1995 relativamente al caso Tadic.

²⁸³ Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., pp. 420-421.

nella misura in cui questi poteri del CdS sono – a garanzia soprattutto degli Stati piccoli e medi – elencati chiaramente ed in modo tassativo; e tra essi non figura per l'appunto l'istituzione di tribunali internazionali²⁸⁴.

Per concludere, si può dunque con certezza affermare che la prassi del CdS in materia abbia largamente deviato dalla lettera e dallo spirito delle norme contenute nel cap. VII della Carta dell'ONU. Quello che c'è da chiedersi adesso è se questa prassi non abbia dato luogo col tempo alla nascita di una norma consuetudinaria *ad hoc*; e sembra che la risposta in questo senso non possa che essere affermativa. La mancanza di opposizione ad atti di governo di territori adottati dal Consiglio in situazioni post-conflittuali, misto all'opinione comune che la loro adozione sia resa necessaria dall'obiettivo di mantenere o ristabilire la pace, sembrerebbero infatti testimoniare a favore di una simile consuetudine²⁸⁵.

Del sistema di sicurezza collettiva facente capo al Consiglio di Sicurezza fanno parte anche le organizzazioni regionali, create sia per favorire la cooperazione tra gli Stati membri e sia per promuovere la difesa comune verso l'esterno. L'appartenenza di queste organizzazioni al sistema di sicurezza collettiva dell'ONU si fonda sull'art. 53 della Carta, il quale stabilisce che “il Consiglio di Sicurezza utilizza gli accordi e le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione” e che, al contrario, “nessuna azione coercitiva potrà essere intrapresa in base ad accordi regionali senza l'autorizzazione del CdS”²⁸⁶. L'articolo in esame va però coordinato con un'altra importante norma – ampiamente esaminata a suo tempo – che è l'art. 51, il quale ammette la legittima difesa sia individuale che collettiva intesa come reazione ad un attacco armato che lo Stato vittima, o anche Stati terzi, possono adottare nei confronti di quello che ne è autore.

Ne consegue pertanto che le organizzazioni regionali possono agire in modo coercitivo contro uno Stato o con l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza in ogni caso (art. 53), o senza l'autorizzazione di esso ma solo in caso di risposta ad un attacco armato già sferrato (art. 51)²⁸⁷. Soltanto in questi due casi la Carta dell'ONU considera leciti gli interventi armati compiuti da organizzazioni internazionali contro uno Stato.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ Cfr. art. 53 della Carta ONU.

²⁸⁷ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, cit., p. 422.

5. Possibili interventi e limiti della comunità internazionale

Sulle complesse vicende che hanno determinato l'annessione di fatto della Crimea da parte della Federazione russa, e che hanno portato l'Ucraina sull'orlo della guerra civile a causa delle pretese secessionistiche delle regioni orientali russofone, molto si è detto e si è scritto finora. Abbiamo – Carta ONU alla mano – anche cercato di capire quali siano i possibili interventi adottabili ed auspicabili da parte delle Nazioni Unite riguardo questa crisi, facendo leva in particolar modo sui capitoli VI e VII della Carta che attribuiscono al Consiglio dell'Organizzazione il compito di favorire una risoluzione pacifica delle controversie e di adottare qualunque misura (implicante o non implicante l'uso della forza) rispetto alla minaccia alla pace, ad una sua violazione, o al compimento di atti di aggressione. In questo modo però abbiamo risposto in maniera soltanto parziale al nostro intento di ricercare una soluzione alla crisi ucraina, soffermando l'attenzione solo sui possibili interventi delle Nazioni Unite in materia; toccherà invece adesso parlare dei limiti intrinseci dell'organizzazione, che ancora oggi fanno avvertire come distante una ricomposizione dei contrapposti interessi in quell'area, e di cui siamo pienamente coscienti fin dall'inizio della stesura di questo elaborato.

Nel contesto normativo precedentemente rievocato (ovvero i capitoli VI e VII della Carta ONU), i Paesi occidentali – gli Usa in particolar modo – hanno presentato davanti al Consiglio di Sicurezza un progetto di Risoluzione (la n. 189 del 15 Marzo 2014) chiaramente inquadrabile nel cap. VI della Carta recante il titolo “Soluzione pacifica delle controversie”, così come emerge dal suo scopo oltreché dal suo contenuto, in cui sono assenti accertamenti in merito all'esistenza di quei presupposti che legittimerebbero l'azione del Consiglio ai sensi invece degli artt. 39 e ss. di cui al cap. VII. Nel suo Preambolo il progetto si richiama espressamente al divieto della minaccia e dell'uso della forza posto dall'art. 2 co. 4 della Carta²⁸⁸, e al suo corollario secondo il quale “no territorial acquisition resulting from the threat or use of force shall be considered as legal”²⁸⁹. Per perseguire il proprio scopo inoltre, il successivo paragrafo 4 del Preambolo fa riferimento anche all'Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975 che – com'è noto – considera intangibili i confini degli Stati europei salvo modifiche consensuali. Non meno importante è poi il richiamo fatto al Memorandum di Budapest del 1994, con il quale Federazione russa, USA e Regno Unito si sono impegnati

²⁸⁸ Cfr. par. 1 del Preambolo del progetto di Risoluzione ONU n. 189 del 15 Marzo 2014.

²⁸⁹ Par. 3 del Preambolo del progetto di Risoluzione ONU n. 189 del 15 Marzo 2014.

inter alia a rispettare e garantire l'integrità territoriale dell'Ucraina come contropartita all'adesione del Paese al Trattato sulla non proliferazione nucleare²⁹⁰.

Che il progetto di Risoluzione in esame sia riconducibile alla funzione conciliativa del Consiglio è confermato dal suo dispositivo nel quale il CdS, dopo aver ribadito il suo impegno a garantire la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina²⁹¹, esorta "tutte le parti a perseguire immediatamente una risoluzione pacifica di questa disputa attraverso il dialogo politico diretto, di astenersi dall'adoptare azioni unilaterali e retoriche infiammatorie che possono aumentare le tensioni, e di impegnarsi pienamente con sforzi di mediazione internazionale"²⁹². Come si può dedurre dalla sua formulazione, si tratta evidentemente di un'applicazione da manuale dell'art. 36 par. 1 della Carta delle Nazioni Unite.

Il centro di gravità giuridico del progetto di Risoluzione è dato però di paragrafi 4 e 5, in cui viene specificamente trattata la questione del referendum crimeano. Ai sensi del par. 4 infatti il Consiglio, dopo aver osservato che l'Ucraina non ha autorizzato il referendum indipendentista in Crimea, dichiara che "questo referendum non ha validità e non può costituire base giuridica per nessuna alterazione dello status della penisola"²⁹³. Il paragrafo successivo incrementa la dose affermando che "gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate, sono chiamate a non riconoscere alcuna alterazione dello status della Crimea sulla base di tale referendum", e che "devono dunque astenersi dal compiere azioni che possono essere interpretate come un riconoscimento anche soltanto implicito di tale alterazione di status"²⁹⁴.

