



Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali
Cattedra di Organizzazione internazionale e diritti umani

La violazione dei diritti umani nel conflitto
russo-ucraino del 2014 di fronte ai tribunali
internazionali

RELATORE
Prof. Francesco Cherubini

CANDIDATO
Stefano Romanelli
Matr. 631552

CORRELATORE
Prof. Francesco Francioni

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

Indice

Introduzione.....	6
-------------------	---

Capitolo I

Il conflitto russo-ucraino del 2014

1. La lunga relazione tra Ucraina e Russia.....	11
1.1 Cenni sulla storia della Russia e dell'Ucraina: dai primi rapporti alla nascita dell'impero zarista	11
1.2 L'Ucraina sotto l'Impero russo.....	15
1.3 La nascita dell'Unione Sovietica	18
1.4 L'Ucraina sotto l'Unione Sovietica nel periodo tra i due conflitti mondiali	21
1.5 L'Ucraina dal secondo dopoguerra al crollo dell'Unione Sovietica	22
1.6 Il rapporto tra Russia ed Ucraina dopo la caduta dell'Unione Sovietica	24
2. Il conflitto russo-ucraino	27
2.1 Le origini del conflitto	27
2.2 Il conflitto	30
2.3 La situazione attuale	34
3. Il precedente della guerra tra Russia e Georgia del 2008.....	37
3.1 Cenni sulla storia contemporanea georgiana	37
3.2 Il conflitto russo-georgiano del 2008.....	39
3.3 Questioni irrisolte e stato attuale	42
3.4 Punti in comune e differenze tra i conflitti russo-georgiano e russo-ucraino	45

Capitolo II

Principali questioni legate conflitto tra Russia e Ucraina

1. La reazione della comunità internazionale al conflitto	49
1.1 La posizione dei principali attori statali e dell'UE	49
1.2 La posizione dei principali attori non-statali	51
1.3 Implementazione delle sanzioni	54
2. Situazioni irrisolte	57
2.1 La violazione dei diritti umani.....	57
2.2 La Crimea	61
2.3 L'Ucraina orientale (Donbass: Donetsk e Luhans'k)	64
3. <i>Ius ad bellum</i> e <i>Ius in bello</i> nel conflitto russo-ucraino	67
3.1 Cenni sul Diritto internazionale dei conflitti armati	68
3.2 La situazione in Crimea	71
3.3 Il conflitto in Ucraina orientale.....	75
4. Il ruolo della minoranza russa	79
4.1 Rapporti tra Russia e cittadini russi all'estero	80
4.2 La minoranza russa in Ucraina	84
4.3 Autonomia culturale e minoranza russa in altri Paesi	87
4.4 Le minoranze in Russia	91
4.5 La necessità dell'autonomia culturale per le minoranze.....	94

Capitolo III

La violazione dei diritti umani nel conflitto di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo

1. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR).....	97
1.1 La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).....	98
1.2 Composizione e funzionamento della Corte.....	101
1.3 I ricorsi alla Corte	104

1.4 Il rapporto tra Ucraina, Russia e CEDU	107
2. La violazione dei diritti umani nel conflitto di fronte alla ECHR.....	110
2.1 Il caso sollevato dall'Ucraina	110
2.2 Altri ricorsi presentati alla Corte europea.....	114
2.3 Misure <i>ad interim</i> adottate.....	118
2.4 Responsabilità ucraina e russa sulle violazioni dei diritti umani.	121
3. Precedenti rilevanti.....	123
3.1 Georgia e Russia.....	123
3.2 Moldavia e Russia.....	127
3.3 Cipro e Turchia.....	131
4. Osservazioni sul ruolo della Corte europea.....	135
4.1 La posizione della Corte sulla Crimea.....	135
4.2 La posizione della Corte sull'Ucraina orientale	138
4.3 L'efficacia delle misure <i>ad interim</i> e del ruolo della Corte europea	142

Capitolo IV

Procedure di fronte ai tribunali internazionali

1. La Corte internazionale di giustizia (CIG).....	146
1.1 Origine e funzionamento	146
1.2 Giurisdizione e competenze.....	149
1.3 Decisioni e sentenze	153
2. Il ricorso di fronte alla CIG	155
2.1 La ICSFT e la ICERD.....	157
2.2 Il ricorso dell'Ucraina in base alla ICSFT e alla ICERD	159
2.3 Primi sviluppi del ricorso.....	163
2.4 Precedenti rilevanti	167
3. Il caso di fronte alla Corte penale internazionale (CPI)	171
3.1 La Corte penale internazionale	171

3.2 L'Ucraina di fronte alla CPI	174
4. Le procedure aperte di fronte alla Corte permanente di arbitrato (CPA)	177
4.1 Ruolo e struttura della CPA	178
4.2 I casi aperti di fronte alla CPA in base alla UNCITRAL	180
4.3 Il ricorso in base alla UNCLOS	183
5. Considerazioni conclusive sui ricorsi di fronte ai tribunali internazionali	186
Conclusioni.....	190
Bibliografia.....	197
Riassunto	202

Introduzione

Il conflitto iniziato in Ucraina nel 2014, e tutt'ora in corso, tra il governo di Kiev, la Russia (per quanto riguarda la Crimea) e i ribelli separatisti filo-russi del Donetsk e del Luhans'k, rappresenta probabilmente il maggior conflitto scoppiato in Europa nel XXI secolo e una delle più cruente conseguenze della dissoluzione dell'Unione Sovietica. All'interno di tale conflitto si può distinguere tra quella che è una vera e propria guerra civile tra i ribelli del Donbass, presumibilmente supportati dalla Russia, e l'Ucraina, e l'occupazione da parte russa della penisola della Crimea, avvenuta senza incontrare una resistenza armata, poi sancita da un *referendum* popolare, e non riconosciuta dalla maggioranza della comunità internazionale. Il termine "conflitto" va inteso, quindi, in senso ampio: da un lato c'è una guerra con scontri armati nel Donbass, dove sono state anche fondate le *de facto* repubbliche del Donetsk e del Luhans'k; dall'altro, c'è un conflitto internazionale con la Russia relativo alla Crimea, alla luce dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina attraverso lo spostamento della truppe nella penisola. In aggiunta, l'Ucraina, appoggiata da altri Stati e dalla NATO, sostiene che la Russia supporti militarmente e politicamente i separatisti del Donbass, mentre il governo di Mosca nega tale supporto. Per tali ragioni, poiché la Russia e l'Ucraina sono i principali protagonisti di questo conflitto, per darne una denominazione più semplificata ed immediata, si può parlare di conflitto russo-ucraino del 2014 – benché, appunto, ci siano anche altri attori coinvolti e le ostilità siano ancora in corso.

Per comprendere le origini di questo conflitto non bisogna soffermarsi solamente sulle cause di breve periodo che lo hanno scatenato, ma anche considerare una serie di fattori di più lungo periodo. Per quanto riguarda le prime, emergono l'avvicinamento dell'Ucraina all'Unione europea e alla NATO, visto con ostilità dalla Russia, e la successiva mancata ratifica dell'Accordo di adesione con l'UE nel novembre 2013 (in cambio di alcuni accordi con la Russia), che ha dato avvio alle proteste nel Paese ed alla rivoluzione di Piazza Maidan, conclusasi con la fuga del Presidente della Repubblica Yanukovich. Questa ambiguità del rapporto di Kiev con l'Europa e la Russia è dovuta alla frattura che nel Paese emerge tra la parte orientale, filo-russa, e quella occidentale, più europeista. Questa frattura, già rinvenibile nell'Ucraina dopo essere diventata indipendente

dall'Unione Sovietica, trova origine nelle relazioni storiche tra Russia ed Ucraina, rintracciabili per la prima volta nel IX secolo, e successivamente sviluppate. Proprio il rapporto storico-politico tra i due Paesi rappresenta una delle cause di lungo periodo del conflitto. L'Ucraina fu conquistata dalla Russia interamente nel XVIII secolo, facendo prima parte dell'Impero Russo e, successivamente, diventando uno Stato dell'Unione Sovietica, finché non raggiunse l'indipendenza nel 1991. Il dominio politico, le affinità storiche e la vicinanza linguistico-culturale tra i due Paesi hanno fatto in modo che la Russia considerasse l'Ucraina sotto la propria sfera di influenza anche dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Questo sentimento era ancora più forte nei confronti della Crimea, la cui popolazione è per la maggioranza di etnia russa, dal momento che la Crimea era appartenuta alla Russia fino al 1954, quando fu donata all'Ucraina, e che ricopre una posizione strategica importantissima per la Russia. In effetti, nei primi anni successivi alla caduta dell'Unione Sovietica, la Russia continuò ad avere una certa influenza sull'Ucraina e una presenza militare in Crimea. Tuttavia, con l'avvicinamento di Kiev all'UE ed alla NATO, Mosca si sentì "minacciata", finché le proteste di Piazza Maidan e la fine della presidenza di Yanukovich portarono il governo russo ad intervenire in Crimea, mentre iniziavano nel Donbass gli scontri tra ribelli filo-russi e forze governative. La Russia, dunque, occupò la penisola crimeana giustificando l'intervento come in difesa dei propri cittadini nella penisola, annettendola poi attraverso un *referendum* popolare. Nel Donbass, invece, sono sorte le due *de facto* repubbliche indipendenti, con cui il governo ucraino continua a combattere, ottenendo risultati altalenanti, nonostante gli svariati tentativi di accordi di pace (tra cui spiccano gli accordi di Minsk).

Il conflitto, che ha causato più di 10mila vittime, ha aperto una serie di questioni, molte delle quali irrisolte, che riguardano tanto gli aspetti politici, economici e militari dei due Paesi (e specialmente dell'Ucraina), quanto gli innumerevoli danni o disastri che hanno colpito la popolazione civile. Da un lato spiccano l'irrisolta questione dello *status* della Crimea, penisola a cui nessuna delle parti vuole rinunciare, la difficoltà ad attuare gli accordi di Minsk e, in generale, di dialogo tra le parti, per cui rimangono ancora separatiste le due regioni del Donbass; nondimeno, la posizione dei principali attori internazionali, sia Stati che organizzazioni, è stata molto dura, generalmente di condanna nei confronti delle violenze di entrambe le parti e delle politiche della Russia, e ha portato a misure

molto forti, quale l'introduzione delle sanzioni economiche contro la Russia. Dall'altro lato sono di particolare rilievo le violazioni dei diritti umani, compiute da tutte le parti coinvolte (tanto Russia e separatisti, quanto Ucraina), che hanno colpito indistintamente civili e militari e hanno causato, peraltro, diverse violazioni del diritto di guerra e delle convenzioni internazionali che tutelano i diritti dell'uomo. Inoltre, appare particolarmente critica la situazione delle minoranze etniche nei territori coinvolti dal conflitto. Se la minoranza russa in Ucraina non gode di particolari tutele, ed è stata maggiormente colpita dopo l'inizio delle ostilità, non migliore è lo stato delle minoranze ucraina e tartara in Crimea dopo l'occupazione russa. Tali violazioni dei diritti e difficoltà delle minoranze sono state denunciate da diverse organizzazioni internazionali che si occupano di diritti umani, in particolare dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani e dal Consiglio d'Europa.

Inoltre, proprio per denunciare le violazioni dei diritti umani, in contrasto con i trattati internazionali ratificati dalle parti coinvolte, sono state avviate moltissime procedure di fronte ai tribunali internazionali. La Corte europea dei diritti dell'uomo è stato il tribunale che ha ricevuto il maggior numero di ricorsi, sia individuali (più di 4000) che interstatali, per violazioni dei diritti umani relative sia alla Crimea che all'Ucraina orientale. Mentre i ricorsi individuali chiamano in causa sia Ucraina che Russia, quelli interstatali sono stati utilizzati solo dall'Ucraina contro la Russia. L'Ucraina ha anche avviato un ricorso contro la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia per la violazione di due convenzioni internazionali, mentre si è rivolta alla Corte penale internazionale affinché indaghi sui crimini internazionali compiuti nel territorio ucraino su cui ha competenza; questi ricorsi, sebbene limitati ai trattati in questione, riguardano delle potenziali gravissime violazioni dei diritti umani. Infine, altre procedure sono state avviate sia dall'Ucraina che da privati cittadini di fronte alla Corte permanente di arbitrato – sebbene concernano solo indirettamente violazioni dei diritti umani.

Proprio le violazioni dei diritti umani compiute a partire dallo scoppio del conflitto del 2014 tra Ucraina e Russia costituiscono l'oggetto principale di questo lavoro. Particolare attenzione viene posta al ruolo che i tribunali internazionali svolgono nella tutela dei diritti umani violati. Da un lato, quindi, vengono segnalate le violazioni dei diritti umani, del diritto internazionali e delle convenzioni compiute dalla parti coinvolte. Dall'altro, si evidenzia il ruolo che i tribunali internazionali hanno (o possono avere)

per salvaguardare tali diritti, per condannare chi ha commesso le violazioni e, in alcuni casi, dare una propria valutazione sul conflitto, tanto circa le situazioni irrisolte, quanto sulle responsabilità delle parti.

L'opera è strutturata in quattro capitoli: nei primi due si tratta del conflitto, mentre nel terzo e nel quarto della violazione dei diritti umani.

Nello specifico, il primo capitolo si occupa del conflitto attraverso una ricostruzione storico-politica. Innanzitutto, viene ricostruito il lungo rapporto che lega Russia ed Ucraina a partire dal IX secolo, in particolare dopo la nascita dell'Impero russo e, successivamente, dell'Unione Sovietica. Si passa, quindi, alle cause del conflitto e allo scoppio dello stesso, giungendo ad illustrare la situazione attuale. Partendo dalle origini della relazione tra Russia ed Ucraina, si comprendono più facilmente le ragioni del conflitto. Inoltre, viene anche esaminato un caso che presenta alcuni aspetti in comune al conflitto del 2014: il conflitto tra Russia e Georgia scoppiato nel 2008.

Il secondo capitolo riguarda una serie di questioni irrisolte o legate al conflitto. Innanzitutto, viene illustrata la reazione della comunità internazionale alle ostilità, nonché l'implementazione delle sanzioni contro la Russia e gli effetti che queste hanno avuto. Dopodiché, vengono esaminate le questioni irrisolte, che concernono principalmente la guerra in Donbass e lo *status* della Crimea e delle sedicenti repubbliche del Donetsk e del Luhans'k. Viene anche presentato un quadro generale delle violazioni dei diritti umani nel conflitto, nonché di alcune questioni relative al ruolo delle minoranze etniche. Infine, viene analizzata la situazione del conflitto dal punto di vista di *ius in bello* e *ius ad bellum*, con una distinzione territoriale tra Crimea ed Ucraina orientale.

Il terzo capitolo è dedicato ai ricorsi per la violazione dei diritti umani presentati di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Dopo alcuni cenni relativi al ruolo ed al funzionamento della Corte, vengono analizzati i ricorsi interstatali presentati dall'Ucraina e i ricorsi individuali, le violazioni dei diritti umani perpetrate, nonché le misure provvisorie adottate dalla Corte. Dopo aver presentato alcuni precedenti rilevanti, sia relativi al conflitto tra Georgia e Russia del 2008, sia a quello tra Georgia e Moldavia del 1991, sia alla guerra tra Cipro e Turchia del 1974, facendo riferimento a tali precedenti, si conclude il capitolo con alcune osservazioni circa il ruolo della Corte, l'efficacia delle misure provvisorie e le possibili posizioni che adotterà nei ricorsi relativi al conflitto russo-ucraino.

Nel quarto capitolo vengono illustrati i ricorsi di fronte agli altri tribunali internazionali, cioè la Corte internazionale di giustizia (in base alla Convenzione sul finanziamento del terrorismo e alla Convenzione sulla discriminazione razziale), la Corte penale internazionale (in base allo Statuto di Roma), e la Corte permanente di arbitrato (in base alla UNCLOS per il ricorso interstatale e in base alle regole della UNCITRAL per i ricorsi individuali). Per tutti i ricorsi vengono illustrati il funzionamento dei tribunali chiamati in causa e dei trattati a cui si fa riferimento, nonché richiamati alcuni precedenti rilevanti. Sono anche esposte alcune osservazioni su tali procedure.

Infine, nelle conclusioni viene presentato un quadro generale sullo *status* del conflitto e le sue possibili evoluzioni. In particolare, sono illustrati alcuni spunti sulla possibile evoluzione dei ricorsi di fronte ai tribunali internazionali dal momento che sono (quasi) tutti ancora aperti¹.

¹ Molti degli argomenti affrontati in questo lavoro riguardano questioni tutt'ora aperte o irrisolte. Infatti, il conflitto è ancora in corso, continuano le violazioni dei diritti umani (seppure in misura minore), la maggior parte dei ricorsi di fronte ai tribunali internazionali non sono ancora stati affrontati nel merito e potrebbero essere necessari anni prima di giungere ad un giudizio definitivo. Pertanto, questo lavoro è "parziale", in quanto, basandosi su fatti, informazioni e dati disponibili fino a settembre 2018, non fornisce un quadro definitivo e conclusivo, ma, soprattutto con riferimento all'attività dei tribunali internazionali, prova ad illustrare probabili soluzioni e posizioni che questi tribunali potrebbero adottare. Tuttavia, va sottolineato che sono possibili diverse evoluzioni delle situazioni irrisolte, sia quelle strettamente relative al conflitto, sia dei ricorsi di fronte ai tribunali.