²⁹⁰ Il trattato di non-proliferazione delle armi nucleari, comunemente conosciuto come Trattato di non proliferazione o NPT, è un accordo internazionale il cui obiettivo è quello di prevenire la diffusione di armi nucleari e di promuovere la cooperazione nel settore degli usi pacifici dell'energia nucleare, con l'obiettivo di raggiungere il disarmo nucleare generale. Aperto alla firma nel 1968, il Trattato è entrato in vigore nel 1970; un totale di 191 Stati vi hanno aderito anche se la Corea del Nord, che hanno aderito al TNP nel 1985, ha annunciato il suo ritiro nel 2003. Quattro Stati membri dell'ONU non hanno mai provveduto a ratificare il TNP, ovvero India, Israele, Pakistan e Sudan.

²⁹¹ Cfr. par. 1 del Progetto di Risoluzione ONU n. 189 del 15 Marzo 2014.

²⁹² Par. 2 del Progetto di Risoluzione ONU n. 189 del 15 Marzo 2014. Il testo originale recita espressamente "the Council urges all parties to pursue immediately the peaceful resolution of this dispute through direct political dialogue, to exercise restraint, to refrain from unilateral actions and inflammatory rhetoric that may increase tensions, and to engage fully with international mediation efforts".

²⁹³ Ivi, par. 4. Il testo originale recita "this referendum can have no validity, and cannot form the basis for any alteration of the status of Crimea".

²⁹⁴ Ivi, par. 5. Il testo originale dichiara "States, international organizations and specialized agencies must not recognize any alteration of the status of Crimea on the basis of this referendum and have to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status".

Inutile dire come il progetto di Risoluzione presentato dagli Usa e da altri Paesi occidentali sia rimasto tale e non abbia potuto ottenere una sua conversione in Risoluzione vera e propria, in quanto ostacolata essa dal veto che sapientemente è stato apposto dalla Federazione russa. Non è un mistero infatti che il CdS è impossibilitato a funzionare a causa della sua stessa struttura e del potere riconosciuto ai cinque Stati Membri del Consiglio di impedire l'adozione di Risoluzioni vincolanti; ipotesi che si verifica soprattutto quando è uno di questi Stati ad essere direttamente coinvolto in una crisi interna o internazionale, com'è esattamente nel caso in esame dell'Ucraina.

Proprio in ragione di questo stallo, che sembrerebbe precludere a priori all'ONU in alcuni casi la possibilità di perseguire gli scopi per quali è stata creata, sono in molti ad auspicare oggi una sottrazione di questo potere di veto alle grandi Potenze permanenti e che pare porsi come la più pesante eredità storico-giuridica del XX secolo. Prima però di esprimere giudizi "etici" e di legittimità su tale diritto di veto, vale la pena soffermare l'attenzione su altri aspetti – per così dire procedurali – che sembrerebbero impedire *a fortiori* di qualificare come legittimo il "no" apposto dalla Federazione russa all'adozione finale della Risoluzione n. 189 che sulla carta è rimasta una sola intenzione.

Trattandosi – come visto – di una Risoluzione chiaramente inquadrabile nel cap. VI della Carta che interessa direttamente un membro del Consiglio di Sicurezza, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio "*nemo iudex in re sua*" ricavabile dall'art. 27 par. 3. La norma in esame infatti stabilisce che le decisioni del CdS su ogni questione sono prese con il voto favorevole di almeno nove Membri, nel quale devono essere compresi i voti dei Membri permanenti; tuttavia nelle decisioni previste dal Capitolo VI e dal par. 3 dell'art. 52 un Membro che sia parte della controversia deve astenersi dal voto²⁹⁵. Alla luce di ciò, il Presidente di turno del Consiglio di Sicurezza – il rappresentante del Lussemburgo – avrebbe dovuto non ammettere alla votazione la Federazione russa, con la conseguente approvazione a larghissima maggioranza del progetto di Risoluzione che ne sarebbe derivata²⁹⁶. Tuttavia così non è stato, e l'esercizio abusivo del diritto di veto da parte russa non è stato contestato neanche dagli altri Membri del CdS che sono stati chiamati alla votazione. Tutto questo pare essere certamente curioso se non addirittura inspiegabile, e mostra ancora una

²⁹⁵ Cfr. art. 27 par. 3 della Carta ONU.

²⁹⁶ Si consideri infatti che ben 13 dei 15 Membri del CdS hanno votato a favore del progetto di Risoluzione. Solo la Russia ha votato contro, cui si è aggiunta l'astensione della Repubblica Popolare cinese.

volta l'abisso che separa la formazione delle norme internazionali dalla loro concreta attuazione da parte degli Stati.

In molti si sono interrogati per dare un senso a questo atteggiamento, con una parte della dottrina che è giunta addirittura a ritenere che il principio del *nemo iudex in re sua* sia forse caduto in desuetudine nell'ambito del diritto internazionale, adducendo peraltro svariati esempi a sostegno di questa tesi. A ben vedere però non è invocabile il veto apposto il 4 Giugno del 1982 dal Regno Unito per bloccare quel progetto di Risoluzione relativo alla crisi delle Falkland/Malvinas; in quel caso infatti il contenuto della Risoluzione era evidentemente inquadrabile nel cap. VII della Carta, e fu solo questa circostanza a precludere l'applicazione del principio in esame permettendo al Regno Unito di esercitare il proprio potere di veto. Per di più, nell'affrontare questi aspetti, viene in mente anche un'altra riflessione. Se il diritto di veto può davvero definirsi – come abbiamo fatto noi – la più pesante eredità del XX secolo, e se è vero che sono innumerevoli i tentativi sia giuridici che diplomatici diretti a limitarne il suo esercizio, non si capisce allora perché non si sia sfruttata questa occasione servita su un piatto d'argento della vicenda ucraina²⁹⁷. Da un lato il silenzio mostrato da Usa e dagli altri Membri permanenti se non giustificabile appare essere quanto meno comprensibile, in quanto evidentemente preoccupati da un possibile effetto *boomerang* determinato dall'invocazione del principio *nemo iudex in re sua*. Tale preoccupazione non può di contro aiutare a capire lo stesso atteggiamento tenuto dai Paesi medio-piccoli, che avrebbero dovuto avere invece tutto l'interesse a denunciare l'esercizio abusivo del diritto di veto da parte di Mosca. All'ingiustizia di un sistema – dato dal diritto di veto attribuito soltanto a cinque Paesi e che si pone oggi più come mai come anacronistico – si aggiunge dunque l'ingiustizia della votazione, come risultato dello scarso interesse mostrato a dare applicazione alle norme di diritto internazionale in materia, e della paura di possibili “ritorsioni” da parte degli Stati che di questa applicazione ne sarebbero risultati destinatari.