Capitolo I

Il conflitto russo-ucraino del 2014

1. La lunga relazione tra Ucraina e Russia

La storia dell'Ucraina è stata a lungo caratterizzata dalla presenza di attori esterni che hanno controllato il Paese quasi ininterrottamente durante tutto il secondo millennio, fino alla caduta dell'Unione Sovietica (URSS). Ciò ha causato principalmente due conseguenze per l'Ucraina: da un lato, diverse culture e razze hanno convissuto tra loro, non sempre con interessi comuni o pacificamente; dall'altro, il Paese non ha mai goduto di una vera e propria autonomia fino al 1991. Tra le potenze straniere presenti in Ucraina, protagonista per molti anni è stata la Russia. La storia dei due Paesi si è intrecciata non solo durante tutto il corso del XX secolo attraverso l'Unione Sovietica, ma anche precedentemente. Infatti, i primi legami tra i due Stati sono rintracciabili già nel IX secolo, mentre il dominio russo sull'Ucraina iniziò dalla fine del 1700, sotto l'Impero russo, ed è continuato fino alla caduta dell'Unione Sovietica nel 1991. Anche successivamente il rapporto tra i due Paesi resterà "speciale", almeno fino all'inizio del conflitto del 2014¹.

La relazione tra Russia ed Ucraina, dunque, ha origine ben prima dello scoppio del conflitto del 2014 e, per tale ragione, appare difficile comprendere pienamente l'origine e le ragioni di questo conflitto senza prima esaminare il peculiare rapporto, sancito dal legame storico, politico e culturale che i due Stati hanno avuto per diversi secoli.

1.1 Cenni sulla storia della Russia e dell'Ucraina: dai primi rapporti alla nascita dell'impero zarista

L'attuale territorio russo è stato abitato da razze di origine e cultura differenti fino al IX secolo, quando arrivò la popolazione dei Rus, che si stabi-

¹ Relativamente alla storia dell'Ucraina, v. KUBICEK, *The History of Ukraine*, Westport, Connecticut, 2008, e MAGOCSI, *A History of Ukraine: The Land and Its Peoples*, II ed., Toronto, 2010. Per quanto riguarda, invece, la storia della Russia, RIASANOVSKY, *Storia della Russia*, Milano, 2004.

li intorno alla città di Novgorod, dando origine al primo nucleo della Russia². Nel secolo successivo il territorio di questa popolazione si ampliò, arrivando anche a Kiev, dove nacque il Rus di Kiev, uno Stato che si espandeva dalla Galizia fino al Mar Baltico, includendo, quindi, territori delle attuali Russia ed Ucraina. Raggiunta la massima espansione nell’XI secolo, il Rus di Kiev iniziò il proprio declino a causa di instabilità politica e lotte interne, che portarono, all’inizio del XII secolo, alla definitiva divisione del regno in diversi centri di potere³.



Il Rus di Kiev nell’XI secolo. Fonte: *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line

Dal 1223, in quello che era precedentemente il Rus di Kiev, iniziò con l’occupazione della Crimea l’invasione mongola, guidata da Gengis Khan, che culminò con il sacco di Kiev nel 1240. Tutto il territorio subì

² Ci sono due teorie contrapposte sull’origine dei Rus. Secondo gli storici occidentali, si trattava di vichinghi scandinavi, un ramo dei Variaghi; secondo gli studiosi russi, invece, provenivano da una tribù slava del sud-est.

³ Per approfondire, si vedano RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 33 ss. e *Russia History: From the beginnings to c. 1700*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

razzie, distruzione e morte, senza che nessuno dei principati riuscisse a fermare l'Orda d'Oro. Dopo questi avvenimenti, tuttavia, i territori e la popolazione di Russia ed Ucraina vissero due diverse evoluzioni.

A seguito dell'invasione mongola, i principati presenti nel territorio ucraino subirono un graduale declino, finché, nel XIV secolo, vi rimasero principalmente tre potenze esterne: il Granducato di Lituania (che controllava il nord-ovest e la zona centrale dell'Ucraina), il Regno di Polonia (che controllava la Galizia) e l'Orda d'Oro di Gengis Khan, succeduta poi dal Canato di Crimea (che controllava la Crimea e la steppa adiacente), passato dal 1475 sotto la protezione dell'Impero Ottomano⁴. Polacchi e lituani sostanzialmente governarono insieme in Ucraina per tre secoli, in quanto, per legami dinastici, nel 1569 crearono il *Commonwealth* polacco-lituano e, quindi, la maggior parte del territorio ucraino passò sotto il dominio politico e culturale della Polonia fino al 1700⁵.



Commonwealth polacco-lituano, 1570 circa. Fonte: MAGOCSI, *op. cit.*, p. 142

A partire dal XV secolo nelle steppe meridionali ucraine emerse una nuova popolazione, i cosacchi, che difendevano la parte di territorio ucraino in cui vivevano dalle incursioni di tartari, turchi e moscoviti, ra-

⁴ Sull'invasione mongola, MAGOCSI, *op. cit.*, p. 110 ss. Vedi anche, *Khanate of Crimea*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

⁵ Si vedano KUBICEK, *op. cit.*, p. 32 ss., e *Ukraine History: Lithuanian and Polish Rule*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

gion per cui erano apprezzati dal governo polacco, che, allo stesso tempo, cercava di contenerne le aspirazioni durante i periodi di pace. Tuttavia, le tensioni tra polacchi e cosacchi crebbero e, a seguito delle rivolte cosacche (dovute a tensioni sociali e a questioni religiose, poiché i cosacchi supportavano gli ortodossi, mentre i polacchi erano cattolici), intorno alla metà del 1600 l'Ucraina visse un breve periodo di autogoverno ed indipendenza sotto il regno cosacco⁶.

Diversamente che in Ucraina, sotto il dominio tartaro, seguito all'invasione mongola, i principati russi poterono mantenere le loro tradizioni e non subirono una pesante interferenza, pur restando in una posizione subordinata e dovendo pagare dei tributi ai mongoli. In questo periodo rifiorirono alcune città e nacquero nuovi centri, tra cui Mosca⁷.

Fu proprio dal Granducato di Moscovia, a partire dal XV secolo e specialmente sotto la guida di Ivan III, "il Grande", che iniziò la rinascita dello Stato russo. Egli riuscì ad emanciparsi dai tartari e riconquistare vari principati russi, sottomettendone la nobiltà. Il figlio Basilio III rafforzò il regno creato dal padre⁸. Tale processo proseguì con Ivan IV, "il Terribile", il quale innanzitutto assunse il titolo di Zar; inoltre, continuò il processo di espansione e rafforzò il potere nelle mani della monarchia⁹. Dopo la morte di Ivan IV ed il regno di Boris Godunov¹⁰, ci fu il cosiddetto "periodo dei torbidi" (1606-1612), in cui il Paese cadde nell'instabilità a causa della successione al trono¹¹. La situazione si risolse con l'ascesa al trono di Michele I, che segnò l'inizio del potere della dinastia Romanov in Russia, che comunque ebbe bisogno di più di un de-

⁶ Per maggiori dettagli si vedano KUBICEK, *op. cit.*, p. 37 ss. e *Ukraine History: The Cossacks*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

⁷ Per quanto riguarda l'invasione mongola ed il successivo dominio tartaro, si vedano *Russia History: The Mongol period*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, *Russia History: Tatar Rule*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 77 ss.

⁸ Per approfondire, RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 106 ss. e *Russia History: Rurikid Muscovy*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

⁹ Per maggiori dettagli, si vedano RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 159 ss., e *Russia History: Ivan IV (the Terrible)*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹⁰ Godunov non era discendente del re, ma faceva parte della sua cerchia. Durante il suo governo la Russia visse un periodo di pace e di riorganizzazione dello Stato. Per approfondire, *Russia History: Boris Godunov*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹¹ Su questo periodo, si veda *Russia History: The Time of Troubles*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 176 ss.

cennio per stabilizzarsi¹². Fu proprio in questo periodo che la Russia ottenne una prima forma di controllo sull'Ucraina. L'esperienza di indipendenza guidata dai cosacchi, infatti, ebbe una durata molto breve, poiché già nella seconda metà del XVII secolo il regno cosacco era giunto al termine e, a seguito di alcune guerre tra cosacchi, polacchi e russi, in base al Trattato di Andrusovo del 1667, il territorio ucraino era stato diviso lungo il fiume Dnipro tra polacchi (che controllavano la parte occidentale) e russi (che controllavano la parte orientale); questi, comunque, lasciarono una certa autonomia di governo ai cosacchi fino alla seconda metà del 1700¹³.



Divisione dell'Ucraina dopo il 1667. Fonte: MAGOCSI, *op. cit.*, p. 240

1.2 L'Ucraina sotto l'Impero russo

Una svolta importante per la storia russa ed ucraina si ebbe quando salì al trono Pietro I il Grande (1689-1725). Da un lato, sotto il suo regno fu sancita la nascita formale dell'Impero russo, attraverso il trattato di Nystad del 1721; dall'altro, Pietro I rafforzò il Paese sia dal punto di vista politico che militare attraverso un processo di "occidentalizzazione". In-

¹² Sull'ascesa dei Romanov, *Russia History: Romanov Muscovy*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹³ KUBICEK, *op. cit.*, p. 45 ss.

fatti, egli rese più moderna la Russia attraverso una serie di riforme politiche e amministrative che seguivano il modello dell'Europa occidentale e, in tal modo, riuscì a diminuire il potere dell'aristocrazia e della Chiesa ortodossa a vantaggio dell'assolutismo dello zar; tuttavia, allo stesso tempo, peggiorarono le condizioni dei contadini, che divennero maggiormente sottomessi all'aristocrazia. In aggiunta, lo zar rafforzò l'esercito, costruì una flotta militare e riuscì ad espandere ulteriormente il proprio territorio (specialmente ai danni dell'Impero ottomano e della Svezia)¹⁴. Tra i successori di Pietro I ci fu la zarina Caterina II la Grande (1762-1796), il cui regno, basato sul dispotismo illuminato, vide il rafforzamento dei poteri monarchici e un'ulteriore espansione territoriale, ma fu anche caratterizzato dalle prime rivolte contadine, dovute soprattutto all'atteggiamento dell'aristocrazia, che gradualmente recuperava i propri poteri¹⁵. Fu proprio durante il suo regno, verso la fine del XVIII secolo, che la maggior parte dell'attuale territorio ucraino cadde sotto il controllo dell'Impero russo. In primo luogo, tolse ogni forma di autonomia ai cosacchi di Ucraina. In secondo luogo, ottenne il resto del Paese dopo la spartizione della Polonia tra Prussia, Austria e Russia, conclusasi nel 1795; del territorio ucraino, solo la Galizia finì all'Impero asburgico. Inoltre, nel 1783 la Russia aveva annesso anche il Canato di Crimea¹⁶.



Espansione della Russia in Ucraina nel XVIII secolo. Fonte: KUBICEK, *op. cit.*, p. 47

¹⁴ Per una più approfondita storia sul regno di Pietro il Grande, v. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 237 ss., *Russia History: The reign of Peter I (the Great; 1689–1725)*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, *Peter I*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹⁵ Sul regno di Caterina II, si vedano RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 285 ss., e *The reign of Catherine II (the Great; 1762–96)*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹⁶ V. KUBICEK, *op. cit.*, p. 49 ss.

Una volta annessa all’Impero russo, si persero tutte le tracce dei tratti distintivi dell’Ucraina nel proprio territorio, che venne governato come una delle province di San Pietroburgo, allora capitale dell’Impero. Inoltre, buona parte della nobiltà ucraina (composta dai cosacchi che in precedenza avevano governato) subì un graduale processo di russificazione. Tale processo trovò un importante strumento di realizzazione nella diffusione, nel corso del 1800, della Chiesa russo-ortodossa nel Paese.



Espansione della Russia dal XVI sec. Fonte: *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line

All’inizio del XIX secolo, l’Impero russo divenne uno dei principali attori mondiali, a seguito della Rivoluzione francese¹⁷. Infatti, sconfisse Napoleone nel 1812 ed ebbe un ruolo importante nel Congresso di Vienna (1814-1815), ottenendo *de facto* il controllo della Polonia. Inoltre, con i prussi e gli austriaci formò la Santa Alleanza, allo scopo di salvaguardare la Restaurazione e non subì i moti rivoluzionari che si erano diffusi nel resto d’Europa, restando una roccaforte reazionaria. Tra gli eventi principali del 1800 ci fu la guerra di Crimea (1853-1856), scoppiata a causa della politica aggressiva dello zar e della spartizione di influenze in Medioriente. La guerra, che vide contrapposta la Russia a Impero Ottomano, Francia, Gran Bretagna e Regno di Sardegna, si concluse con la pesante sconfitta dei russi e mostrò per la prima volta la debolezza dell’Impero

¹⁷ Per quanto riguarda la storia russa dal 1800 alla Rivoluzione del 1917, v. *Russia History: Russia from 1801 to 1917*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

rispetto alle altre potenze europee¹⁸. A seguito di questo evento, si tentò di avviare un nuovo processo di modernizzazione di un Paese ancora troppo arretrato, che comportò anche l'abolizione della servitù della gleba nel 1861, ma che non riuscì del tutto. Un vero e proprio sviluppo industriale iniziò solamente a cavallo tra XIX e XX secolo, specialmente nell'Est dell'Ucraina e nella regione del Donbass, che conobbe un forte sviluppo dell'industria, a seguito del quale molti lavoratori provenienti da varie parti dell'Impero si spostarono in quest'area, favorendo, così, un processo di russificazione della popolazione¹⁹.

1.3 La nascita dell'Unione Sovietica

Nel 1905, dopo la sconfitta nella guerra russo-giapponese, iniziò la prima rivoluzione russa, segnale di ciò che sarebbe successo pochi anni più tardi²⁰. A seguito di questo evento, lo zar Nicola II fu costretto a concedere alcune riforme, tra cui una Costituzione e la creazione della Duma (pur con poteri limitati e gradualmente ridotti), mentre ottenevano successo i gruppi rivoluzionari, tra cui i socialdemocratici (divisi tra menscevichi e bolscevichi) ed i socialrivoluzionari. Anche l'Ucraina ottenne qualche piccola libertà a livello nazionale, nonché una rappresentanza nella Duma, dove gli ucraini chiedevano qualche forma di autonomia e maggiori diritti culturali e relativamente all'uso della propria lingua²¹.

A causa della situazione interna, Nicola II aveva deciso di seguire una politica estera cauta, almeno fino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale, in cui la Russia partecipò come alleata di Francia e Gran Bretagna. Sebbene l'evento inizialmente accrebbe il consenso popolare verso la monarchia, il Paese non era preparato ad affrontare una guerra moderna, che comportò costi altissimi²². La situazione in Russia esplose definiti-

¹⁸ Sulla Guerra di Crimea, RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 375-379.

¹⁹ V. *Ukraine History: Ukraine under direct imperial Russian rule*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

²⁰ Sul tema, v. *Russo-Japanese War*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 451-453.

²¹ Per approfondire, si veda *Ukraine History: Ukraine under direct imperial Russian rule*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Invece, per approfondimenti relativi ai territori ucraini non sotto il controllo russo, si veda *Ukraine History: Western Ukraine under the Habsburg monarchy*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Cfr. anche KUBICEK, *op. cit.*, p. 60 ss.

²² Per quanto riguarda la rivoluzione del 1905 e gli eventi fino allo scoppio della Prima Guerra Mondiale e della Rivoluzione del febbraio 1917, si veda RIASANOVSKY, *op.*

vamente nel febbraio 1917, con lo scoppio della Rivoluzione di febbraio. Iniziata in modo spontaneo come protesta per la situazione in cui era caduto il Paese a causa della guerra, portò all'abbattimento del regime zarista, l'instaurazione di un governo provvisorio e la proliferazione dei soviet. La Rivoluzione russa del febbraio 1917 rappresentò una svolta anche per l'Ucraina. Quando il governo provvisorio introdusse una limitata libertà di parola e di assemblea, si rianimò l'autonomismo politico ucraino, tanto che nel marzo fu creato un Consiglio centrale a Kiev (riconosciuto dal governo provvisorio russo), che divenne la massima autorità ucraina e mirava all'autonomia del Paese e alla trasformazione della Russia in una repubblica federale democratica. Le cose, però, cambiarono con la Rivoluzione di ottobre, in cui bolscevichi, guidati da Lenin e Trotskij, salirono al potere in Russia. Inizialmente la rivoluzione fu accettata come democratica dalla maggior parte della popolazione. Tuttavia, nelle elezioni della nuova Assemblea costituente nel gennaio 1918, i bolscevichi non ottennero la maggioranza e sciolsero l'Assemblea costituente. A seguito di questi eventi, in Russia scoppiò la guerra civile tra bolscevichi e oppositori, con lo scontro rispettivamente tra l'Armata Rossa, guidata da Trotskij, e l'Armata Bianca, sostenuta anche da britannici, statunitensi ed altri Paesi dell'Alleanza.