Peraltro, l'adozione di un Risoluzione recante questo contenuto non rappresenta neanche più di tanto una novità per le Nazioni Unite. Sono infatti molteplici i casi che si possono richiamare di Risoluzioni ONU intervenute a non riconoscere la legittimità di taluni referendum indipendentisti come quello crimeano. Si pensi a titolo d'esempio la Risoluzione ONU n. 216 dell'11 Novembre 1965 relativa alla secessione della minoranza bianca in Rhodesia del Sud, in cui il Consiglio ha deciso di condannare la dichiarazione unilaterale di

²⁹⁷ R. CADIN, *La crisi ucraina dinanzi al Consiglio di Sicurezza: ritorno a Yalta senza biglietto?*, “Osservatorio sul Consiglio di Sicurezza e i diritti umani”, 2014.

indipendenza fatta dalla minoranza razzista del Paese²⁹⁸. Oppure ancora si pensi alla Risoluzione n. 662 del 9 Agosto 1990 relativa all'invasione irachena del Kuwait, in cui il Consiglio ha deciso che l'annessione fatta di esso da parte dell'Iraq e le sue pretese in materia non avessero alcuna validità legale e andassero pertanto considerate come nulle, esortando altresì gli Stati e le organizzazioni internazionali a non riconoscere l'annessione e ad astenersi dal compiere azioni tali da poter essere interpretate come un riconoscimento anche soltanto implicito di essa²⁹⁹. Come si vede si tratta degli stessi termini impiegati nella Risoluzione n. 189 del 15 Marzo 2015 relativa al caso della Crimea.

Quello che dunque emerge da queste considerazioni, da un lato è l'interesse (seppur debole) della comunità internazionale ad intervenire riguardo la crisi ucraina, e dall'altro l'impossibilità che a questo interesse faccia seguito una risposta concreta in cui si riscontri – tenuto conto del suo scopo e delle sue modalità attuative – un'unanimità di vedute e di intenti da parte di tutti gli Stati.

E' alla luce di questi "possibili interventi e limiti" che costituiscono l'ossatura stessa dell'ONU che dovrà dunque essere ricercata una soluzione a questa crisi e valutato l'intervento e la posizione che la comunità internazionale debba assumere.

Ad ogni modo, lungi dall'esprimere ancora un giudizio in merito, mi sento di dire – confermando in tal senso le parole espresse dal Rappresentante permanente degli Stati Uniti presso l'ONU, Samantha Power – che è vero che la Russia ha il potere di veto riguardo l'adozione di Risoluzioni vincolanti da parte dell'ONU, ma non ha il potere di veto anche sulla verità, e non potrà dunque in alcun modo incidere sulle aspirazioni né sul destino del popolo ucraino.

● **La prassi del non-riconoscimento come sanzione**

Nonostante la difficoltà a poter dunque invocare un intervento della comunità internazionale riguardo la situazione straordinaria delineatasi in Ucraina, siamo comunque chiamati ad offrire una risposta al nostro quesito iniziale. Tra le misure in concreto adottabili di fronte alle palesi violazioni del diritto internazionale compiute nell'est Europa quella maggiormente accreditabile sembra essere il non-riconoscimento.

²⁹⁸ Cfr. Risoluzione ONU n. 216 dell'11 Novembre 1965 relativa alla secessione della minoranza bianca della Rhodesia del Sud.

²⁹⁹ Cfr. Risoluzione ONU n. 662 del 9 Agosto 1990 relativa all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq.

La prassi del non riconoscimento ha cominciato ad affermarsi in ambito internazionale a partire dal 1932, all'apice della crisi della Manciuria e dell'estremo oriente, quando il Governo statunitense ha inviato note diplomatiche a quello cinese e a quello giapponese dichiarando il proprio rifiuto di riconoscere qualsiasi situazione *de facto* o trattato che violasse l'integrità territoriale o l'indipendenza politica della Cina³⁰⁰. La c.d. "dottrina Stimson", dal nome del Segretario di Stato americano Henry Stimson che la formulò, è vista da molti come la prima affermazione a livello internazionale del principio *ex iniuria ius non oritur*, ovvero del principio del non-riconoscimento delle situazioni scaturite dall'uso illecito della forza contro la sovranità e l'integrità territoriale di uno Stato. Nell'era delle Nazioni Unite la dottrina del non-riconoscimento ha acquisito uno status ufficiale sotto il diritto internazionale generale, sebbene rimanga un grado considerevole di incertezza in merito al suo fondamento oltreché al suo preciso campo di applicazione³⁰¹.

La prassi del non-riconoscimento riguardo la recente crisi ucraina si è però finora limitata al non-riconoscimento del solo referendum tenutosi il 16 Marzo 2014, e alla successiva annessione della penisola da parte della Federazione russa che ne è conseguita. A tal proposito è emblematica la dichiarazione rilasciata il 12 Marzo 2014 dai *leaders* del G7, i quali hanno sostenuto che "tale referendum non ha alcun valore giuridico e che, data la mancanza di preparazione adeguata e la presenza intimidatoria delle truppe russe, esso sarebbe privo anche di qualsivoglia forza morale". Per queste ragioni dunque essi non ne hanno riconosciuto il risultato.

Nelle stessa direzione punta la dichiarazione congiunta rilasciata dal Presidente della Commissione Europea José Barroso e dal Presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy il 16 Marzo 2014. Con essa l'Unione Europea ha dichiarato di "considerare il referendum crimeano contrario alla Costituzione ucraina e al diritto internazionale, e che pertanto il suo risultato non sarà riconosciuto come valido da detta organizzazione." Lo stesso giorno ha rincarato la dose la Casa Bianca che ha dichiarato che "il referendum è contrario alla costituzione ucraina e alle norme internazionali, e che non riconoscerà il risultato di uno spoglio amministrativo avvenuto sotto minacce di violenza e di intimidazioni da parte delle

³⁰⁰ E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, "Questions of International Law", www.qil-qdi.org/, 11 Maggio 2014.

³⁰¹ *Ibidem*.

forze armate russe”. Idem per la NATO che ha usato toni simili nella dichiarazione che a tal proposito ha reso il 19 di Marzo³⁰².

Riguardo la prassi del non-riconoscimento dell’annessione russa della Crimea adottata – come visto – da un gran numero di Stati e di organizzazioni internazionali occidentali, sorgono però alcune domande. La prima questione da affrontare è capire se il non-riconoscimento possa dirsi vincolante sotto il profilo del diritto internazionale; in secondo luogo c’è da chiedersi quale sia allora la base giuridica di tale obbligo; ed in ultimo, quale debba considerarsi il suo preciso campo di applicazione. Tali domande sono poi affrontate e risposte in maniera diversa a seconda dello specifico approccio adottato con riferimento alla dottrina del non-riconoscimento.

Il primo approccio di cui vedremo è quello che comunemente viene definito come “normativista”.

La sua caratteristica principale consiste nel fatto che il non-riconoscimento debba essere considerato come un vero e proprio obbligo, in quanto deriva dall’illiceità e dall’invalidità oggettiva di una data situazione creata in violazione del diritto internazionale. In aggiunta si può dire che si tratti anche di un obbligo *erga omnes*, nel senso che è opponibile a tutti i soggetti di diritto internazionale nessuno escluso³⁰³. Espressioni di questo approccio possono rinvenirsi ad esempio nel Parere consultivo sulla Namibia, con il quale la Corte Internazionale di Giustizia ha dichiarato la presenza continua del Sudafrica nel Paese vicino illecita e ha richiesto agli Stati di astenersi da qualsiasi accordo con il Sudafrica da cui potesse, anche solo implicitamente, scaturire come conseguenza il riconoscimento di essa come legittima. Nell’esaminare le conseguenze specifiche derivanti dal non-riconoscimento la CIG è in realtà andata anche oltre, giungendo ad identificare con precisione gli obblighi incombenti in tal senso a carico degli Stati, dal divieto di intrattenere rapporti contrattuali con il Sudafrica, al divieto di scambiare missioni diplomatiche e consolari³⁰⁴. In altre parole la conseguenza derivante dal non-riconoscimento comprenderebbe il divieto di concludere qualsiasi atto o accordo che possa implicare il riconoscimento di quella situazione come lecita. Il punto di vista “normativista” è poi supportato anche dal parere distinto dato dal giudice Higgins nell’opinione consultiva relativa alla liceità del muro israeliano. Secondo il giudice britannico il fatto che una situazione illecita non debba essere riconosciuta o sostenuta da parti

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ E. MILANO, *The non-recognition of Russia’s annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

³⁰⁴ Cfr. il Parere dato dalla CIG sul caso della Namibia del 21 Giugno 1971.

terze è ovvio. Ciò deriva dall'accertamento che dell'illiceità giuridica di una determinata situazione è compiuto dal Consiglio di Sicurezza, il quale – in conformità con gli artt. 24 e 25 della Carta – può poi adottare decisioni che di conseguenza non possono che porsi come vincolanti per tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, con l'obbligo che dunque essi hanno di accettarle e di eseguirle³⁰⁵. In pratica, sia il parere consultivo sulla Namibia che quello distinto reso dal giudice Higgins sul caso relativo alla liceità del muro israeliano, traggono l'effetto *erga omnes* dell'obbligo di non-riconoscimento dall'illiceità della situazione in esame così come essa è stata accertata da un organo dell'ONU. Stando a queste considerazioni tutto ciò non dovrebbe invece riconoscersi nel caso della Crimea. A riguardo infatti – come visto in precedenza – il Consiglio di Sicurezza non è stato in grado di approvare una Risoluzione che dichiarasse la situazione in esame illecita, e pertanto nessun obbligo di non-riconoscimento del mutato status della penisola dovrebbe dunque imporsi agli Stati membri delle Nazioni Unite. Tuttavia questo scopo lo si potrebbe raggiungere facendo leva su una Risoluzione dall'analogo contenuto che è stata adottata dall'Assemblea Generale; decisione che se vogliamo potremmo considerare anche più autoritaria e rappresentativa di quella del CdS, dal momento che in seno all'Assemblea è rappresentata l'intera comunità internazionale, e quindi tutti gli Stati hanno avuto in concreto la possibilità di esprimere il loro parere e di votare.

Secondo alcuni poi, l'obbligo del non-riconoscimento potrebbe infine derivare anche dalla natura *erga omnes* di alcuni diritti soggettivi dello Stato: nel caso in questione il diritto di cui gode l'Ucraina a veder rispettata la sua integrità territoriale non solo contro azioni violente mirate a compromettere tale diritto (come l'intervento russo in supporto dei separatisti della Crimea), ma anche contro gli altri tipi di azioni che mirano a compromettere la sua sovranità, come appunto il riconoscimento del nuovo *status quo*³⁰⁶. Questa opinione è ricavabile ad esempio nella Dichiarazione sulle Relazioni amichevoli tra Stati dell'Assemblea Generale dell'ONU del 1970, la quale afferma che “nessun acquisto territoriale derivante dalla minaccia o dall'uso della forza deve essere riconosciuto come lecito”³⁰⁷.

Il secondo approccio al non-riconoscimento è quello codificato dalla Commissione di Diritto Internazionale negli artt. 40 e 41 del Progetto di articoli sulla Responsabilità degli Stati del

³⁰⁵ E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Cfr. a tal proposito la Risoluzione n. 2625 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 24 Ottobre 1970. Una formula simile appare peraltro nella Definizione di Aggressione del 1974.

2001, e che può essere definito come “comunitario” in ragione del proprio contenuto. Stando a tale approccio un obbligo di non-riconoscimento emergerebbe quando la situazione in esame risulti essere il risultato di “una consistente violazione degli obblighi derivanti da una norma inderogabile di diritto internazionale”³⁰⁸. L’elemento di novità sarebbe dunque dato dalla precisazione che debba trattarsi di violazioni serie di norme inderogabili del diritto internazionale.

Tra queste norme rientra quella che vieta l’aggressione o anche quella che riconosce il diritto dei popoli all’autodeterminazione, la violazione grave e manifesta delle quali determinerebbe dunque come effetto – ai sensi dell’art. 41 del Progetto – l’obbligo per gli Stati di “non riconoscere come lecita la situazione che ne scaturisce”, insieme all’obbligo aggiuntivo di “non prestare aiuto o assistenza nel mantenere tale situazione”³⁰⁹. L’obbligo di non-riconoscimento in questo senso deriverebbe quindi dalla natura cogente dell’obbligo violato, in aggiunta al fatto che si tratti di una violazione non di lieve entità. Non ha alcun interesse in questo caso che l’illiceità sia accertata da un organo delle Nazioni Unite com’era necessario nel caso precedente secondo il modello che abbiamo definito come “normativista”. L’approccio della CDI vede il non-riconoscimento pertanto come una sorta di contromisura adottabile per reagire alle violazioni più gravi di norme fondamentali, e per portare da ultimo a termine quelle situazioni illecite che da esse inevitabilmente scaturiscono³¹⁰. L’approccio “comunitario” in esame presenta un vantaggio rispetto al precedente. Esso infatti permette di differenziare in generale tra violazioni minori o che non riguardano una norma di *ius cogens* da quelle più gravi, e che in ragione della loro maggiore incisività richiedono dunque uno sforzo anch’esso più incisivo e coordinato da parte della comunità internazionale. Ciò è confermato anche dalla CIG nel già citato Parere relativo al Muro israeliano. Nel Parere la Corte riteneva che, in ragione del carattere *erga omnes* degli obblighi violati da Israele – vale a dire quelli relativi all’autodeterminazione del popolo palestinese e alla sua protezione sotto il diritto umanitario internazionale – attraverso la costruzione del muro in Cisgiordania ed attorno a Gerusalemme ovest, gli Stati avessero l’obbligo di non riconoscere la situazione illecita prodottasi; in più secondo la Corte sarebbe proprio la natura degli obblighi violati a rendere in questo caso il non-riconoscimento oggetto di un vero e proprio obbligo posto in

³⁰⁸ E. MILANO, *The non-recognition of Russia’s annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

³⁰⁹ Cfr. art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati adottato nel 2001 dalla Commissione di Diritto Internazionale.