Nel frattempo, nel marzo 1918 il governo bolscevico mise fine alla propria partecipazione alla Prima Guerra Mondiale, firmando con gli Imperi centrali il Trattato di Brest-Litovsk, in base al quale la Russia perse vari territori, tra cui Ucraina, Polonia, Finlandia e Stati baltici²³.

La Rivoluzione di ottobre deteriorò anche i rapporti tra Russia ed Ucraina. Infatti, il Consiglio centrale ucraino non riconobbe il nuovo regime e proclamò la nascita della Repubblica nazionale ucraina, che rimase ancora in federazione con la Russia. Al contrario, i bolscevichi dichiararono che l'Ucraina era una Repubblica sovietica, crearono un governo ribelle ed lanciarono l'offensiva su Kiev, nonostante fosse stato firmato il Trattato di Brest-Litovsk. Pertanto, il Consiglio centrale ucraino dichiarò la totale indipendenza del Paese dalla Russia, ma fu costretto a lasciare Kiev finché l'offensiva austro-germanica non liberò la città e nell'aprile

cit., p. 454 ss. Cfr. *Russia History: The last years of tsardom*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

²³ Sulla Rivoluzione del 1917, si veda *Russia History: Soviet Russia*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Cfr. RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 512 ss. Sul Trattato di Brest-Litovsk, *Treaties of Brest-Litovsk*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Si suggerisce anche COLARIZI, *Novecento d'Europa*, Bari, 2015, p. 85 ss.

1918 l'Armata Rossa abbandonò l'Ucraina, finché non terminò la Grande Guerra con la sconfitta degli imperi asburgico e tedesco. Da quel momento, l'Ucraina visse un lungo periodo di guerra sia civile che contro i polacchi, che ebbe fine solo a seguito della controffensiva dei bolscevichi che portò alla cacciata dei Bianchi nel febbraio 1920 e nell'agosto all'arrivo fino alle porte di Varsavia; allora, i polacchi e i sovietici firmarono una tregua e, nel marzo 1921, il Trattato di Riga, in base al quale la Polonia riconosceva la parte dell'Ucraina sotto il controllo dei sovietici, e al contempo restava in possesso della Galizia e della Volinia²⁴. Gli altri territori dell'attuale Ucraina, in precedenza facenti parte dell'Impero asburgico, furono divisi tra la Polonia (che ebbe Galizia e Volinia), la Cecoslovacchia (che ottenne la Transcarpazia) e la Romania (a cui fu assegnata la Bucovina)²⁵.

L'Armata Bianca fu definitivamente sconfitta in Russia nel novembre 1920, quando i bolscevichi ottennero il controllo su tutto il Paese, e la guerra civile terminò nell'aprile del 1921, con l'invasione della Georgia. Il 30 dicembre 1922 nacque l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, una federazione, con capitale a Mosca e a predominanza russa, che comprendeva Russia, Ucraina, Bielorussia e la Repubblica Socialista Federativa Sovietica Transcaucasica (composta dagli odierni Stati di Armenia, Azerbaijan e Georgia)²⁶.



L'Ucraina nel periodo fra le due guerre mondiali. Fonte: KUBICEK, *op. cit.*, p. 93

²⁴ Si vedano KUBICEK, *op. cit.*, p. 80 ss. e *Ukraine History: World War I and the struggle for independence*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

²⁵ Per approfondire su questi territori, si veda *Ukraine History: Ukraine in the interwar period*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

²⁶ V. MAGOCSI, *op. cit.*, pp. 562-563, e *Russian Civil War*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

1.4 L'Ucraina sotto l'Unione Sovietica nel periodo tra i due conflitti mondiali

A seguito della nascita dell'Unione Sovietica, e per tutto il corso del 1900, l'Ucraina (così come gli altri Stati sovietici), nonostante formalmente godesse di alcuni diritti ed autonomie, fu sotto il controllo centrale russo, attraverso il Partito Comunista dell'Unione Sovietica (a cui erano sottoposti tutti i partiti comunisti locali),.

Poiché la politica del comunismo di guerra, adottata durante la guerra civile e consistente nell'espropriazione dei beni privati, nazionalizzazione delle industrie e confisca dei surplus di grano e cibo, aveva portato alla distruzione dell'economia sovietica, dal 1921 al 1928 venne adottata la Nuova Politica Economica (NEP), tramite cui i settori chiave dell'economia restavano allo Stato, mentre veniva reintrodotta la proprietà privata in altri settori. La NEP, applicata anche in Ucraina, portò ad una crescita economica in tutta l'Unione Sovietica²⁷.

Con l'ascesa al potere di Stalin, successiva alla morte di Lenin nel 1924, iniziò dal 1928 il periodo dei piani quinquennali, che miravano ad una veloce industrializzazione del Paese. Questa, se da un lato permise la modernizzazione e lo sviluppo in alcune zone, tra cui l'Ucraina (dove si trovavano molte industrie), dall'altro colpì soprattutto i contadini ed i kulaki, anche a causa della collettivizzazione delle terre. Quest'ultima, legata alle proteste e ai boicottaggi della classe contadina, fu una delle ragioni che portò alla Grande Carestia del 1932-33, che colpì in modo particolarmente pesante l'Ucraina, dove furono devastati interi villaggi e popolazioni. Accanto all'industrializzazione, in tutta l'Unione Sovietica iniziò negli anni '30 un processo di russificazione; per quanto i leader comunisti ucraini avessero cercato di sviluppare l'ucrainizzazione del proprio Paese, il processo di russificazione portò alla repressione della Chiesa ortodossa ucraina, alle pratiche delle purghe staliniane, che colpirono la maggior parte dei membri del Partito Comunista ucraino, ed iniziò il periodo del grande terrore²⁸.

²⁷ Per quanto riguarda la guerra civile, la NEP e la creazione dell'URSS, RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 536 ss. Si veda anche, *Russia History: The Civil War and War Communism (1918-1921)*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, *Russia History: New Economic Policy (1921-1928)*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. In aggiunta, COLARIZI, *op. cit.*, p. 111 ss.

²⁸ Riguardo alla storia sovietica nel periodo tra le due guerre mondiali, si veda KUBICEK, *op. cit.*, p. 98 ss., e *Ukraine History: Soviet Ukraine*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

Durante la Seconda Guerra Mondiale, l'Ucraina fu un importante campo di battaglia. Con lo scoppio della guerra, ci fu l'invasione sovietica della Polonia e della parte occidentale dell'Ucraina (tra cui Galizia e Bucovina), e nei nuovi territori fu subito attuato un regime repressivo. Tuttavia, con l'attacco nazista all'Unione Sovietica del giugno 1941, l'Ucraina venne invasa ed occupata dai nazisti. Nonostante inizialmente la loro presenza fosse vista favorevolmente da parte della popolazione, specialmente quella dell'Ucraina occidentale, anche in Ucraina furono implementate le leggi razziali, mentre tutte le risorse del Paese erano dirottate in Germania. A seguito della vittoria russa nella Battaglia di Stalingrado del 1943, i sovietici lanciarono una controffensiva che permise di riconquistare tutta l'Ucraina alle fine del 1944 e di liberare dai nazisti tutto l'est Europa, finché non terminò la guerra nel maggio 1945. I danni causati in Ucraina dalla secondo conflitto mondiale furono enormi: almeno 5 milioni di morti, industria ed agricoltura pesantemente danneggiati, villaggi e città interamente distrutti²⁹.

1.5 L'Ucraina dal secondo dopoguerra al crollo dell'Unione Sovietica

Finita la guerra, anche in Ucraina ripresero il regime totalitario sovietico e il terrore staliniano, a cui si aggiunse una nuova carestia nel 1946-47. Comunque, già negli anni '50 l'industria era tornata al potenziale prebellico, mentre per l'agricoltura fu necessario attendere un altro decennio. Mentre le politiche di russificazione diventavano sempre più intense, nell'Ucraina occidentale la sovietizzazione avvenne in modo violento, con la soppressione della chiesa greco-ortodossa, dei ribelli e la collettivizzazione delle terre. Dopo la morte di Stalin nel 1953, salì al potere Krusciov, che possedeva una profonda conoscenza dell'Ucraina, essendo stato il primo segretario del Partito Comunista ucraino. Con Krusciov iniziò la destalinizzazione e furono introdotte limitate libertà in campo amministrativo ed economico per gli Stati sovietici, anche se continuarono le politiche di russificazione. Inoltre, fu proprio sotto Krusciov che, nel 1954, in occasione del trecentesimo anniversario della riunificazione dell'Ucraina con la Russia, per festeggiare tale evento e come segnale

²⁹ Relativamente alla II Guerra Mondiale, KUBICEK, *op. cit.*, p. 107 ss., e *Ukraine History: World War II and its aftermath*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Sull'argomento si suggerisce anche COLARIZI, *op. cit.*, p. 229 ss.

della crescita dello *status* dell'Ucraina nell'Unione Sovietica, la Russia cedette in dono la Crimea all'Ucraina, benché la maggior parte della popolazione della Crimea fosse di etnia russa o tartara (popolazione lì deportata durante il secondo conflitto mondiale). Krusciov fu succeduto da Breznev, il quale puntò più alla stabilità del potere che alle riforme, ed infatti pose fine a molte delle misure di decentralizzazione adottate dal predecessore. Fu in questo periodo, grazie anche all'apporto di Shelest, capo del Partito Comunista ucraino, che in Ucraina nacquero i primi movimenti clandestini di dissidenti e ci fu una ripresa della cultura locale. Benché Shelest non fosse antisovietico, egli richiedeva un ruolo più forte per l'Ucraina e la cultura nazionale, andando in contrasto con Breznev; perciò, nel 1973 fu rimosso definitivamente dal suo ruolo e sostituito da Shcherbytsky, protetto di Breznev, che restò in carica fino al 1989. Inoltre, ripresero in Ucraina repressione politica e culturale, nonché il processo di russificazione, mentre negli anni '70 ed '80 l'economia del Paese mostrava evidenti segni di declino³⁰.

Nel 1985 Gorbaciov divenne capo dell'Unione Sovietica³¹. Egli rappresentava un nuovo tipo di leadership: occidentale, moderna, giovane. Tra il 1986 ed il 1988 implementò le politiche della *perestroika* (ristrutturazione economica), *glasnost* (apertura) e democratizzazione³². La nuova situazione politica permise la rinascita dei movimenti nazionalisti, a partire dagli stati baltici e transcaucasici. Questi movimenti sorsero anche in Ucraina, inizialmente su tematiche di carattere culturale (specialmente riguardo l'uso della lingua), ma raggiungendo livelli di mobilitazione politica nel 1989. Fu, però, l'anno seguente che nel Paese venne introdotta la democrazia parlamentare: nelle elezioni parlamentari del marzo 1990 venne rotto il monopolio del Partito Comunista, che ottenne una risicata maggioranza, contrastato dal fronte democratico. Il Parlamento nel successivo giugno dichiarò la sovranità in nome del popolo ucraino³³.

³⁰ KUBICEK, *op. cit.*, p. 111 ss., e *Ukraine History: Soviet Ukraine in the postwar period*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

³¹ In realtà, lui, come i suoi predecessori, formalmente aveva il titolo di Segretario Generale del Partito Comunista dell'Unione Sovietica (PCUS), che *de facto* significava essere il capo dell'URSS. Gorbaciov fu l'ultimo segretario del PCUS, ed anche il primo (e unico) Presidente dell'Unione Sovietica nel 1990-91.

³² Proprio in questo periodo, nel 1986, avvenne in Ucraina, a Chernobyl, il peggior incidente nucleare della storia, in un periodo in cui i sovietici stavano sviluppando progetti sull'energia nucleare. Si tratta di una pagina che, per quanto accaduto, continua ad essere oggetto di contrasti tra Ucraina e Russia.

³³ Come Presidente del nuovo Parlamento venne eletto Kravchuk, segretario per l'ideologia del Partito Comunista ucraino. Durante il periodo di transizione, Kravchuk

Vista l'ascesa dei nazionalismi, Gorbaciov cercò di proporre un nuovo trattato di unione in cui fosse garantita maggiore autonomia alle repubbliche sovietiche. Seguirono forti proteste popolari in Ucraina contro questa proposta, supportata solo dal Partito Comunista. Tuttavia, a seguito del fallito colpo di Stato contro Gorbaciov dell'agosto 1991, il Parlamento ucraino dichiarò la piena indipendenza dall'Unione Sovietica. Sottoposta a ratifica tramite *referendum* popolare, tenuto il 1° dicembre 1991, la dichiarazione di indipendenza ottenne un ampio successo (90% dei voti a favore). In questa occasione fu anche eletto come nuovo Presidente ucraino Kravchuk. Nel frattempo, in Ucraina era stato disciolto il Partito Comunista locale ed era iniziato lo sviluppo di proprie forze armate. Inoltre, l'8 dicembre 1991 i leader di Russia, Ucraina e Bielorussia diedero vita alla Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). Infine, il 25 dicembre 1991 l'Unione Sovietica si dissolse definitivamente³⁴. La Federazione Russa era la maggiore tra le 15 repubbliche sovietiche e divenne lo Stato successore dell'URSS a livello internazionale.

1.6 Il rapporto tra Russia ed Ucraina dopo la caduta dell'Unione Sovietica

Una volta ottenuta l'indipendenza, l'Ucraina ha dovuto affrontare una serie di sfide, tra cui inserirsi come Stato indipendente nella comunità internazionale, creare nuove relazioni con altri Stati, compresi quelli occidentali, sviluppare infrastrutture ed esercito, creare e rafforzare il sistema democratico, favorire lo sviluppo economico. Tra le sfide più difficili, emerse quella di mantenere buone relazioni con la Russia. Su questi obiettivi, dunque, si concentrò inizialmente il Presidente Kravchuk. Se da un lato il Paese seguì una politica estera che guardava verso l'Occidente, restava aperta la questione su come affrontare il nuovo rapporto con la Russia, specialmente con riguardo alla gestione della CSI, della Crimea e

svolse un ruolo importante. Benché fosse stato in passato contrario ai nazionalisti ucraini, seppe cogliere il cambiamento ed abbracciare i principi di democrazia e sovranità, così da ottenere legittimazione politica. Inoltre, da Presidente del Parlamento, agì come Capo di Stato, in assenza di un vero Presidente ucraino. Vinse poi facilmente le elezioni presidenziali nel 1991, presentandosi come un uomo di esperienza e stabilità politica.

³⁴ Per approfondire sul periodo di Gorbaciov e sugli ultimi anni dell'Ucraina nell'Unione Sovietica, si veda KUBICEK, *op. cit.*, p. 119 ss., ed anche *Ukraine History: Ukraine on the path to independence*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Inoltre, v. COLARIZI, *op. cit.*, p. 431 ss.

della presenza della flotta nel Mar Nero. Mentre per l'Ucraina la CSI rappresentava solo un'associazione tra i precedenti Stati sovietici, per la Russia voleva essere un mezzo per mantenere un'integrazione regionale sotto il proprio dominio; perciò, inizialmente l'Ucraina vi partecipò solo come Stato associato, entrando a far parte dell'Assemblea interparlamentare solo nel 1999. Per quanto riguarda la Crimea, regione a maggioranza etnica russa, già nel 1991 l'Ucraina le aveva garantito la condizione di repubblica autonoma; tuttavia, non mancarono tensioni a partire dagli anni '90 relative allo *status* della penisola³⁵. Non meno teso era il rapporto tra Ucraina e Russia relativamente alla presenza della flotta nel Mar Nero e nel porto di Sebastopoli. Entrambi gli Stati, infatti, reclamavano la flotta come propria. Nel 1992 i presidenti russo Yeltsin e quello ucraino Kravchuk concordarono per una gestione congiunta della flotta per tre anni; dopodiché l'Ucraina consentì alla Russia di mantenere la maggior parte della flotta in cambio di una riduzione del proprio debito, ma l'accordo finale fu solo raggiunto nel 1997, quando alla Russia fu concesso l'uso del porto di Sebastopoli per 20 anni e fu firmato il Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato tra Russia ed Ucraina, che prevedeva anche il riconoscimento dell'indipendenza dell'Ucraina e dei confini del Paese. In precedenza, inoltre, in base agli accordi sull'armamento nucleare, l'Ucraina aveva restituito l'armamento nucleare presente sul proprio territorio alla Russia ed effettuato il proprio disarmo nucleare. Tal situazioni sono un esempio di come il rapporto con la Russia restò ambiguo dopo il crollo dell'Unione Sovietica, specialmente perché la Russia accettava con difficoltà l'indipendenza ucraina, da sempre considerata parte del proprio territorio.