³¹⁰ E. MILANO, *The non-recognition of Russia’s annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

capo agli Stati³¹¹. Questo approccio non deve essere confuso però con il concetto di *erga omnes* che venne impiegato sempre dalla CIG in merito al caso della Namibia, dato che nel caso di specie l'obbligo del non-riconoscimento per gli Stati derivava dall'illiceità che delle operazioni è stata dichiarata da parte di un organo delle Nazioni Unite (approccio c.d. “normativista”), e non dalla natura o qualità dell'obbligo in sé per sé violato. Tuttavia è un dato acquisito, e di cui bisognerebbe peraltro tener conto, che anche violazioni di norme inderogabili siano talvolta riuscite a sottrarsi alla retorica del non-riconoscimento; e questo soprattutto quando della loro violazione risultino esserne responsabili le Nazioni più potenti³¹². Ad ogni modo nel caso della Crimea il legame tra il non-riconoscimento e la violazione di obblighi *erga omnes* viene riconosciuto espressamente dal Preambolo della Risoluzione dell'Assemblea Generale, nella misura in cui viene fatta menzione in maniera specifica dell'art. 2 della Carta dell'ONU, e del dovere per gli Stati di astenersi dalla minaccia e dall'uso della forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di altri Paesi³¹³.

Una terza corrente concepisce da ultimo il non-riconoscimento come “sanzione”. In un sistema giuridico come quello internazionale – carente di meccanismi autorevoli, imparziali oltreché giuridicamente vincolanti – infatti, il non-riconoscimento appare essere realmente l'unica reazione adottabile da parte di Stati e di organizzazioni internazionali di fronte al compimento di atti illeciti. Pertanto in questa ottica esso andrebbe inteso come una “sanzione sociale” che mira all'isolamento dell'autore dell'illecito con il fine ultimo di ottenere una cessazione della sua condotta antiggiuridica³¹⁴. Il non-riconoscimento può poi essere applicato dagli Stati individualmente o anche collettivamente mediante le organizzazioni internazionali di cui fanno parte, potendo decidere dunque di ricorrere ad esso al fine di sanzionare anche *inter alia* l'illiceità di un atto non riconoscendo alcun effetto giuridico da esso derivante. Stando così le cose, ed in accordo con quest'ultima teoria, il non-riconoscimento non sarebbe pertanto obbligatorio sotto nessuna norma di diritto internazionale, ma dovrebbe essere considerato piuttosto come il risultato della libera scelta di uno Stato o di un gruppo di Stati. Naturalmente poi, una politica di non-riconoscimento in questo senso può essere adottata anche dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ricorrendo ai poteri che vengono ad esso

³¹¹ Cfr. il Parere della CIG sul caso del Muro israeliano del 9 Luglio 2004.

³¹² Si pensi ad esempio al caso del Kosovo o dell'Iraq, dove il CdS e parte della comunità internazionale si sono sforzati di riconoscere lo *status quo* prodotto da violazioni flagranti dell'art. 2 par. 4 della Carta dell'ONU piuttosto che fare il contrario. Cfr. E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ *Ibidem*.

attribuiti dal capitolo VII della Carta, ed in questo caso esso di riflesso dovrebbe dunque imporsi come obbligatorio per tutti gli Stati membri della comunità internazionale. La base giuridica per consentire ciò è data ancora una volta dall'art. 41 della Carta ONU, che prevede ad esempio la rottura dei rapporti diplomatici ed economici come misure non implicanti l'uso della forza adottabili nei confronti di uno Stato autore di un illecito; e sono proprio queste le fattispecie attraverso le quali solitamente il non-riconoscimento come sanzione si manifesta in concreto. Questo approccio ha costituito oggetto di un'importante discussione fin dal 1995, quando venne presentato all'attenzione della Corte Internazionale di Giustizia in merito al caso di Timor Est³¹⁵. In quell'occasione il Governo australiano dichiarò davanti la CIG che "l'Australia rifiuta di riconoscere che gli Stati siano sotto l'obbligo automatico del diritto internazionale generale di non riconoscere o di non trattare con uno Stato che controlla o amministra un territorio di cui il popolo ha il diritto di autodeterminazione". Il Governo di Camberra ha dichiarato quanto segue in riferimento all'annessione indonesiana di Timor Est, ritenendo che non sarebbe realistico continuare a rifiutarsi di riconoscere il fatto che l'isola sia oggi parte integrante dell'Indonesia. Questo parere espresso dall'Australia sembra essere stato implicitamente riconosciuto anche dalla stessa Corte, la quale ha affermato che un obbligo di non-riconoscimento non possa dirsi che rinvenga la propria dimora giuridica nel diritto internazionale generale³¹⁶.

Altri autori dal canto loro intendono il non-riconoscimento di gravi violazioni di norme inderogabili come obbligatorio anche sotto il profilo del diritto internazionale generale, in quanto risultato dell'attuazione del principio *ex iniuria ius non oritur*³¹⁷. Questo approccio al non-riconoscimento è quello che viene definito dalla dottrina come "realista", nel senso che esso sembra essere apparentemente il più fedele alla realtà attuale del diritto internazionale³¹⁸. Se applichiamo la teoria "realista" al caso della Crimea vediamo però come il non-riconoscimento dell'annessione fatta della penisola rimanga in realtà una sanzione di natura

³¹⁵ Timor Est (ufficialmente Repubblica Democratica di Timor Est) è un Paese del sud-est asiatico confinante con l'Indonesia. Conosciuto in passato come Timor portoghese, è stato una colonia del Portogallo fino al 1975. Dopo l'indipendenza, i timori di avere un governo filo-comunista indipendente all'interno dell'arcipelago indonesiano, portò l'Indonesia ad invadere Timor Est, non senza il supporto di alcuni governi occidentali. Solo il 30 Agosto del 1999 gli abitanti di Timor Est riescono ad ottenere nuovamente l'indipendenza, grazie ad un referendum organizzato dalle Nazioni Unite e approvato dalla stragrande maggioranza della popolazione. In questo modo da quella data, Timor Est gode del primato di essere stata la prima Nazione a raggiungere l'indipendenza nel XXI secolo.

³¹⁶ V. sent. CIG relativa al caso Timor Est (Portogallo vs Australia) del 30 Giugno 1995.

³¹⁷ *Ex iniuria ius non oritur* è un broccardo e principio di diritto internazionale ripreso anche nella dottrina Stimson del 1932.

³¹⁸ E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

prevalentemente discrezionale; nessun obbligo è stato infatti imposto dalla Risoluzione 68/262 dell'Assemblea Generale, mentre il progetto di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza è stato bloccato – come sappiamo – dal veto apposto dalla Federazione russa il 15 di Marzo.

Nel caso crimeano, la prassi del non-riconoscimento non si è limitata al solo disconoscimento del referendum e della successiva annessione che ne è conseguita, ma si è estesa anche a tutti quegli altri rapporti di natura economica, politica e diplomatica che implicherebbero un riconoscimento anche soltanto tacito della situazione illecita ivi prodotta. Nel caso di specie dunque, gli Stati e le organizzazioni internazionali dovrebbero astenersi da qualsiasi atto formale di riconoscimento dell'autorità giuridica russa sulla Crimea, e da qualsiasi altro atto – anche non formale – che possa produrre il medesimo effetto. Ciò sarebbe confermato anche dal par. 6 della Risoluzione 68/262 dell'Assemblea Generale dell'ONU, il quale richiama gli Stati, le organizzazioni internazionali e le agenzie specializzate “ad astenersi da qualsiasi azione o trattativa che potrebbe essere interpretata come riconoscimento di qualsiasi modifica dello status della Crimea”³¹⁹. Come esempi di misure di non-riconoscimento adottate nel caso crimeano si possono menzionare le seguenti: assicurare che le esportazioni con marchio russo dalla Crimea non beneficino delle tariffe di commercio preferenziali ucraine e che si impedisca la loro entrata nei mercati nazionali, compreso quello comunitario; adottare una legislazione che impedisca le esportazioni in Crimea se la Russia dovesse imporre i requisiti normativi dell'Unione Doganale Euroasiatica; assicurare che i procedimenti per le domande di visto continuino a rispettare la sovranità dell'Ucraina, semplicemente continuando a seguire le norme pre-annessione; rifiutare il riconoscimento dei passaporti russi rilasciati in Crimea dopo la data di annessione; rifiutare il riconoscimento sotto il diritto internazionale delle rivendicazioni della Russia sulle acque territoriali e la zona economica esclusiva a largo della costa della Crimea; rifiutare di negoziare nuovi accordi e applicare quelli esistenti con la Russia che includano la Crimea nella loro sfera di applicazione territoriale. In ogni caso si applicherebbero poi delle eccezioni nell'ottica di assicurare il rispetto per i diritti umani della popolazione locale, tra cui il riconoscimento di alcuni atti compiuti dalle autorità crimeane come la registrazione delle nascite o dei matrimoni.

Tuttavia una politica del non-riconoscimento aderente a quest'ultimo approccio potrebbe richiedere anche ulteriori e maggiori azioni positive da parte degli Stati. A titolo

³¹⁹ V. la Risoluzione n. 68/262 dell'Assemblea Generale dell'ONU del 27 Marzo 2014. Sul punto cfr. E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

esemplificativo essi potrebbero adottare misure idonee ad assicurare che i beni della Crimea non abbiano accesso ai loro mercati attraverso la Russia, richiedendo altresì che le autorità moscovite forniscano una certificazione negativa che garantisca che i beni non siano parzialmente o completamente provenienti dalla Crimea. In più – e come alcuni Stati hanno già provveduto a fare – si potrebbe anche scoraggiare attivamente cittadini nazionali a visitare la Crimea, tramite annunci che raccomandino contro tutti i viaggi non essenziali e che avvisino della mancanza di assistenza consolare nella penisola³²⁰.

Qualunque siano le misure di non-riconoscimento in concreto adottabili un dato è certo: che il caso della Crimea lo abbia rafforzato moltissimo dal punto di vista giuridico come misura adottabile dagli Stati in reazione alle gravi violazioni compiute di principi giuridici fondamentali. L'unica questione che rimane ancora aperta è capire come il non-riconoscimento della situazione giuridica in Crimea debba essere inquadrato, alla luce anche dei diversi approcci di cui in precedenza detto. A ben vedere questa domanda non fornisce una risposta altrettanto chiara e semplice. Tutto ciò che si potrebbe dire – e per concludere il nostro discorso relativo al non-riconoscimento – è che il legame tra i tre diversi approcci debba essere inquadrato forse più in un rapporto di complementarità che di esclusione reciproca; e il caso dell'Ucraina in tal senso ne è un'ulteriore conferma.

³²⁰ E. MILANO, *The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question*, cit.

Conclusioni

Della crisi in Ucraina tanto si è scritto e detto finora. Dopo più di un anno dagli eventi di piazza Maidan però, essa sembra essere ancora ben lontana dal risolversi. Quei pochi interventi che sono stati in concreto adottati non hanno fatto altro che produrre gli effetti non sperati in ragione – come visto – del disinteresse mostrato anche dalla comunità internazionale, con i suoi riflettori oggi puntati già su altri fronti del pianeta. Abbiamo seguito passo dopo passo la storia di questo Paese per cogliere le radici più profonde del conflitto in corso e che ci hanno mostrato, a conferma di quanto il nostro passato rispecchi anche il nostro futuro, quanto questa crisi fosse già preannunciata e a detta di molti addirittura inevitabile. Ci siamo poi trasferiti a Kiev da dove è partita la protesta, per comprenderne le cause e ricostruire una cronologia storico-militare degli eventi che di lì ne sono susseguiti, al fine di porci come arbitri il più possibile imparziali nel giudizio che siamo stati chiamati a dare di essi.

Si è in ultimo voluto fornire un tentativo di risposta a questa crisi soffermandosi sulla concrete possibilità di intervento adottabili da parte della comunità internazionale, ben consapevoli dall'altro lato anche dei limiti intrinseci che la costituiscono. Lungi dal poter esprimere giudizi morali – che lascio a chi legge – siamo stati “giuridici” quando abbiamo affermato che quanto accaduto in Ucraina costituisca una palese violazione del diritto internazionale. Questa conclusione non è mai stata per chi scrive una premessa; è stato in corso d'opera infatti che anche da questa parte si è maturata la coscienza che gli eventi fossero tali e il convincimento che in tal modo dovessero essere qualificati.