Non minori furono per l'Ucraina le difficoltà dal punto di vista economico. Il governo scelse un approccio graduale per uscire dall'economia sovietica, a differenza della Russia che optò per la *shock therapy*. Seguì un declino economico, accentuato dalla dipendenza dalle risorse energetiche estere, specialmente russe, e dalla mancanza di una politica monetaria ben definita; tutto ciò causò iperinflazione, mentre la corruzione regnava tra i politici. Il tentativo di riforma economica portato avanti dal Primo Ministro Kuchma incontrò una forte opposizione parlamentare e dello stesso Presidente Kravchuk, tanto che Kuchma rassegnò le dimissioni dopo un anno di incarico, nel 1993.

³⁵ Nel referendum del 1991, anche la popolazione della Crimea aveva votato a favore dell'indipendenza ucraina dall'URSS, seppur con una maggioranza risicata.

Nel 1994 ci furono le elezioni parlamentari e presidenziali. Queste furono vinte dall'ex Primo Ministro Kuchma, che sconfisse con uno scarto minimo Kravchuk³⁶. Furono segnalate poche irregolarità durante le elezioni, che perciò furono interpretate (assieme al pacifico cambiamento di presidenza) come un segnale di democratizzazione del Paese. Kuchma, in carica dal 1994 al 2005, seguì le politiche del suo predecessore, in particolare nelle aspirazioni europee ed occidentali del Paese (tanto che nel 1994 l'Ucraina iniziò la partnership con la NATO e nel 1996 divenne membro del Consiglio d'Europa). Kuchma vinse nettamente le elezioni presidenziali del 1999, in cui però fu criticato per l'uso a proprio piacimento dei media e per la presenza di alcune irregolarità. Alla fine degli anni '90, lo stato della democrazia in Ucraina non era dei più incoraggianti: opposizione politica debole, potere nelle mani del Presidente e dell'oligarchia. Il Paese, inoltre, continuava ad affrontare i problemi della corruzione e delle difficoltà economiche, che iniziarono ad essere superate solo all'inizio del XXI secolo, quando ci furono anni di crescita graduale a seguito delle riforme iniziate nel 1999, quando Kuchma nominò come Primo Ministro Yushchenko. Rimaneva, invece, ambigua la situazione in politica estera, poiché l'Ucraina aspirava ad avvicinarsi a NATO ed Unione europea (UE) e contemporaneamente cercava di rafforzare il legame con la Russia, tanto che nel 2003 l'Ucraina accettò una proposta di creare uno spazio economico comune con Russia, Bielorussia e Kazakistan. Allo stesso tempo, però, l'Ucraina affrontava le accuse di maltrattamento della minoranza russa sul proprio territorio, vista dall'Ucraina come parte di un disegno espansionistico della Russia³⁷.

Nel 2001 Yushchenko, dopo essere stato rimosso dall'incarico di Primo Ministro perché le sue riforme avevano danneggiato l'oligarchia, divenne uno dei leader dell'opposizione, insieme a Yulia Tymoshenko. Nello stesso periodo iniziarono le prime proteste e dimostrazioni contro Kuchma, accusato di centralizzazione ed abuso di potere e coinvolto in una serie di scandali, tra cui quello relativo all'uccisione di un giornalista. Ciò ebbe due principali conseguenze a livello internazionale. La prima fu che

³⁶ La suddivisione dei voti in queste elezioni, con Kuchma che ottenne grande successo nella parte orientale dell'Ucraina, mentre Kravchuk fu preferito nella parte occidentale, rappresenta un trend di divisione tra le due zone che si ripeterà anche successivamente.

³⁷ La minoranza russa in Ucraina viveva in una situazione ambigua, poiché non era più l'etnia dominante come ai tempi dell'Unione Sovietica, per cui le erano garantite condizioni particolari. In Ucraina, benché godessero di tutti i diritti di cittadinanza, ai cittadini di etnia russa non era garantita nessuna condizione particolare, né il russo era riconosciuto come seconda lingua dello Stato.

i Paesi occidentali si resero conto che l'Ucraina era ancora lontana dal divenire una vera democrazia. La seconda fu l'avvicinamento di Kuchma alla Russia, a discapito dell'Occidente. Il clima politico rimase fortemente polarizzato fino al 2004³⁸, quando nel Paese ci fu la svolta decisiva della “Rivoluzione arancione”, che mise fine al dominio di Kuchma e cambiò la storia del Paese³⁹.

2. *Il conflitto russo-ucraino*

L'inizio del conflitto tra Russia ed Ucraina nel febbraio 2014 è riconducibile allo scoppio delle proteste nel Paese alla fine del 2013, dopo l'inaspettato rifiuto dell'allora Presidente Yanukovich di firmare l'Accordo di Associazione con l'Unione europea. Tuttavia, le più profonde origini del conflitto sono rintracciabili nei cambiamenti avvenuti a partire dal decennio precedente, in particolare a seguito della Rivoluzione arancione, che non solo aveva generato importanti cambiamenti politici, ma aveva anche ridotto ulteriormente l'influenza russa – che già aveva perso il proprio “dominio” sull'Ucraina dopo la caduta dell'URSS, in quello che rimaneva comunque un rapporto quantomeno ambiguo e mai del tutto chiarito dal momento dell'indipendenza ucraina.

2.1 *Le origini del conflitto*

Nell'autunno del 2004 erano previste in Ucraina le elezioni presidenziali. Kuchma, già eletto per due mandati consecutivi, non si poteva ricandida-

³⁸ Nel 2002 si tennero le elezioni parlamentari, in cui la lista a sostegno di Kuchma ebbe la maggioranza dei seggi, anche se ottenne un buon risultato la lista Yushchenko, mentre minore fu il successo della lista di Tymoshenko. Comunque il Parlamento nel biennio 2002-2004 non riuscì a svolgere adeguatamente le sue funzioni poiché mancava una maggioranza ben definita e per la polarizzazione nel Paese.

³⁹ Della Rivoluzione arancione e di ciò che ha comportato si tratterà nel paragrafo seguente, poiché da essa provengono molti dei protagonisti del Paese nel decennio successivo, e soprattutto derivano alcuni dei fatti e delle conseguenze che porteranno all'origine del conflitto tra Russia ed Ucraina nel 2014. Per approfondire sulla storia ucraina e sul rapporto con la Russia dopo la caduta dell'URSS, si consiglia KUBICEK, *op. cit.*, p. 141 ss. Cfr. anche *Ukraine History: Independent Ukraine*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

re⁴⁰; perciò, scelse come successore un suo uomo fidato, Viktor Yanukovich, che dal 2002 era il Primo Ministro⁴¹. Il principale sfidante era Viktor Yushchenko, il quale durante la campagna elettorale (nel settembre 2004) fu ricoverato in ospedale in Austria a causa di avvelenamento da diossina⁴². Il primo turno si tenne il 31 ottobre 2004, tra 24 candidati. Al ballottaggio, il 21 novembre successivo, finirono proprio Yanukovich e Yushchenko. Vinse il primo con circa il 49% dei voti, contro il 46% del secondo. Tuttavia, iniziarono le proteste di massa che portarono alla cosiddetta “Rivoluzione arancione”, guidate dai sostenitori di Yushchenko, vestiti in arancione (il colore della campagna elettorale di Yushchenko), che denunciavano brogli durante le elezioni. Queste proteste durarono due settimane, ma si mantennero sempre pacifiche, nonostante i rischi di violenza, le denunce di golpe da parte di Yanukovich ed i tentativi delle forze armate di evitare il sopraggiungere di nuovi manifestanti⁴³. Nel frattempo, i sostenitori di Yanukovich minacciarono la secessione dell’Ucraina occidentale in caso di annullamento delle elezioni. Alla fine, il 3 dicembre la Corte Suprema (a cui si era appellato Yushchenko per i brogli) dichiarò l’invalidità del secondo turno di elezioni e stabilì un nuovo ballottaggio, che si tenne il 26 dicembre 2004. Questa volta vinse Yushchenko, con il 52% dei voti; egli fu dichiarato vincitore ed il 25 gennaio 2005 nominato Presidente della Repubblica⁴⁴.

La Rivoluzione arancione portò nel Paese la speranza di cambiamenti: la fine del potere politico corrotto, il rafforzamento dei diritti e della democrazia, l’ingresso nell’Unione europea. Tuttavia, governare fu molto difficile per Yushchenko, che scelse come Primo Ministro Tymoshenko⁴⁵. Durante i suoi cinque anni di mandato, in cui ci furono diversi cambia-

⁴⁰ Kuchma tentò di modificare la Costituzione prima di queste elezioni, ma il tentativo fallì, poiché aveva una maggioranza risicata in Parlamento.

⁴¹ Yanukovich proveniva dalla regione del Donetsk. Alle elezioni egli era anche fortemente sostenuto dal Presidente russo, Putin.

⁴² Egli si riprese solo dopo due settimane dal tentativo di avvelenamento, ma sul suo corpo sono rimasti i segni. Secondo alcuni, furono i Servizi di sicurezza statale ucraini a perpetrare il tentativo di omicidio, mentre, secondo altri, membri della mafia ucraina o dell’intelligence russa.

⁴³ Le proteste furono guidate dagli studenti, ma furono presenti anche casalinghe, professionisti, lavoratori, pensionati. Il principale luogo di protesta fu Piazza Maidan (Piazza dell’Indipendenza) a Kiev.

⁴⁴ Si veda KUBICEK, *op. cit.*, p. 165 ss.

⁴⁵ Nonostante fossero stati a lungo alleati e protagonisti della Rivoluzione arancione, i due avevano idee politiche ed economiche differenti. Inoltre, dopo che Yushchenko nominò a capo del Consiglio di difesa e sicurezza nazionale Poroshenko, suo fidato alleato, Tymoshenko sentì minato il proprio incarico.

menti di governo, tra cui un governo con Yanukovych come Primo Ministro dopo la vittoria del suo partito alle elezioni parlamentari del 2006, Yushchenko tentò di bilanciare la volontà di entrare nell'Unione europea, nonostante qualunque tipo di accordo fosse sostanzialmente in stallo, con la necessità di mantenere buoni rapporti con la Russia, anche se le relazioni tra i due Paesi si stavano deteriorando. Nel frattempo, il governo fu colpito da una serie di scandali ed accuse di corruzione, l'economia regrediva e si spegneva tra la popolazione l'entusiasmo che aveva caratterizzato la Rivoluzione arancione. Nel settembre 2007, a causa della situazione di stallo, si tennero nuove elezioni parlamentari, in cui nuovamente il Partito delle Regioni di Yanukovych ottenne la maggioranza relativa dei voti; si formò, tuttavia, un governo sostenuto dalla coalizione dei partiti di Tymoshenko (nominata Primo Ministro) e Yushchenko (i cui consensi continuavano a calare). Queste elezioni, durante le quali Tymoshenko e Yushchenko riaccessero il clima di entusiasmo popolare della Rivoluzione arancione, furono sostanzialmente democratiche e libere, pur con alcune denunce di brogli. La coalizione di governo resse, seppur con molte difficoltà, fino alle elezioni presidenziali del 2010⁴⁶.

Le nuove elezioni presidenziali si tennero nel gennaio 2010. Tre erano i principali candidati: Yanukovych e Tymoshenko, che andarono al ballottaggio, e Yushchenko, che ottenne circa il 5% dei voti, a dimostrazione dell'ormai declinante popolarità. Nel ballottaggio, svoltosi il 7 febbraio, Yanukovych ottenne la vittoria per pochi voti – 48% contro il 45% della rivale – e divenne Presidente. L'esito delle elezioni mostrò uno spaccato del Paese, in quanto il vincitore aveva ottenuto la maggior parte dei suoi voti nell'Ucraina orientale ed era supportato dalla Russia, mentre Tymoshenko ebbe grande successo nell'Ucraina occidentale e ricevette il sostegno degli Stati occidentali⁴⁷. Gli osservatori internazionali dichiararono che le elezioni erano state sostanzialmente libere e corrette, ma Tymoshenko denunciò dei brogli. A fine febbraio fu sfiduciata dalla carica di

⁴⁶ Nel 2008, infatti, furono convocate nuove elezioni parlamentari, poi cancellate quando riuscirono a formare una nuova coalizione. I contrasti principali tra Yushchenko e Tymoshenko riguardavano soprattutto il rapporto con l'Occidente e la Russia, con il primo pro-occidentale e favorevole all'ingresso nella NATO, mentre la seconda veniva accusata di essere troppo a sostegno della Russia. Sulla presidenza Yushchenko, si veda KUBICEK, *op. cit.*, pp. 173-180, e *Ukraine History: The Orange Revolution and the Yushchenko presidency*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

⁴⁷ Si tratta, in effetti, di uno spaccato simile a quello che si ebbe nel Paese anche a seguito delle elezioni del 2004, con la parte orientale anche in quel caso favorevole al candidato più filo-russo, Yanukovych, e quella occidentale al candidato più europeista, Yushchenko.

Primo Ministro ed il suo posto venne preso da Azarov, membro del partito del Presidente⁴⁸. Sotto la presidenza di Yanukovych, l'Ucraina si è avvicinata nuovamente alla Russia, causando preoccupazione nell'UE relativamente al mantenimento dello stato di diritto nel Paese. Due eventi importanti che contrassegnarono l'avvicinamento alla Russia sono stati l'accordo per estendere fino al 2042 la concessione d'uso del porto di Sebastopoli alla flotta russa, in cambio di una riduzione del prezzo del gas (accordo che è stato ratificato dal Parlamento dopo aspri dibattiti), e l'abbandono delle aspirazioni euro-atlantiche, con la rinuncia ad entrare nella NATO. Nell'ottobre 2012 si tennero le elezioni parlamentari, in cui il Partito delle Regioni di Yanukovych ottenne la maggioranza dei seggi ed il Primo Ministro Azarov formò il governo con il sostegno dei parlamentari comunisti ed indipendenti. Tymoshenko denunciò dei brogli, ma sia gli osservatori internazionali che gli altri partiti riconobbero come corrette le elezioni, accettandone l'esito⁴⁹. Tuttavia, non passò molto tempo, poco più di un anno, prima che la situazione esplodesse definitivamente, a seguito dei fatti che avvennero nell'autunno 2013.

2.2 Il conflitto

Al Vertice di Vilnius dell'Unione europea del 28-29 novembre 2013 era prevista la firma dell'Accordo di associazione tra l'UE e l'Ucraina. Furono i fatti che avvennero nei giorni precedenti a scatenare le proteste che portarono alla guerra civile nel Paese ed al conflitto con la Russia. Infatti, il 9 novembre Yanukovych ebbe un incontro con il Presidente russo Putin. Il 21 novembre, ad una settimana dal vertice di Vilnius, Yanukovych annunciò che l'Ucraina avrebbe sospeso le discussioni per l'accordo con l'UE per favorire il rafforzamento dei rapporti con la Russia, in cambio di aiuti economici da parte russa – in particolare, la riduzione del prezzo

⁴⁸ Nel 2011 Tymoshenko è stata condannata a 7 anni di carcere per abuso di potere nel 2009, a causa di un accordo con la Russia sul gas; anche l'allora Ministro degli Interni Lutsenko fu condannato a 4 anni per abuso di potere. Secondo molti osservatori, specialmente dei Paesi dell'UE, si trattò di una condanna politica. Tymoshenko è stata liberata a seguito degli eventi del febbraio 2014. Lutsenko, invece, ha ricevuto la grazia presidenziale nell'aprile 2013, secondo molti allo scopo di ravvivare le relazioni con l'UE, in vista della firma di un accordo di associazione.

⁴⁹ Si veda *Ukraine History: The Yanukovych Presidency*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line. Cfr. KOCH, *The Efficacy and Impact of Interim Measures : Ukraine's Inter-State Application Against Russia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2016, vol. 39, n. 1, pp. 168-169.

del gas e prestiti a basso tasso di interesse. Immediatamente scoppiarono proteste di massa in tutto il Paese, a partire da Kiev, dove nuovamente Piazza Maidan divenne luogo simbolo e centro della protesta, guidata principalmente dai sostenitori dell'UE in Ucraina occidentale e supportata anche dai politici dell'opposizione. Ebbe così inizio la "Rivoluzione Maidan". Nei mesi successivi le proteste continuarono, anche con scontri tra manifestanti e polizia, mentre, da un lato, venivano richieste le dimissioni di Yanukovych e c'era l'occupazione dei luoghi del potere da parte dei manifestanti, e, dall'altro, l'introduzione di leggi restrittive sul diritto di protesta. Nonostante molti feriti da entrambe le parti, i primi morti arrivarono solo nel gennaio 2014. Nel frattempo, Azarov si era dimesso dal ruolo di Primo Ministro e all'inizio di febbraio era stato raggiunto un accordo per il rilascio dei manifestanti arrestati in cambio della liberazione dei centri di potere occupati. L'accordo, però, durò poco, in quanto le proteste ripresero più veementi, fino al tragico epilogo del 18 febbraio, quando furono uccisi 20 manifestanti e centinaia rimasero feriti, a seguito del tentativo del governo di liberare Piazza Maidan, che peraltro non ebbe successo. L'apice degli scontri fu raggiunto il 20 febbraio, quando le forze armate del governo spararono sulla folla, causando un numero indefinito di morti e feriti. L'indomani fu raggiunto un accordo, con l'aiuto dell'UE (che aveva anche minacciato sanzioni contro il Paese), tra Yanukovych ed i leader dell'opposizione per convocare nuove elezioni, mentre sarebbe stato formato un governo provvisorio. Nei giorni successivi, il Parlamento approvò misure per ridurre i poteri del Presidente e garantire l'amnistia ai protestanti incarcerati. Yanukovych, invece, abbandonò la capitale, fuggendo in Russia, da dove continuò a dichiararsi il legittimo Presidente dell'Ucraina e denunciò un colpo di Stato da parte dell'opposizione favorevole all'UE, prima di subire le procedure per l'*impeachment*, che iniziarono il 24 febbraio, con l'accusa di omicidio di massa, e fu emanato un mandato d'arresto nei suoi confronti⁵⁰.

Contemporaneamente, aumentavano le proteste nell'Ucraina orientale, in particolare in Crimea, dove però la popolazione supportava la Russia. Tra fine febbraio ed inizio marzo, truppe russe si stanziarono in Crimea e venne nominato come capo del governo della Crimea Aksyonov, leader del partito Russia Unita⁵¹. Turchynov, nominato Presidente dell'Ucraina

⁵⁰ Si veda *Ukraine History: The Maidan protest movement*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e KOCH, *op. cit.*, pp. 169-170.

⁵¹ Queste truppe inizialmente erano vestite in modo non identificabile. Fu solo dopo alcuni giorni che Putin ammise che si trattava di forze russe.

ad interim, dichiarò che si trattava di una violazione della sovranità ucraina, mentre Putin sosteneva che la Russia stava difendendo i cittadini di etnia russa presenti in Crimea e gli interessi russi nella penisola. Il 6 marzo il Parlamento della Crimea votò a favore della secessione dall'Ucraina e dell'entrata nella Federazione Russa, ed indisse un *referendum* popolare, che si tenne il 16 marzo e confermò tale risultato⁵². Formalmente il 21 marzo la Crimea fu annessa alla Federazione Russa, dopo la ratifica del trattato di annessione da parte del Parlamento russo. Il governo ucraino rifiutò l'esito del voto e la secessione della Crimea, definita come violazione della sovranità territoriale ucraina; lo stesso fecero l'UE e gli USA, che iniziarono ad imporre le prime sanzioni contro la Russia, che fu anche esclusa dal G8. Ciononostante, la Russia continuò a muovere le proprie truppe in Crimea, nonché nel porto di Sebastopoli, costringendo l'evacuazione di tutto il personale militare ucraino dalla penisola; inoltre, la Russia estinse il trattato sulla concessione d'uso dello stesso porto di Sebastopoli, che includeva anche la riduzione del prezzo del gas per l'Ucraina, il quale aumentò notevolmente, causando problemi economici nel Paese. Tra la fine di marzo e l'inizio di aprile, migliaia di truppe russe furono spostate lungo il confine con l'Ucraina, mentre forze armate filo-russe occupavano i palazzi di governo delle principali città dell'est-Ucraina, tra cui Donetsk e Luhans'k, dando inizio alla Guerra del Donbass. I separatisti dichiararono l'indipendenza delle due regioni, e la creazione delle due repubbliche popolari di Donetsk e Luhans'k – confermata dal successivo referendum popolare tenutosi l'11 maggio. Intanto, il Presidente ucraino Turchynov, dopo aver inutilmente lanciato un *ultimatum* ai separatisti in cui garantiva loro l'immunità se avessero lasciato i luoghi occupati, aveva dato avvio ad un'operazione anti-terrorismo nell'Ucraina orientale, chiedendo il sostegno dei Paesi occidentali e delle Nazioni Unite. Nei mesi successivi seguirono vari atti di guerriglia e conflitti a fuoco tra le parti, che si intensificarono dopo le elezioni presidenziali del 25 maggio, nettamente vinte dal miliardario Poroshenko al primo turno, senza bisogno di ballottaggio. Tra i suoi primi atti ci fu la firma, il 27 giugno, dell'Accordo di associazione con l'UE. Nelle settimane

⁵² Gli osservatori denunciarono alcune irregolarità il giorno del *referendum*, tra cui la presenza di forze armate nei seggi. L'80% della popolazione della Crimea partecipò al voto, con il 97% dei votanti favorevoli alla secessione, secondo le stime effettuate in Crimea. Altre stime successive, tuttavia, riportavano che avesse votato tra il 30 ed il 50% della popolazione della Crimea, e poco più del 50% avesse votato a favore della secessione.

successive l'esercito ucraino ottenne una serie di successi contro i separatisti, riconquistando vari territori, pur subendo al contempo gravi perdite, specialmente nelle regioni del Donetsk e Luhans'k, dove fu denunciata dalla NATO anche la presenza di truppe russe, oltre che di armamenti ed artiglieria russa in uso ai separatisti⁵³.

Infine, il 5 settembre a Minsk fu raggiunto un accordo di armistizio tra i rappresentanti di Ucraina, Russia e dei separatisti del Donetsk e Luhans'k. Il Protocollo di Minsk prevedeva un cessate-il-fuoco immediato attraverso misure quali il divieto d'uso di armi pesanti, il monitoraggio dell'OSCE del rispetto dell'armistizio e del confine russo-ucraino, il ritiro delle truppe mercenarie e la garanzia di uno *status* speciale alle regioni di Donetsk e Luhans'k. Tuttavia, l'accordo ebbe una breve durata, a causa delle violazioni commesse da entrambe le parti, mentre la Russia continuava a mantenere le proprie truppe al confine. La situazione peggiorò ulteriormente quando il 2 novembre i separatisti svolsero le elezioni locali, in cui ebbero la meglio. Mentre la Russia accettò i risultati di queste elezioni, l'Ucraina ed i rappresentanti dei Paesi occidentali, inclusi quelli dell'OSCE, dichiararono che fossero invalide ed in contrasto con quanto previsto dell'accordo di Minsk. Inoltre, Poroshenko revocò la legge sullo *status* speciale delle due regioni separatiste⁵⁴. Alla fine del 2014, il conflitto era tornato ai livelli precedenti al Protocollo di Minsk, definitivamente fallito nel gennaio 2015, anche a seguito di alcune vittorie dei separatisti. L'11 ed il 12 febbraio 2015 si tenne un nuovo vertice a Minsk tra i leader di Ucraina, Russia, Francia e Germania, giungendo ad un nuovo accordo, Minsk II, basato su dodici punti, tra cui l'armistizio, il ritiro delle armi pesanti, un efficace monitoraggio dell'OSCE, il rilascio e lo scambio dei prigionieri, la garanzia degli aiuti umanitari, la rimozione di tutte le truppe straniere ed il ristabilimento dei confini ucraini⁵⁵.

⁵³ Pur avendo dichiarato il proprio sostegno politico ai separatisti, Putin ha sempre negato un coinvolgimento russo di qualunque genere nel conflitto in Ucraina orientale.

⁵⁴ In precedenza, Poroshenko aveva convocato le elezioni parlamentari nel Paese, tenutesi il 26 ottobre, da cui erano usciti vittoriosi i partiti filo-occidentali, permettendo così al governo di avviare una serie di riforme economiche e politiche per il futuro ingresso nell'Unione europea ed il riavvicinamento alla NATO.

⁵⁵ A questo vertice di Minsk parteciparono le più alte cariche dei quattro Paesi: l'allora Presidente francese Hollande, il Cancelliere tedesco Merkel, il Presidente russo Putin ed il Presidente ucraino Poroshenko. Fu la Germania a fare i maggiori sforzi per l'accordo, che fu anche firmato dai rappresentanti dell'OSCE e dai *de facto* governi dei ribelli. Per approfondimenti sulla crisi in Crimea e su quanto accaduto in Ucraina dallo scoppio del conflitto, si consigliano *Ukraine History: The crisis in Crimea and eastern Ukraine*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line e KOCH, *op. cit.*, pp. 170-172. Cfr. anche



Mappa del conflitto in Ucraina. Fonte: *Limes*, 2016, reperibile on line

2.3 La situazione attuale

Dopo aver raggiunto l'accordo di Minsk II, in Ucraina orientale ha retto una pace fragile, spesso violata da entrambe le fazioni, nonostante svariati tentativi di cessate-il-fuoco di brevissima durata. Nel settembre 2016, quantomeno, è stato attuato il punto dell'accordo di Minsk relativo al ritiro delle armi pesanti. Tuttavia, poco dopo, tra la fine del 2016 ed i primi due mesi del 2017, la situazione è decisamente peggiorata, finché il 20 febbraio 2017 non è stato raggiunto un nuovo accordo sul cessate-il-fuoco tra Ucraina e Russia⁵⁶. Quest'ultimo accordo è quello che ha retto meglio e, allo stato attuale, si può parlare di un conflitto congelato nell'Ucraina orientale, in quanto la situazione è statica, non ci sono progressi tra le due parti ed avvengono solo sporadici atti di violenza; tutt'ora continua, però, a mancare un accordo per un armistizio definitivo. In base alle stime dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i

HILL, PIFER, *Dealing with a simmering Ukraine-Russia conflict*, in *Brookings Report*, 2016, pp. 349-356.

⁵⁶ Si vedano, tra gli altri, *Ucraina, si combatte in Donbass. Nato, Mosca fermi ribelli*, in *Ansa*, 2017, reperibile on line, e *Raggiunto l'accordo con la Russia: il cessate il fuoco in Ucraina comincia oggi*, in *Internazionale*, 2017, reperibile on line.

diritti umani (OHCHR), dall'inizio del conflitto, i civili o militari rimasti colpiti sono stati più di 35mila, di cui più di 10mila morti⁵⁷.

Per quanto riguarda la Crimea, la Russia non rinuncia alla penisola⁵⁸. Al contrario, Mosca ha rafforzato il proprio controllo, anche attraverso esercitazioni militari e lo schieramento di armamenti al confine. La situazione con l'Ucraina si è mantenuta complessivamente tranquilla, con l'assenza di conflitti, esclusa qualche accusa reciproca circa l'arresto e l'uccisione di alcuni soldati nel 2016⁵⁹. Più polemiche ha scatenato la visita di Putin in Crimea nell'agosto 2017, considerata dal governo ucraino una violazione della sovranità territoriale da parte della Russia⁶⁰. Nel marzo 2018 anche in Crimea si sono tenute le elezioni presidenziali russe, per la prima volta dopo l'annessione nel 2014, monitorate da osservatori internazionali⁶¹.

L'Ucraina, nel frattempo, ha continuato il processo di riforme politiche ed economiche, anche se non mancano evidenti casi di corruzione, tra cui quello che ha coinvolto il Primo Ministro Groysman, fedele alleato di Poroshenko, dopo l'uscita dei *Panama Papers*⁶². Tra le riforme economiche, è stato trovato un accordo per restaurare il debito pubblico, sono stati ottenuti prestiti internazionali (tra cui dal FMI e dall'UE) ed è stata na-

⁵⁷ Si veda Rapporto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani del 12 dicembre 2017, *Report on the human rights situation in Ukraine - 16 August to 15 November 2017*.

⁵⁸ Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni di Putin, *Crimea: Putin, la questione è chiusa*, in *Ansa*, 2016, reperibile on line, e del Ministro degli Esteri Lavrov, *Mosca risponde alla Casa Bianca: "la Crimea è Russia e noi non diamo via nostra terra"*, in *Ansa*, 2017, reperibile on line. Tuttavia, anche Poroshenko ha dichiarato che la Crimea è "inalienabile" per l'Ucraina, si veda *Poroshenko, referendum adesione Ucraina a Nato. Crimea per noi "inalienabile"*, in *Ansa*, 2015, reperibile on line.

⁵⁹ Notizie di stampa, tra cui *La Russia sta facendo delle esercitazioni militari in Crimea*, in *Internazionale*, 2016, reperibile on line.

⁶⁰ Sulla stampa, tra cui *Putin in Crimea, Ucraina contro visita in penisola 'occupata'*, in *Ansa*, 2017, reperibile on line.

⁶¹ A seguito di queste elezioni, Putin è stato rieletto e in Crimea ha ottenuto circa il 90% dei consensi. Si veda *Russia: Putin vince elezioni con il 76,6%, è record*, in *Ansa*, 2018, reperibile on line.

⁶² Il problema della corruzione rimane una costante in Ucraina dopo il crollo dell'URSS. Più volte i governi ucraini avevano ricevuto accuse di questo genere e le cose non sembrano cambiate dopo la "svolta" europeista a seguito del conflitto del 2014. Di corruzione, peraltro, era stato accusato anche il precedente Primo Ministro, Yatsenyuk, che per tale motivo si era dimesso. A tal proposito e per quanto accaduto in Ucraina dopo gli accordi di Minsk, si vedano anche *Ukraine History: The crisis in Crimea and eastern Ukraine*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 349 ss.

zionalizzata la maggiore banca privata del Paese⁶³. Inoltre, il 1° settembre 2017 è entrato definitivamente in vigore l'Accordo di associazione e sull'area di libero scambio tra Ucraina ed UE, già provvisoriamente implementato a partire dal 1° gennaio 2016⁶⁴. Per quanto riguarda la politica interna, sono calati i consensi verso il Presidente Poroshenko, come dimostrato anche dagli esiti delle elezioni locali del 2015, nelle quali l'Ucraina orientale si è ancora confermata filo-russa⁶⁵. Molti scontri, invece, hanno causato i tentativi di introdurre leggi ed effettuare riforme relative al Donbass ed ai separatisti filo-russi. La più recente, approvata nel febbraio 2018 dal Parlamento, definisce i territori di Donetsk e Luhans'k come territori occupati, parla di aggressione da parte della Russia (così da assicurarsi il diritto di legittima difesa nell'uso dell'esercito e della forza), allo stesso tempo cercando di rispettare gli impegni presi con gli accordi di Minsk⁶⁶. Inoltre, nel maggio 2015, Poroshenko ha nominato Saakashvili, precedentemente Presidente della Georgia, come governatore della regione filo-russa di Odessa (dopo essere stato in precedenza consigliere del governo di Kiev), per la sua esperienza in una situazione simile a quella ucraina, cioè il conflitto del 2008 tra Russia e Georgia. Tuttavia, Saakashvili ha iniziato presto una campagna anti-corruzione nel Paese, per cui è entrato in contrasto con la classe politica e gli oligarchi ucraini; nel novembre 2016 egli si è dimesso da governatore di Odessa e ha creato un movimento politico mirato a portare avanti la sua campagna, ottenendo un discreto successo popolare. Tuttavia, l'anno

⁶³ Si vedano *Il Fondo monetario internazionale approva un piano d'aiuti per l'Ucraina*, in *Internazionale*, 2015, reperibile on line, *L'Unione europea concede un prestito da 1,8 miliardi di euro all'Ucraina*, in *Internazionale*, 2015, reperibile on line, *L'Ucraina e i creditori trovano l'accordo per la ristrutturazione del debito*, in *Internazionale*, 2015, reperibile on line, *L'Ucraina nazionalizza la più importante banca privata del paese*, in *Internazionale*, 2016, reperibile on line.

⁶⁴ V. *Ue-Ucraina: in vigore il libero scambio*, in *Ansa*, 2017, reperibile on line.

⁶⁵ V. *Poroshenko frena nelle elezioni locali, l'Est resta filorusso*, in *Ansa*, 2015, reperibile on line.

⁶⁶ Tra le varie fonti consultabili, si rimanda al sito ufficiale del Presidente della Repubblica, *President signed law on peculiarities of the state policy on ensuring the state sovereignty of Ukraine in the temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk regions*, in *President of Ukraine*, 2018, reperibile on line. Anche questa legge è stata oggetto di scontri tra manifestanti e polizia, poiché considerate troppo indulgente verso i separatisti filo-russi; si veda *Ucraina, scontri a Kiev su legge Donbass*, in *Ansa*, 2018, reperibile on line.

successivo gli è stata revocata la cittadinanza ucraina e nel febbraio 2018 è stato bandito dal Paese⁶⁷.

3. Il precedente della guerra tra Russia e Georgia del 2008

Il conflitto del 2014 con l'Ucraina non è il primo caso che coinvolge la Russia dopo la caduta dell'Unione Sovietica. Infatti, già nel 2008 la Russia era stata protagonista nella guerra con la Georgia, che rappresenta un importante precedente. Questi due conflitti, seppure ciascuno con le proprie peculiarità, presentano alcune analogie, che riguardano sia la storia dei Paesi coinvolti, sia l'origine e lo sviluppo del conflitto.