Lo scorso 26 Ottobre in Ucraina si è tornati al voto. Il nuovo Presidente del Paese è Petro Porosenko, ma alla sua vittoria non hanno contribuito le regioni del Donbass che si sono astenute dal voto, e dove il conflitto continua nonostante le ripetute promesse di un cessate il fuoco. È invece del 3 Novembre la dichiarazione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, la più antica organizzazione internazionale del continente e di cui fa parte anche la Russia. Nils Muiznieks parla chiaro: “bisogna prendere delle misure urgenti per assicurare il rispetto dei diritti delle popolazioni coinvolte nel conflitto nell'est del Paese”.

Se questa è dunque ad oggi la situazione nell'Ucraina orientale, l'annessione della Crimea da parte della Federazione sembra invece essere un dato oramai acquisito. Come già altre volte è accaduto la politica del “lasciar correr” è risultata ancora una volta vincente, nonostante le

spregiudicate violazioni compiute di norme basilari del diritto internazionale e le lesioni ai valori e principi sui quali la nostra comunità si fonda. La crisi ucraina ci mostra come, nonostante gli sforzi finora compiuti, i rapporti tra gli Stati siano ancora regolati dalla legge del più forte e come quei principi di diritto tanto acclamati come un successo per l'umanità, trovando raramente applicazione nei fatti, non assurgano altro che ad un pretesto per difendere di tanto in tanto gli interessi più cari alle Nazioni più potenti. Di fronte alla persistente violazione dell'integrità territoriale e della sovranità dell'Ucraina la comunità internazionale è rimasta a guardare, e deboli sono state anche le risposte di quei pochi Paesi che sono intervenuti. Siamo dinanzi ad un vuoto d'iniziativa, lo stesso che ha caratterizzato anche altri scenari di crisi, dall'Afghanistan all'Iraq, in cui le incapacità dei governi si traducono come visto soprattutto in perdite di vite umane. È certo come, oggi più che mai, la crisi ucraina rappresenti una questione scomoda per tutti, anche per l'occidente che ha – come il resto del Mondo – gli occhi ora puntati sulla Siria e ha bisogno di tutti – Russia compresa – per vincere questa nuova sfida del terrorismo internazionale che ci è stata lanciata, non disdegnando neanche altri alleati imbarazzanti come la Turchia di Erdogan; ma questa è un'altra storia.

Quello che dunque emerge da questo elaborato non è confortante. La crisi ucraina è lontana da un epilogo e la comunità internazionale sembra non possa, o non voglia, farci nulla. Quello che appare di fronte al primo conflitto europeo del nuovo millennio è pertanto il fallimento della diplomazia e la sconfitta del diritto. Tra il sancire norme di diritto internazionale e il renderle efficaci c'è un abisso, lo stesso che separa oggi le parti che si fronteggiano sul campo. Le Nazioni Unite, e i principi alla base di esse, sono il primo e più importante passo avanti compiuto dalla Seconda Guerra Mondiale ad oggi in direzione della pace, ma a ben vedere quei valori che la costituiscono sembrano godere di un riconoscimento soltanto su carta, trovando raramente applicazione nei casi in cui ce ne sarebbe bisogno. Ed i rischi che in questo modo corriamo senza neanche accorgercene sono notevoli. Il pericolo maggiore è quello di impedire alle Nazioni Unite di adempiere allo stesso scopo per il quale furono al tempo istituite, disattendendo così gli appelli e le richieste di giustizia e di pace che provengono – oggi come allora – da ogni parte del Mondo. A tutto ciò si aggiunge un altro fattore di rischio – e non di minore importanza – dato dalla perdita di credibilità cui in questo modo l'organizzazione premio Nobel per la pace inevitabilmente va incontro.

“Noi popoli delle Nazioni Unite, decisi

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all’umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell’uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle Nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti,

a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà, e per tali fini

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l’uno con l’altro in rapporti di buon vicinato,

ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale,

ad assicurare, mediante l’accettazione di principi e l’istituzione di sistemi, che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell’interesse comune,

ad impegnare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli,

abbiamo risoluto di unire i nostri sforzi per il raggiungimento di tali fini.”

Così si apre la Carta delle Nazioni Unite, di cui ho voluto riportare il contenuto. Ad un’attenta analisi sembra che siano gli stessi fini contenuti nel Preambolo, e le speranze che hanno animato l’iniziativa dei padri fondatori ad essere state deluse.

L’articolo 2 dello Statuto invece enuncia un altro importante principio, ovvero quello della sovrana uguaglianza dei Membri dell’Organizzazione, principio anch’esso a ben vedere disatteso dal momento che solo a cinque di essi è consentito di esprimere – e in ogni caso – il loro parere vincolante. E’ questo nello specifico quello che ha impedito all’ONU di operare in Ucraina. L’unica organizzazione come tale legittimata ad intervenire è impossibilitata a farlo

per la stessa struttura di cui è stata dotata, che riflette ancora la legge del più forte e si pone sempre più come anacronistica al tempo d'oggi.

La Federazione russa – come sappiamo – ha infatti esercitato il proprio diritto di veto impedendo l'adozione di Risoluzioni vincolanti da parte del Consiglio di Sicurezza. Per concludere allora, tutto ciò che sento di dire al riguardo è che è vero, la Russia ha il diritto di veto sulle Risoluzioni ONU, ma non ha anche il diritto di veto sulla verità. Ed è stata la ricerca della verità ad aver animato la stesura di questo mio elaborato, misto alla consapevolezza che di fronte a tutto questo abbiamo il dovere quanto meno morale di non rimanere in silenzio per dar voce anche a chi non ne ha.

Bibliografia generale

A.A.VV., *Guida ai Paesi dell'Europa centrale e balcanica*, (a cura di L. Chiodi e F. Privitera), Il Mulino, Bologna 2007.

AA.VV., *Il libro nero del comunismo*, (a cura di S. Courtois), Mondadori, Milano 2007.

AA.VV., *L'altra metà del continente: l'Europa centro-orientale dalla formazione degli Stati nazionali all'integrazione europea*, (a cura di F. Guida), CEDAM, Padova 2003.

ALLISON R., *Russia "Deniable" Intervention in Ukraine: how and why Russia broke the rules*, "International affairs", New York 2015.

BENOIST-MECHIN J., *L'Ukraine des origines à Stalin*, Albin Michel, Paris 1941.

BOWETT B., *Self-Defense in International Law*, Praeger, Manchester 1958.

BROGI G., LAMI G., *Ukraine's re-integration into Europe: a historical, historiographical and political urgent issue*, Edizioni dell'Orso, Alessandria 2015.

BRZEZINSKI Z., *La grande scacchiera*, Longanesi, Milano 1998.

CASSESE A., *Lineamenti di diritto internazionale penale*, voll. I e II, il Mulino, Bologna 2006.

CAZZULANI M., *La democrazia arancione. Storia politica dell'Ucraina dall'indipendenza alle presidenziali 2010*, Edizioni LibriBianchi, Milano 2010.