3.1 Cenni sulla storia contemporanea georgiana

La storia contemporanea della Georgia è per certi versi simmetrica a quella ucraina. Dopo essere stata un protettorato dell'Impero russo già dal 1700, l'annessione della Georgia da parte degli zar iniziò a partire dal 1801 e continuò per tutto il corso del XIX secolo. Durante questo periodo il Paese fu caratterizzato dallo sviluppo industriale e dall'abolizione della servitù della gleba⁶⁸. La Georgia visse un breve periodo di indipendenza tra il 1918 ed il 1921, a seguito della rivoluzione russa del 1918. Tuttavia, nel febbraio 1921 fu riconquistata dall'Unione Sovietica, l'anno successivo divenne parte dell'URSS come Repubblica Transcaucasica (insieme ad Armenia ed Azerbaijan) e dal 1936 Repubblica Federata. Sotto il potere di Stalin, che era nato proprio in Georgia, il Paese subì repressioni e purghe. Dopo la sua morte, ci fu un certo sviluppo economico soprattutto grazie alle risorse naturali che il Paese aveva a disposizione. Durante il dominio sovietico, la Georgia fu uno dei Paesi più caratterizzati da proteste e azioni di rivolta (generalmente represses sanguinosamente), legate al forte nazionalismo diffuso nel Paese, specialmente in ambito culturale e linguistico. Con l'avvento al potere di Gorbaciov, la Georgia ottenne più libertà e iniziarono i primi passi verso

⁶⁷ Si vedano gli articoli *L'ex presidente georgiano diventa governatore di Odessa*, in *Internazionale*, 2015, reperibile on line, e *Ucraina, fermato l'ex presidente georgiano Saakashvili*, in *La Repubblica*, 2018, reperibile on line.

⁶⁸ RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 346. V. anche *Georgia History: Turkish and Persian Domination*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

l'indipendenza, che venne dichiarata il 9 aprile 1991. Fu eletto come Presidente il leader dissidente nazionalista Gamsakhurdia (che aveva vinto già le elezioni parlamentari dell'ottobre 1990). Tuttavia, alla fine del 1991 scoppiò la guerra civile a causa delle politiche del Presidente, che venne deposto all'inizio del 1992 e nell'ottobre 1992 venne eletto come Presidente della Georgia Shevardnadze, già Ministro degli Esteri dell'Unione Sovietica, anche se il focolaio di guerra civile fu spento definitivamente solo nel 1993 con l'aiuto militare russo⁶⁹. Dopo aver ottenuto l'indipendenza, sorsero nel Paese i primi movimenti secessionisti, in particolare in Abkhazia ed Ossezia del Sud. Nel 1993 la Georgia entrò nella CSI (da cui è uscita nel 2009). Successivamente è entrata a far parte del Consiglio d'Europa (1999) e ha sviluppato i rapporti con la NATO (di cui attualmente è partner) e con l'UE (con cui nel 2014 è stato firmato un Accordo di associazione, che prevede anche un'area di libero scambio), organizzazione a cui punta a diventare membro. Nel frattempo, nel 1995 veniva promulgata una nuova Costituzione, che garantiva un ruolo primario e forte al Presidente della Repubblica. Shevardnadze, con il suo partito, vinceva le elezioni parlamentari (nel 1995 e 1999) e presidenziali (nel 1995 e nel 2000). A seguito delle elezioni parlamentari del 2003, caratterizzate da brogli, iniziò un movimento di protesta, anche contro la corruzione dilagante della classe politica, guidato da Saakashvili, leader del partito United National Movement (UNM) e precedentemente Ministro della Giustizia. Le proteste, sempre pacifiche, culminarono nella cosiddetta "Rivoluzione delle Rose" del novembre 2003, a seguito della quale Shevardnadze si dimise e nel 2004 furono indette nuove elezioni presidenziali e parlamentari, vinte da Saakashvili e dal suo partito. Iniziò un periodo di riforme, rafforzamento democratico e crescita economica, durante il quale Saakashvili riuscì anche a garantire maggiore stabilità nel Paese e riprendere il controllo politico sull'Abkhazia, una repubblica autonoma che fino a quel momento aveva goduto di larga indipendenza. Il consenso per Saakashvili diminuì, però, durante il mandato, poiché iniziò ad essere accusato di scarso rispetto dei diritti umani, di autoritarismo, nonché di frode e corruzione⁷⁰. Nel novembre 2007 ci fu una serie di manifestazioni che portarono Saakashvili a dichiarare lo stato di emer-

⁶⁹ V. RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 547-548 ed *ivi*, 570 ss. Si veda anche *Georgia History: Incorporation into the USSR*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

⁷⁰ La lotta alla corruzione, problema comune a molti Stati dello spazio post-sovietico, era uno dei principali obiettivi che Saakashvili aveva promesso nel 2004 e venne ripresa da Saakashvili anche nella sua opposizione a Poroshenko in Ucraina nel 2016.

genza, prendere misure contro i manifestanti e anticipare il turno di elezioni presidenziali, dimettendosi da Presidente. Le elezioni si tennero nel gennaio 2008 ed egli ottenne nuovamente la vittoria, seppur con un margine minore rispetto al 2004⁷¹. Tra i principali obiettivi di Saakashvili, sin dal 2004, c'era quello di ripristinare l'integrità territoriale con Abkhazia ed Ossezia del Sud e ridurre le lotte etniche. Gli eventi dell'agosto 2008 però rappresentarono una seconda svolta per la Georgia, dopo la rivoluzione del 2003⁷².

3.2 Il conflitto russo-georgiano del 2008

Le origini del conflitto tra Russia e Georgia dell'agosto 2008 vanno rintracciate in alcuni degli avvenimenti che hanno legato i due Paesi dopo la caduta dell'Unione Sovietica. Infatti, subito dopo l'indipendenza della Georgia erano sorti dei movimenti secessionisti in Ossezia del Sud (una regione che confina con la Russia, in particolare con l'Ossezia del Nord) e l'Abkhazia (anch'essa confinante con la Russia ed affacciata sul Mar Nero). Il conflitto tra Georgia ed Ossezia del Sud scoppiò già nel 1989 a causa della volontà sud-osseta di unirsi all'Ossezia del Nord e durò fino al 1992, causando alcune migliaia di morti; l'armistizio fu raggiunto grazie all'aiuto russo e nella regione venne inviato un contingente di *peace-keeping* composto da forze russe, georgiane ed ossete. Tuttavia nel 1993 l'Ossezia del Sud approvò la costituzione e si dichiarò repubblica indipendente, benché non riconosciuta a livello internazionale, ed elesse un proprio Presidente. Il conflitto con l'Abkhazia, che era repubblica autonoma come l'Agiara, iniziò, invece, nel 1992 dopo che gli abcasi dichiararono l'instaurazione di una propria costituzione e l'indipendenza – che però non venne riconosciuta dalla comunità internazionale. Il conflitto causò più di 10.000 morti e 25.000 sfollati e terminò solamente nel 1994,

⁷¹ Egli ottenne circa il 53% dei consensi, a confronto di più del 95% del 2004. Riuscì a vincere, nonostante il calo di consensi, soprattutto per la disorganizzazione delle opposizioni. Le elezioni presidenziali del 2008 furono valutate dalla maggior parte degli osservatori internazionali come complessivamente corrette e libere, sebbene fossero segnalate alcune irregolarità.

⁷² Per approfondire su storia, economia e politica della Georgia dopo l'indipendenza, si veda CUCCIOLLA, FRACCHIOLLA, *Democrazie e mercato: il caso del Caucaso post Sovietico*, in DE MUCCI (a cura di), *Economia di mercato e democrazia: un rapporto controverso*, Soveria Mannelli, 2014, p. 241 ss., e nello specifico pp. 243-252. In aggiunta, *Georgia History: Independence*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

quando anche grazie all'intervento delle truppe russe, venne raggiunto un armistizio e vennero inviate truppe della CSI nella regione – anche se le violenze perdurarono. L'Abkhazia dichiarò la propria indipendenza formalmente nel 1999, anche stavolta non riconosciuta dalla comunità internazionale. In entrambi i casi il conflitto rimase congelato, con violenze periodiche, e non si ebbe una vera normalizzazione, poiché tutti i tentativi di negoziato fallirono; le due regioni, dunque, da quel momento divennero *de facto* separatiste⁷³. Questa situazione sostanzialmente si protrasse fino all'avvento al potere di Saakashvili, quando ripresero le tensioni. Tra i suoi obiettivi, c'era quello del reintegro delle regioni separatiste, cosa che era riuscito a fare subito con l'Agia. Tuttavia il Presidente incontrò varie difficoltà. Nel 2005 la proposta di garantire l'autonomia all'Ossezia del Sud all'interno della Georgia fu respinta e l'anno successivo gli osseti tennero un *referendum* in cui fu ribadita la propria volontà di indipendenza. Nel medesimo anno, la Georgia riuscì a riconquistare una piccola parte dell'Abkhazia, anche se la maggior parte della regione rimase separatista. Inoltre, nel corso degli anni, e specialmente sotto Saakashvili, il rapporto tra Georgia e Russia era diventato molto teso. Da un lato, la Georgia accusava la Russia di supportare le regioni separatiste. Dall'altro, la Russia era preoccupata dall'avvicinamento georgiano al blocco occidentale, in particolare all'UE e alla NATO, con cui iniziavano cooperazioni economiche e militari.

Fu nell'agosto 2008 che la situazione esplose ed iniziò il conflitto fra Georgia e Russia, durante quella che è anche chiamata la seconda guerra in Ossezia del Sud. L'origine del conflitto va attribuita alla Georgia, in quanto la notte tra il 7 e l'8 agosto del 2008 attaccò con il proprio esercito l'Ossezia del Sud, dando inizio a battaglie tra le truppe regolari ed i combattenti osseti, dopo che già nei giorni precedenti c'erano stati degli scontri. Tuttavia, l'indomani le truppe russe intervennero nel conflitto, affiancando gli osseti, con l'intento di difendere i cittadini russi e le forze di *peacekeeping* presenti nel territorio. Il conflitto si espanse velocemente nel Paese, con le truppe russe che facilmente sconfiggevano i georgiani, occupando Tskhinvali (la *de facto* capitale sud-osseta), una parte del territorio georgiano ed arrivando fino alla città di Gori, importante snodo commerciale a pochi chilometri dalla capitale georgiana, Tbilisi. Inoltre, i

⁷³ Si vedano RIASANOVSKY, *op. cit.*, pp. 722-723 e CUCCIOLLA, FRACCHIOLLA, *op. cit.*, pp. 244-245.

russi spedirono proprie truppe anche in Abkhazia, per rafforzare il controllo sulla regione.

Il conflitto durò una settimana, poiché il 15 agosto venne firmata un armistizio tra Georgia e Russia grazie alla mediazione dell'UE, in particolare dell'allora Presidente francese Sarkozy. L'accordo preliminare era basato su sei punti, tra cui era previsto il ritiro delle truppe sulle posizioni precedenti l'inizio delle ostilità e l'impegno della Georgia a non usare la forza contro le due repubbliche secessioniste. Le tensioni, comunque, continuarono, perché dopo un iniziale ritiro dalle posizioni più avanzate, come la città di Gori, la Russia aveva mantenuto l'occupazione militare di due zone cuscinetto in Georgia (tra cui lo strategico porto di Poti sul mar Nero) ai confini delle due regioni separatiste, per prevenire possibili futuri attacchi verso l'Ossezia del Sud e l'Abkhazia. Le truppe russe furono definitivamente smantellate dalla Georgia tra settembre ed ottobre 2008, ma la Russia ha mantenuto una presenza militare in Ossezia del Sud ed in Abkhazia. Dal primo ottobre 2008 nelle due zone cuscinetto sono stati schierati osservatori militari dell'Unione europea, come previsto dai colloqui di settembre fra Russia e Unione europea. Nel frattempo, il 26 agosto 2008 la Russia ha riconosciuto l'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, venendo subito condannata dalla Georgia e ricevendo critiche dalla comunità internazionale. A seguito di questi fatti, la Georgia ha interrotto i rapporti diplomatici con la Russia ed ha abbandonato, nel 2009, la CSI.



Mappa della Georgia con regioni separatiste. Fonte: *The Heritage Foundation*, 2018, reperibile on line

Il conflitto è stato nel complesso disastroso per la Georgia (e per Saakashvili, la cui scelta è stata quantomeno azzardata). Al di là della pesante sconfitta militare, a seguito del conflitto la Georgia ha compromesso la propria integrità territoriale, a causa della presenza militare della Russia nelle due regioni separatiste e del loro riconoscimento come Stati⁷⁴. Inoltre, la guerra ha causato pesanti danni in termini economici, di sfollati e anche in politica interna, dove sono cresciute le tensioni e le critiche a Saakashvili. Nel corso del 2009 ci furono una serie di proteste e manifestazioni contro il Presidente, di cui venivano chieste le dimissioni. Saakashvili rifiutò e continuò a governare, evitando di ricorrere all'uso della forza per disperdere le proteste e portando avanti varie riforme costituzionali, tra cui il trasferimento di molti poteri presidenziali in capo al Primo Ministro. Nonostante i tentativi fatti per restare al potere ed indebolire le opposizioni, il partito di Saakashvili venne sconfitto alle elezioni parlamentari del 2012 dal nuovo partito di opposizione Georgian Dream, fondato dal miliardario georgiano Ivanishvili. A causa della sconfitta Saakashvili ha dovuto concedere il ruolo di Primo Ministro ad Ivanishvili, succeduto dopo un anno da Garibashvili, che si è dimesso nel 2015 a causa della situazione economica del Paese, lasciando il posto a Kvirikashvili. Inoltre, nel 2013 si sono tenute le elezioni presidenziali, a cui Saakashvili non ha potuto partecipare per limiti di mandato; queste sono state nettamente vinte dall'esponente di Georgian Dream, Margvelashvili. Lo stesso partito ha vinto nettamente le elezioni parlamentari nel 2016 e continua a guidare il Paese. Nel frattempo, nel 2014, Saakashvili, accusato di vari crimini (tra cui corruzione ed abuso di potere), ha abbandonato il Paese, si è trasferito in Ucraina e gli è stata revocata la cittadinanza georgiana⁷⁵.

3.3 *Questioni irrisolte e stato attuale*

La Georgia continua a sostenere il principio dell'integrità territoriale ed a

⁷⁴ Una interessante e "particolare" analisi sul conflitto si può trovare in MINI, *Com'è davvero andata la guerra*, in *Limes*, 2008, reperibile on line.

⁷⁵ Delle vicende di Saakashvili in Ucraina si è parlato precedentemente. Per approfondire sul conflitto tra Georgia e Russia, si vedano anche CUCCIOLLA, FRACCHIOLLA, *op. cit.*, p. 248 ss., *Georgia History: Independence*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line, e *Russia History: The Medvedev presidency*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

reclamare la propria sovranità sulle due regioni *de facto* autonome, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud (anche chiamata Tskhinvali dai georgiani), che rappresentano circa il 20% del territorio totale georgiano. Dopo il conflitto del 2008, la Georgia non le definisce più regioni separatiste, ma territori occupati dalla Russia. Tra i principali sostenitori dell'integrità territoriale georgiana ci sono l'UE, la NATO e gli Stati Uniti; in generale la comunità internazionale (inclusi ONU, Consiglio d'Europa ed OSCE) non riconosce l'indipendenza delle due regioni. Al contempo la Russia tratta Abkhazia ed Ossezia del Sud come Stati indipendenti, con cui ha firmato svariati accordi, tra cui rilevano l'Accordo di Alleanza e Partenariato Strategico con l'Abkhazia nel 2014 ed il Trattato di Alleanza e di Integrazione con l'Ossezia del Sud nel 2015. Anche la presenza militare e le esercitazioni russe nelle due regioni sono andate aumentando. Entrambe le regioni si definiscono come repubbliche semipresidenziali e svolgono regolari elezioni presidenziali e parlamentari⁷⁶. L'Abkhazia emette anche dei passaporti propri. La loro economia dipende prevalentemente dagli investimenti e dal sostegno della Russia.