COLONNA G., *Ucraina tra Russia e occidente. Un'identità contesa*, Edilibri, Milano 2014.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII ed., Editoriale Scientifica, Napoli 2010.

CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, IX ed., CEDAM, Padova 2012.

- DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012.
- DEL VECCHIO A. (a cura di), *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Carocci Editore, Bari 2009.
- DI PASQUALE M., *Ucraina terra di confine*, Il Sirente, Fagnano Alto 2012.
- DI RIENZO E., *Il conflitto russo-ucraino: geopolitica del nuovo (dis)ordine mondiale*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli 2015.
- DOUHAN A. F., *International Organizations and Settlement of the conflict in Ukraine*, "Zeitschrift fur ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht", Berlin 2015.
- EBERHARDT A., *The Revolution that never was. Five years of "Orange" Ukraine*, Center of Eastern Studies, Varsavia 2009.
- FRITZ V., *State-building: a comparative study of Ukraine*, Central European University Press, Budapest 2007.
- GODEFRIDUS G., KNOOPS J., *Pursuing the ICC Crime of Aggression: Law or Politics?*, "Justice", New York 2015.
- HILPOLD P., *Ukraine, Crimea and new International Law: balancing international law with arguments drawn from history*, "Chinese Journal of International Law", Beijing 2015.
- HOPMANN P. T., *The United States and the OSCE after the Ukraine crisis*, "Security and human rights", New York 2015.
- HUNTINGTON S.P., *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, Milano 2001.
- KLABBERS J., *Intervention, Armed Intervention, Armed Attack, Threat to Peace, Act of Aggression and Threat or Use of Force: what's the difference?*, Oxford University Press, Oxford 2015.
- KLYUCHEVSKY V., *A history of Russia*, vol. I, J.M. Dent/E.P. Dutton, London/NY 1911.
- KRAMER D. J., *The Ukraine invasion: one year later*, "World affairs review of international problems", New York 2015.
- LAMI G., *La Questione Ucraina fra '800 e '900*, CUEM, Milano 2005.
- LAMI G., *Ucraina 1921-1956*, Edizioni Unicopli, Milano 2012.

- LANSING R., *The peace negotiations: a personal narrative*, Houghton Mifflin Company, Boston & New York 1921.
- MADDALON P., *La crise ukrainienne: un instrument de mesure des possibilités et des limites du droit de l'Union européenne*, "Revue generale de droit international public", Paris 2014.
- MAMLYUK B. N., *The Ukraine crisis, Cold War II and International law*, "German Law Journal", Lexington 2015.
- MENON R., RUMER E., *Conflict in Ukraine: the unwinding of the Post-Cold War Order*, MIT Press Cambridge, Cambridge 2015.
- MIRCHUK J., *Ukraine and its people*, Ukrainian Free University Press, Kiev 1949.
- PRIZEL I., *National identity and foreign policy : nationalism and leadership in Poland, Russia and Ukraine*, Cambridge University Press, London 1998.
- ROCCUCCI A., *La matrice sovietica dello Stato ucraino*, "Limes", Roma 2014.
- SASSE G., *The Crimea Question: Identity, Transition and Conflict*, Harvard University Press, Cambridge 2007.
- SAWCZUK K., *The Ukraine in the United Nations organization : a study in Soviet foreign policy, 1944-1950*, Columbia University Press, New York & London 1975.
- SAWKA R., *Frontline Ukraine: crisis in the borderlands*, I.B. Tauris, London 2015.
- SCEVSHENKO I., *Ukraine between East and West: essays on cultural history to the early Eighteenth Century*, Canadian Institute of Ukrainian Study Press, Toronto 2009.
- SCHMIDTKE O., YEKELCHYK S., *Europe's last frontier? : Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*, Palgrave MacMillan, New York 2008.
- SCISO E., *La crisi ucraina e i problemi di sicurezza in Europa*, Luiss University Press, Roma 2014.
- SIDOS P., *Une vision stratégique d'une aide militaire à l'Ukraine*, "Revue defense nationale", Paris 2015.
- SOLZHENITSYN A., *La "questione russa" alla fine del secolo XX*, Einaudi, Torino 1995.
- STALIN J., *Il marxismo e la questione nazionale e coloniale*, Einaudi, Mosca 1935.
- STATINIUS E.R., *Roosevelt and the Russians, The Yalta Conference*, Doubleday & Company Inc., New York 1949.

TWARDOWSKI A., *The return of Novorossija: why Russia's intervention in Ukraine exposes the weakness of international law*, "Minnesota Journal of International Law", Minneapolis 2015.

VELYCHENKO S., *Ukraine, the EU and Russia : history, culture and international relations*, Palgrave MacMillan, New York 2007.

VIGNA E., *L'Ucraina tra golpe, neonazisti, riforme e futuro*, Zambon Editore, Jesolo 2014.

VIRZO R., *Le organizzazioni internazionali e la soluzione delle controversie*, in *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Del Vecchio A. (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012.

WILSON A., *The Ukrainians: Unexpected Nation*, Yale University Press, New Haven & London 2002.

WOLFF A. T., *The future of NATO Enlargement after the Ukrainian crisis*, "International affairs", New York 2015.

Sitografia

ARCARI M., ROSCINI M., *“International law and the ‘Crimean conundrum’: legal issues arising from the 2014 Russia/Ukraine crisis”*, <http://www.qil-qdi.org/>, 11 Maggio 2014.

CADIN R., *“La crisi in Ucraina dinanzi al Consiglio di Sicurezza: ritorno a Yalta senza biglietto?”*, <http://www.rivistaoidu.net/>, 2014.

GREPPI E., *“Ucraina: cosa può fare l’ONU?”*, <http://www.ispionline.it/>, 3 Marzo 2014.

IANNUZZI A., *“Ucraina-Russia, guida al conflitto”*, <http://www.lettera43.it/>, 15 Settembre 2014.

LAGERWALL A., *“L’aggression et l’annexion de la Crimée par la Fédération de Russie: quels enseignements au sujet du droit international?”*, <http://www.qil-qdi.org/>, 12 Dicembre 2014.

MANCINI M., *“La dichiarazione di accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale da parte dell’Ucraina: significato, limiti e conseguenze possibili”*, <http://www.sidi-isil.org/>, 28 Aprile 2014.

MILANO E., *“The non-recognition of Russia’s annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question”*, <http://www.qil-qdi.org/>, 11 Maggio 2014.

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

PEDRAZZI M., *“La liceità delle operazioni russe in Ucraina”*, <http://www.ispionline.it/>, 10 Ottobre 2014.

TANCREDI A., *“The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force”*, <http://www.qil-qdi.org/>, 11 Maggio 2014.

VILLA M., *“Il referendum sulla Crimea è ‘legale’?”*, <http://www.ilpost.it/>, 17 Marzo 2014.