Diverse sono le modalità in cui le parti cercano di dialogare tra loro. Nell'ottobre 2008 presero avvio i Colloqui internazionali di Ginevra (GID), l'unica piattaforma negoziale a disposizione degli interlocutori (Russia, Georgia, le regioni separatiste; presenziano anche l'UE, l'ONU, gli USA) per discutere le questioni relative ad una risoluzione duratura del conflitto, alla sicurezza ed ai bisogni umanitari della popolazione colpita dal conflitto. Durante la prima riunione i negoziati vennero sospesi a causa di disaccordi legati allo *status* dei rappresentanti di Abkhazia ed Ossezia del Sud. La Georgia, infatti, per evitare di dare una dimensione statale alle due regioni, ha sempre rifiutato di riconoscerle come parti del conflitto del 2008. Da quel momento si è deciso che gli interlocutori prendessero parte alle discussioni senza essere identificati con l'entità che rappresentano. Sono molte le questioni aperte oggetto di discussione in più di nove anni di colloqui; si tratta di tematiche ricorrenti su cui, tuttavia, è sempre stato difficile trovare un accordo. Uno dei punti di par-

⁷⁶ Tutte le elezioni vengono definite illegittime dal governo georgiano. Tra gli eventi politici, nell'aprile 2017 c'è stato un *referendum* in Ossezia del Sud con cui è stato cambiato il nome del Paese in "Repubblica dell'Ossezia del Sud – Stato di Alania". Il nome Alania rimanda al regno storico medievale di Alania, che comprendeva l'Ossezia del Sud e l'Ossezia del Nord. Nella stessa occasione si sono tenute le elezioni presidenziali che hanno visto la vittoria di Bibilov, il quale ha dichiarato come suo obiettivo quello di integrarsi alla Federazione Russa.

tenza delle trattative, in base a quanto stabilito dal primo dei sei punti del cessate il fuoco del 2008, sarebbe dovuta essere una dichiarazione sul non-uso della forza. Tuttavia, tutte le bozze presentate sono naufragate di fronte a questioni di principio opposte da una delle due parti. La Russia, infatti, si è sempre rifiutata di accettare tale impegno, non ritenendosi una parte belligerante nel conflitto, e non ha mai dato valore a dichiarazioni unilaterali georgiane. La Georgia, d'altra parte, si è detta disposta a simili dichiarazioni solo a patto che non si faccia esplicita menzione ad Abkhazia ed Ossezia del Sud, cosa che per Tbilisi equivarrebbe ad un implicito riconoscimento dell'indipendenza di due regioni che ritiene parti integranti del proprio territorio. Altro motivo di scontro nelle GID sono i rapporti della Georgia con la NATO; i rappresentanti russi, così come quelli dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, hanno sempre dipinto la cooperazione fra Tbilisi e l'Alleanza Atlantica e la prospettiva di una futura adesione georgiana come concrete minacce alla stabilità dell'area. Mosca non ha mai mancato di esprimere tutta la sua diffidenza per iniziative connesse ad un rafforzamento militare di Tbilisi. Da parte georgiana, d'altro canto, negli ultimi anni le preoccupazioni si sono concentrate sull'emersione, nel corso del 2013, del fenomeno della "borderizzazione". Con questo termine si intende sia la demarcazione materiale del confine sul terreno, fino ad allora teorico, e ora segnato da filo spinato o altre barriere e presidiato militarmente, sia il frequente avanzamento della linea di confine verso il territorio controllato da Tbilisi, oltre il limite stabilito dal cessate il fuoco del 2008. La Georgia, inoltre, accusa le *de facto* autorità abcase e sud-ossete di commettere numerose violazioni dei diritti umani nei confronti della popolazione georgiana. In particolare, questioni problematiche sono le detenzioni illegali di cittadini georgiani, le violazioni dei diritti patrimoniali, l'impossibilità per i rifugiati e gli sfollati interni di tornare nelle loro abitazioni precedenti al conflitto, l'abolizione dell'insegnamento in lingua georgiana, la decisione di chiudere alcuni punti di attraversamento della frontiera. Tbilisi ritiene di assistere ad un processo di russificazione forzata delle regioni, tale da sradicare le tracce georgiane in Abkhazia e nella regione di Tskhinvali. Sono tutti temi sui quali, nel corso delle GID, non è stato possibile trovare punti di accordo. Per discutere sulle questioni legate alla sicurezza sul territorio, nel 2009 è stato creato il Meccanismo di Reazione e Prevenzione degli Scontri (IPRM), un organo locale incaricato di trattare tali questioni su base regolare e direttamente sul campo. L'IPRM stabilisce un canale diretto di

comunicazione tra la polizia georgiana, russa, sud osseta e abcasia, volto a identificare e affrontare prontamente le questioni relative alla sicurezza, alla prevenzione degli scontri e alla ricostruzione della fiducia tra i negoziatori. Animatore dell'IPRM è l'European Union Monitoring Mission (EUMM), attiva dal 2008 con compiti di controllo delle frontiere, garanzia del rispetto del diritto umanitario e assistenza agli sfollati. La missione non ha finora prodotto grandissimi risultati, a causa dell'impossibilità per gli osservatori di accedere al territorio delle regioni separatiste.

A partire dalla fine del 2012, anche grazie all'ascesa al potere a Tbilisi del partito Georgian Dream, si è assistito ad una certa distensione dei rapporti fra Georgia e Russia che ha portato a regolari Vertici di Praga fra il Vice-Ministro degli Esteri russo e il Rappresentante Speciale del Primo Ministro della Georgia per le relazioni con la Federazione Russa⁷⁷.

Tuttavia, la situazione di stallo permane e sembra difficile fare dei progressi, nonostante gli sforzi. Pare, quindi, che ci vorrà ancora molto tempo prima che i rapporti tra i due Paesi si normalizzino nuovamente⁷⁸.

3.4 Punti in comune e differenze tra i conflitti russo-georgiano e russo-ucraino

La storia di Ucraina e Georgia, in particolare il loro rapporto con la Russia, consente di comprendere le analogie dei conflitti del 2008 e del 2014, sebbene ciascuno presenti le proprie peculiarità.

Sia Ucraina che Georgia hanno vissuto dal XVIII secolo sotto il dominio russo, dall'Impero zarista all'Unione Sovietica, fino al crollo del regime nel 1991, escluso un breve periodo di indipendenza dopo la Prima Guerra

⁷⁷ Per quanto riguarda la normalizzazione tra Georgia e Russia, essa è al momento ambigua: sebbene tra i due Paesi non ci siano rapporti diplomatici, sono molto forti i rapporti economici, in quanto la Russia è stato nel 2017 il secondo partner commerciale della Georgia.

⁷⁸ Tra le fonti utilizzate per scrivere questa sezione ci sono GOGOLASHVILI, HAINDRAVA E AL., *Georgian and Russian Experts Searching for Ways of Normalization*, Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2018; *Georgia-Russia economic relations progressed, political relations still deadlocked, say envoys*, in *Agenda.Ge*, 2017, reperibile on line; *Russian Diplomat: Moscow carefully observing 'militarization' of Georgia*, in *Civil.Ge*, 2017, reperibile on line; «Мы хотим восстановления добрососедства с Грузией, но не за счет интересов Абхазии и Южной Осетии», in *Kommersant* 2018, reperibile on line; KAPANADZE, *Opinion: Non-Use of Force in Geneva Talks – No Can Do*, in *Civil.Ge*, 2018, reperibile on line. Si vedano anche la sezione notizie del sito dell'EUMM, i comunicati stampa relativi alle GID, reperibili sul sito dell'OSCE, e le notizie sul sito del Governo della Georgia.

Mondiale, in cui si è sviluppato lo spirito nazionalista, che è poi riemerso negli anni successivi. Sotto l'URSS, sia Georgia che Ucraina subirono repressione politica e culturale, anche se furono tra i Paesi sovietici più attivi nel far fuori lo spirito nazionalista e nelle proteste contro il regime sovietico. Dopo il crollo dell'URSS, i due Paesi, divenuti indipendenti, continuarono a presentare caratteri comuni: un Presidente legato con il precedente regime (Shevardnadze e Kravchuk), difficoltà economiche, questioni territoriali (i primi moti in Georgia per Abkhazia ed Ossezia del Sud, l'inizio delle questioni sulla Crimea in Ucraina), la necessità di mantenere un buon rapporto con il vicino russo (sia Georgia che Ucraina entrarono nella CSI; inoltre, la prima richiese l'intervento russo per sedare il conflitto civile, mentre la seconda trovò un accordo con la Russia per il mantenimento della flotta in Crimea). In entrambi i Paesi c'è stata una rivoluzione democratica pacifica contro la classe politica corrotta, dalla quale sono usciti i personaggi politici che poi saranno protagonisti dei conflitti con la Russia, e tra cui spicca Saakashvili, che rappresenta una sorta di *trait d'union* tra i due Paesi. Inoltre, sia Georgia che Ucraina hanno cercato di avvicinarsi ai Paesi occidentali, specialmente all'UE e, in misura minore, alla NATO, con cui sono stati firmati vari accordi; questa scelta, più forte in Georgia che in Ucraina (a causa del *cleavage* territoriale tra regioni orientali ed occidentali del Paese), è stata causa di forti tensioni con la Russia, timorosa di perdere la propria influenza su di essi. Infatti, nel periodo post-indipendenza, la Russia intervenne, direttamente o indirettamente, nei due Paesi: militarmente nel conflitto civile georgiano negli anni '90, fornendo denaro o sostegno economico, supportando alcuni partiti filo-russi. D'altra parte:

«Mosca non intendeva rinunciare alla sua egemonia sul grande spazio sovietico e non avrebbe potuto, anche se lo avesse desiderato, restare indifferente di fronte ad avvenimenti che avevano immediate ripercussioni sulla sua sicurezza e su quella dei russi (circa 25 milioni) al di là dei confini nazionali. Era pronta ad accettare l'indipendenza delle repubbliche post-sovietiche, ma era decisa a conservare su di esse, sia pure per interposta persona, una certa influenza»⁷⁹.

La sicurezza nazionale, da un lato, e la sicurezza dei russi all'estero, dall'altro, rappresentano motivi comuni con cui la Russia ha giustificato il proprio intervento nei conflitti in Georgia ed Ucraina. In aggiunta, in

⁷⁹ RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 723.

entrambi i casi stava perdendo la sua influenza a discapito dei Paesi occidentali, benché in Georgia ed Ucraina restassero forti componenti filo-russe (rispettivamente, quella delle regioni separatiste e quella dell'Ucraina Orientale e della Crimea).

I singoli conflitti del 2008 e del 2014 presentano, però, più differenze che analogie. Diverso è il *casus belli*: l'attacco georgiano in Ossezia del Sud da una parte, le proteste contro Yanukovych e la sua fuga in Russia dall'altra. Diverso è l'andamento: la Georgia è stata "invasa" dalla Russia, ma il conflitto è durato solo una settimana e l'esercito russo si è ritirato (e comunque la Russia non si considera parte belligerante nel conflitto), mentre in Ucraina il conflitto si è protratto per più di un anno e la Russia nega qualsiasi intervento diretto nell'Ucraina orientale⁸⁰. Diversa è anche la situazione nelle zone di conflitto, sebbene in entrambi i casi si possa attualmente parlare di conflitto congelato. L'Abkhazia e l'Ossezia del Sud vengono riconosciuti come Stati indipendenti dalla Russia, che garantisce loro aiuti economici e militari, mentre Tbilisi li considera territori occupati e parte integrante del territorio georgiano. La Crimea, invece, è stata annessa dalla Russia ma il territorio è conteso, in quanto l'Ucraina ne reclama la sovranità e l'annessione russa non è stata riconosciuta dalla comunità internazionale; per quanto concerne il Donbass, esso è ancora in mano ai ribelli, ma la Russia ha più volte ribadito di non fornire loro sostegno di alcun genere. Per quanto riguarda gli accordi sul cessate-il-fuoco, in entrambi i conflitti è stato importante l'intervento di Stati europei, anche se i medesimi accordi non sono stati troppo efficaci, poiché i conflitti sono attualmente congelati⁸¹. Anche i successivi incontri per cercare di stabilizzare le aree coinvolte e normalizzare la situazione non si sono rivelati particolarmente utili, poiché lo *status quo* non è cambiato e sia Georgia che Ucraina continuano a reclamare la propria integrità territoriale e l'occupazione del proprio territorio da parte della Russia, che, al contrario, non cambia le proprie posizioni originarie e difficilmente rinuncerà alla Crimea (che viene sempre più integrata economicamente e politicamente alla Russia) o disconoscerà l'indipendenza di Abkhazia ed Ossezia del Sud – che, tuttavia, allo stato attuale non intende annettere (la sola Ossezia del Sud ha mostrato interesse a ricongiun-

⁸⁰ Inoltre, Saakashvili probabilmente sperava in un intervento della NATO o degli Stati Uniti contro la Russia. A tal proposito si veda MINI, *op. cit.*

⁸¹ Indubbiamente, però, è stato più efficace l'armistizio in Georgia, in quanto le violenze sono terminate quasi subito, mentre continuano ancora in Ucraina, seppure in modo sporadico.

gersi alla Russia, apparentemente, però, senza ricevere riscontri favorevoli da Mosca)⁸².

Infine, a seguito di entrambi i conflitti sono state aperte diverse procedure, sia individuali che interstatali, per violazione dei diritti umani o di trattati internazionali, di fronte alle Corti internazionali, in particolare alla Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) ed alla Corte internazionale di giustizia (CIG). Anche per questo motivo il conflitto del 2008 si può considerare un importante precedente per il conflitto del 2014⁸³.

⁸² Le questioni relative ad Abkhazia, Ossezia del Sud e Crimea, nonché a tanti altri territori che facevano parte dell'Unione Sovietica, è probabilmente a monte. I confini degli Stati sovietici non erano tracciati in base a criteri etnici, religiosi o politici, ma di convenienza; tali confini furono mantenuti anche dopo il crollo dell'URSS. I conflitti etnici all'epoca erano tenuti a bada dal collante sovietico, che reprimeva ogni forma di nazionalismo o protesta. Una volta crollata l'URSS, si trovavano diverse etnie in uno stesso Stato: è il caso di quella abcasia in Georgia o di quella prevalentemente russa in Ossezia del Sud ed in Crimea. Questa situazione aiuta a comprendere l'intervento russo. Se già di per sé la Russia aveva difficoltà ad accettare l'indipendenza degli Stati ex-sovietici, a maggior ragione non avrebbe accettato di perdere il controllo su quei territori a prevalenza russa. Il rischio di tale perdita è stato accentuato soprattutto dal tentativo di avvicinamento di Georgia ed Ucraina ai Paesi occidentali. Questo sentimento era ancora più forte per la Crimea, che era territorio russo fino al 1954 e che ricopre una posizione geostrategica fondamentale per la flotta russa sul Mar Nero. Si tornerà su questo argomento nel capitolo successivo. A tal proposito, si vedano nuovamente RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 721 ss., e COLARIZI, *op. cit.*, p. 463 ss.

⁸³ Di queste procedure si tratterà ampiamente nei prossimi capitoli.

Capitolo II

Principali questioni legate conflitto tra Russia e Ucraina

1. La reazione della comunità internazionale al conflitto

La reazione della comunità internazionale alla crisi ucraina è stata molto forte. Sebbene nessun attore, statale e non-statale, sia intervenuto direttamente nel conflitto a sostegno di Ucraina, dei separatisti filo-russi o della Russia, diverse sono state le modalità in cui sono stati espressi condanna nei confronti della Russia o supporto all'Ucraina. In alcuni casi si è trattato esclusivamente di sostegno o condanna verbale; in altri, invece, sono state adottate delle vere e proprie misure, quali l'implementazione delle sanzioni contro la Russia, varie tipologie di aiuti all'Ucraina, oppure la presenza sul territorio tramite missioni internazionali. Se, da un lato, l'intervento internazionale è servito a congelare il conflitto e a raggiungere un accordo per un fragile armistizio, dall'altro, in alcuni, casi è stato foriero di maggiori tensioni, specialmente quando si è rivolto alla Russia.

1.1 La posizione dei principali attori statali e dell'UE

Gli Stati Uniti non hanno partecipato direttamente al conflitto, né hanno preso parte attivamente agli incontri che hanno portato agli accordi di Minsk II. Tuttavia, svolgono un ruolo importante nella crisi ed hanno portato avanti tre tipi di azioni. In primo luogo, hanno fornito assistenza economica e militare all'Ucraina (anche attraverso rifornimenti di armamenti, tra cui i missili Javelin). In secondo luogo, gli USA hanno sostenuto gli sforzi di Francia e Germania nelle negoziazioni per trovare una soluzione al conflitto, pur non intervenendo direttamente. Infine, hanno esercitato molte pressioni sulla Russia, attraverso vari strumenti: il non riconoscimento dell'annessione della Crimea, la condanna per le violenze in Ucraina orientale, l'implementazione delle sanzioni¹. Nondimeno, il

¹ Si veda HILL, PIFER, *Dealing with a simmering Ukraine-Russia conflict*, in *Brookings Report*, 2016, p. 349 ss.

conflitto ha nuovamente inasprito il rapporto tra Stati Uniti e Russia, riportandolo quasi ai livelli della Guerra Fredda. I due Paesi mostrano intenzioni differenti: gli Stati Uniti cercano un rafforzamento del “cuscinetto” anti-russo in Europa, mentre la Russia tenta di ristabilire la propria influenza nello spazio post-sovietico. Di conseguenza, le due potenze incontrano difficoltà a dialogare sul tema ucraino – nonostante alcuni tentativi diplomatici siano stati fatti nella primavera del 2014. Da parte sua, la Russia si è sentita tradita dai Paesi occidentali dopo lo scoppio delle proteste di Piazza Maidan e la fuga di Yanukovich, nonostante il precedente accordo raggiunto tra le parti; è, perciò, intervenuta per difendere i propri interessi militari (la posizione strategica della Crimea ed il rischio di avvicinamento della NATO), economici (specialmente legati ai gasdotti russi che transitano in Ucraina per arrivare in Europa) e politici (sia la forte presenza russa in Crimea che l’interesse a mantenere l’influenza sull’Ucraina). Per tali ragioni la Russia non è disposta a rinunciare al controllo sulla Crimea, che, al contrario, è stata maggiormente militarizzata². Diversa è la posizione sull’Ucraina orientale, nel cui conflitto la Russia ha sempre sostenuto di non essere coinvolta, pur parzialmente supportando i ribelli filo-russi; al contrario, osservatori internazionali hanno evidenziato la presenza militare russa nella regione, che successivamente è stata allentata, tanto grazie agli accordi raggiunti a Minsk, quanto a causa delle sanzioni. Inoltre, la Russia non è interessata ad anettere le aree orientali dell’Ucraina, sia per i costi economici che per quelli politici che seguirebbero. Al contrario, in un secondo momento, tramite gli accordi di Minsk, ha anche espressamente riconosciuto il Donbass come parte dell’Ucraina³.

Per quanto riguarda l’Unione europea⁴, si sono registrati interventi di singoli Stati, in particolare Germania e Francia che hanno partecipato ai negoziati di Minsk, favorendo degli accordi che non sono stati del tutto implementati. Rilevante è stato il ruolo della Germania, che ha compiuto i maggiori sforzi per raggiungere un accordo, anche se facendo delle concessioni ed evitando la vendita di armamenti all’Ucraina, che avrebbe

² Si veda TRENIN, *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, in *Carnegie Moscow Center*, 2014, p. 6 ss.

³ Si vedano WELT, *Russia: Background and U.S. Interests*, in *Congressional Research Service*, 2017, p. 20 ss., e HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 353 ss.

⁴ La scelta di includere l’UE tra gli attori statali è stata effettuata perché in questo contesto le scelte dell’UE appaiono inscindibili da quelle dei singoli Stati membri, in particolare perché guidata da Germania e Francia, Paesi che hanno collaborato attivamente al raggiungimento degli accordi di Minsk.

potuto aumentare le tensioni. Comunque, anche la Germania, insieme all'UE e ai suoi Stati membri, ha implementato delle sanzioni contro la Russia, che non saranno eliminate almeno finché non saranno completamente applicati gli accordi di Minsk; ciò ha anche comportato un indebolimento dei rapporti tra i due Paesi. In generale, l'UE e gli Stati membri adottano la politica del non-riconoscimento dell'annessione russa della Crimea e dell'integrità territoriale dell'Ucraina, incluso il Donbass. L'unità in tale politica europea, così come nelle sanzioni, è dovuto particolarmente al lavoro svolto dalla Germania. L'UE è, dunque, un attore cruciale nella crisi ucraina, non solo per le azioni intraprese contro la Russia, che hanno segnato un allentamento dei rapporti tra le due parti, ma anche per il successivo avvicinamento tra UE ed Ucraina, sancito in particolare dall'Accordo di associazione del 2017⁵.

1.2 La posizione dei principali attori non-statali

La reazione alla crisi ucraina è stata forte anche da parte di attori non-statali, specialmente alcune organizzazioni internazionali. Tra essi spicca la NATO, che, oltre ad aver denunciato come un atto di aggressione l'azione della Russia ed aver fornito i dati più dettagliati sulla presenza militare russa in Ucraina, ha sospeso la sua collaborazione con Mosca, che si svolgeva soprattutto attraverso il NATO-Russian Council (NRC) e l'Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC). Inoltre, l'Alleanza Atlantica ha aumentato le esercitazioni e la presenza militare lungo i confini russi, specialmente in Polonia e nei Paesi baltici (che sono gli Stati che si sentono più minacciati dall'atteggiamento russo a causa della loro posizione geografica), ha installato nuovi missili balistici in funzione difensiva, e, in generale, ha rafforzato i sistemi di difesa collettiva, lanciando

⁵ Pur essendo uniti nelle misure adottate contro la Russia, non tutti gli Stati dell'UE sono ugualmente sostenitori o contenti di queste misure, specialmente quelli più colpiti dalle reciproche sanzioni. Particolarmente contrari a queste misure sono i partiti anti-UE presenti in Francia, Germania, Italia e Regno Unito. Per quanto riguarda il rapporto tra Germania e Russia, invece, esso si era sviluppato specialmente sotto la presidenza Kohl, ad inizio anni 2000. Allo stato attuale, il rapporto tra i due Paesi non è più "speciale" come in passato, ma non è fortemente deteriorato (come, invece, accaduto con la Francia). Si vedano HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 350 ss. e TRENIN, *op. cit.*, p. 18 ss.

così ai suoi alleati e alla Russia il segnale che la NATO proteggerà i propri Stati membri in caso di aggressione russa⁶.

Il G8, che riunisce i maggiori Paesi industrializzati, ha espulso la Russia per il suo atto di aggressione che non rispetta i valori condivisi dal Vertice, divenuto, pertanto, G7. In aggiunta, sono state sospese le procedure per l'ammissione della Russia nell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che, al contempo, ha rafforzato i legami con l'Ucraina. Dal 2014 la delegazione russa dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE) ha smesso di partecipare alle sessioni dell'Assemblea, poiché le è stato tolto il diritto di voto a seguito dei fatti ucraini. Anche l'Assemblea parlamentare dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha condannato l'annessione russa della Crimea. Il Fondo Monetario Internazionale, invece, è intervenuto in favore dell'Ucraina, concedendo al Paese prestiti ed assistenza finanziaria⁷.

Anche nell'ambito delle Nazioni Unite sono state adottate delle misure relative al conflitto tra Russia ed Ucraina. In particolare, è stata l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA) ad adottare le principali risoluzioni, mentre minore è stato il ruolo del Consiglio di Sicurezza⁸. Tra gli atti adottati dall'UNGA, in primo luogo spicca la risoluzione del marzo 2014 relativa al *referendum* in Crimea ed alla successiva annessione russa. L'Assemblea dell'ONU ha votato su questo argomento, inerente l'integrità territoriale ucraina, e l'esito del voto ha visto 100 voti favorevoli all'integrità territoriale (e, dunque, che rifiutavano l'esito del *referendum*), 59 astenuti ed 11 contrari all'integrità territoriale (quindi,

⁶ Le azioni intraprese dalla NATO dopo la crisi ucraina rappresentano il maggior rafforzamento dell'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda. Di rilievo è il Readiness Action Plan (RAP) del 2014, mirato ad una risposta pronta ad eventuali minacce russe. Per approfondire sulle azioni intraprese dalla NATO, si veda WELT, *Russia: Background and U.S. Interests*, in *Congressional Research Service*, 2017, p. 22 ss.

⁷ Si vedano TRENIN, *op. cit.*, p. 8 ss., e HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 350 ss.

⁸ I maggiori freni ad eventuali risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sono posti dalla presenza della Russia come membro permanente e con potere di veto, che in effetti ha utilizzato in alcune proposte inerenti la situazione in Ucraina. Un atto adottato è stata la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 17 febbraio 2015, n. 2202 (2015), relativa alla promozione del "pacchetto di misure per l'attuazione degli Accordi di Minsk" firmati il 12 febbraio 2015. È stata sottoposta a veto dalla Federazione Russa, invece, la proposta di Risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 15 marzo 2014, n. 2014/189, relativa alla situazione in Ucraina, in cui si affermava l'invalidità del *referendum* in Crimea.

che accettavano il risultato del *referendum*)⁹. Oltre a questa, altre due importanti risoluzioni sono state adottate dall'Assemblea Generale dell'ONU. Adottate rispettivamente nel 2016 e nel 2017, riguardano entrambe la situazione dei diritti umani in Crimea e nella città di Sebastopoli. In queste risoluzioni, la Russia viene esplicitamente definita come potenza occupante della Crimea, dichiarata territorio occupato appartenente all'Ucraina, e Mosca viene condannata per i comportamenti tenuti in tale regione (tra cui l'introduzione del proprio sistema giuridico); inoltre, viene richiesto alla Russia di metter fine alle violazioni dei diritti umani o a comportamenti criminali nei territori occupati e di permettere l'accesso sul territorio di Crimea ad organizzazioni internazionali e non-governative di stampo umanitario¹⁰. Le varie risoluzioni dell'Assemblea Generale non hanno portato a risultati del tutto soddisfacenti, né permesso di raggiungere gli obiettivi indicati, in quanto la situazione del conflitto tra Russia ed Ucraina non ha fatto passi avanti espressamente riconducibili a queste risoluzioni, il cui valore è sminuito dal fatto che esse non hanno carattere vincolante, ma sono più simili a raccomandazioni¹¹. Tuttavia, tali risoluzioni hanno importanza in quanto mostrano che la maggior parte della comunità internazionale non riconosce l'annessione russa della Crimea e condanna la Russia per i propri atteggiamenti, dando così a Mosca un messaggio che non potrebbe completamente ignorare.

⁹ Si tratta della Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 27 marzo 2014, n. 68/262, relativa all'integrità territoriale dell'Ucraina. Tra gli 11 contrari, emergono Armenia, Bielorussia, Cuba, Corea del Nord, Nicaragua, Siria, Venezuela, che sono, in diversi modi, alleati della Russia. Tra le astensioni, rilevano quella di Cina, India, Sudafrica ed anche del Kazakistan. Favorevoli all'integrità territoriale dell'Ucraina sono stati, chiaramente, tutti gli Stati dell'UE, gli USA e, tra gli altri, la Georgia, l'Azerbaijan e la Turchia. Per alcune spiegazioni su queste scelte di voto, si vedano TRENIN, *op. cit.*, p. 15 ss., e WELT, *op. cit.*, p. 18 ss.

¹⁰ Si vedano, rispettivamente, la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2016, n. 71/205, relativa alla situazione dei diritti umani nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli (Ucraina), e la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 19 dicembre 2017, n. 72/190, relativa alla situazione dei diritti umani nella Repubblica autonoma di Crimea e nella città di Sebastopoli, Ucraina. In queste risoluzioni, il voto dell'Assemblea è stato meno netto rispetto a quella del 2014. In particolare, in entrambi i casi c'è stato un minor numero di voti favorevoli, con aumento di astenuti e contrari. I contrari, in entrambe le risoluzioni, sono stati 26 e tra essi ci sono Cina, Kazakistan, Serbia e Sudafrica (oltre agli Stati già contrari alla risoluzione del 2014).

¹¹ Sul valore giuridico (e sul significato extra-giuridico) delle risoluzioni dell'UNGA, si veda RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2013, p. 178 ss.

1.3 Implementazione delle sanzioni

Dopo l'annessione della Crimea nel marzo 2014, gli Stati Uniti, seguiti dall'UE e da altri Paesi, hanno iniziato ad implementare delle sanzioni contro la Russia, sia verso il settore pubblico che nei confronti di privati, banche e corporazioni, principalmente attraverso restrizioni sul mercato dei prestiti e diminuzione delle esportazioni (soprattutto di alta tecnologia e nel mercato delle armi). Dal 2014 gli Stati Uniti hanno introdotto più di 500 sanzioni contro singoli individui ed entità (non solo russi, ma anche della Crimea e ribelli filo-russi in Donbass), oltre alle sanzioni negli specifici settori; simili sono le cifre dell'Unione europea, che però riguardano soggetti diversi rispetto a quelli colpiti dagli USA. Gli Stati Uniti hanno giustificato le sanzioni come risposta alla minaccia alla pace, all'integrità territoriale e alla sovranità dell'Ucraina, che, di conseguenza, costituisce anche una minaccia per la sicurezza americana. Gli USA non porranno fine a queste sanzioni finché la crisi ucraina non sarà del tutto risolta e ristabilita l'integrità territoriale¹².

Le sanzioni miravano a colpire la Russia, cercando di isolarla economicamente e politicamente, in modo da mettere fine all'occupazione in Crimea e al conflitto nel Donbass. Sebbene le sanzioni statunitensi siano state maggiori rispetto a quelle europee, queste ultime sono state più dure rispetto a quanto Mosca si sarebbe aspettata, e sono state incrementate soprattutto a seguito dell'abbattimento di un volo di linea di civili¹³. L'UE, in particolare, non ritirerà le proprie sanzioni finché non verranno implementati pienamente i punti dell'accordo di Minsk II.

Senza dubbio le sanzioni fin da subito hanno avuto effetti sull'economia russa: indebolimento del rublo, fuoriuscita di capitali e riduzione degli investimenti esteri, crollo del mercato finanziario. In particolare, le sanzioni imposte alle grandi banche russe e al commercio, nonché i tagli ai finanziamenti occidentali, hanno portato alla peggiore crisi monetaria in Russia dal 1998. Tuttavia, le sanzioni non hanno garantito i risultati atte-

¹² Si veda WELT, *op. cit.*, p. 34 ss.

¹³ Si tratta del volo di linea della Malaysian Airlines, con 298 persone a bordo, abbattuto da un missile terra-aria il 17 luglio 2014. La responsabilità dell'atto è stata alternativamente attribuita ai ribelli filo-russi e ai russi, ma entrambi hanno negato il proprio coinvolgimento. Tuttavia, le prime indagini hanno concluso che la responsabilità era in capo ai separatisti, i quali colpirono l'aereo con un missile fornito dai russi, convinti che si trattasse di un velivolo dell'esercito ucraino. Una seconda investigazione internazionale, invece, attribuisce le responsabilità all'esercito russo. Si veda *MH17: Russia 'liable' for downing airliner over Ukraine*, in *BBC*, 2018, reperibile on line.

si. Innanzitutto, la Russia non ha fatto passi indietro sulla Crimea e sulla sua posizione in Ucraina. Inoltre, la Russia ha risposto alle sanzioni introducendo delle contro-sanzioni, che hanno colpito più gli Stati dell'UE che gli Stati Uniti, specialmente Francia, Germania ed Italia (che erano tra i maggiori partner economici della Russia). In aggiunta, le stesse sanzioni non hanno avuto del tutto gli effetti economici desiderati, perché la Russia ha subito una contrazione del PIL nel 2015, ma già nel 2017 era in ripresa. Lo stesso discorso è valido per il commercio internazionale, che ha subito una forte contrazione nel 2015 e nel 2016, ma già nel 2017 era in ripresa, pur non ai livelli pre-2014¹⁴. Le sanzioni, dunque, non hanno avuto effetti pesanti nel lungo periodo, sebbene indubbiamente abbiano gravato sull'economia russa nel breve periodo e il ritorno dell'economia agli standard precedenti alle sanzioni richiederà del tempo. Inoltre, hanno avuto un'altra conseguenza, cioè hanno favorito una maggiore differenziazione dell'economia russa, che ha iniziato a produrre autonomamente alcuni di quei beni in precedenza importati, sfruttando pienamente la vastità del territorio e delle risorse a propria disposizione, oppure ad importarli da altri Paesi (soprattutto la Cina), con cui hanno rafforzato l'interscambio.

Oltre al valore economico, le sanzioni da parte dell'UE, che sono riviste su base semestrale, hanno mandato un segnale di condanna all'azione della Russia, mostrando al contempo unità di intenti tra gli Stati membri e la credibile intenzione di risolvere la crisi ucraina. La responsabilità portata avanti dall'UE persiste, nonostante le stesse sanzioni abbiano danneggiato alcune economie europee, specialmente a causa della crisi del prezzo del petrolio e dei dazi sulle esportazioni di prodotti alimentari, e nonostante la presenza di partiti politici e fasce della popolazione contrari alle sanzioni. Nonostante le sanzioni, comunque, l'UE (così come gli Stati Uniti) rimane uno dei maggiori partner commerciali della Russia, nonché tra i primi importatori di gas russo.

¹⁴ I dati sul PIL della Russia sono rielaborati dal sito del Fondo Monetario Internazionale. In particolare, il PIL ha subito una diminuzione del 2,5% nel 2015, dello 0,2% nel 2016, ma già nel 2017 era in crescita dell'1,5% ed un trend di crescita è previsto per gli anni successivi. Per quanto riguarda la bilancia commerciale, i dati sono rielaborati dal sito della Banca Centrale della Federazione Russa. Secondo tali dati, sia l'import che l'export sono diminuiti nettamente tra 2014 e 2015 (si è passati, rispettivamente, da 307 a 193 miliardi di \$ e da 496 a 341 miliardi di \$) ed in misura minore tra 2015 e 2016, ma sono aumentati nuovamente nel 2017 e le stime prevedono un'ulteriore crescita del commercio nei prossimi anni, sebbene si rimanga lontani dai livelli del 2013, quando l'import era pari a 341 miliardi di \$ e l'export 521 miliardi di \$ (a confronto, rispettivamente, di 237 e 392 miliardi di \$ del 2017).

Da parte sua, la Russia non è rimasta ferma alle contro-sanzioni ed ha cercato di rafforzare i legami economici (e politici) con altri Stati, rivolgendosi specialmente verso Oriente. Tra questi spicca la Cina, che è diventato il maggior partner commerciale della Russia¹⁵. Inoltre, la Russia ha cercato di assumere maggior peso a livello internazionale, attraverso gli interventi in Siria e ad un ruolo più attivo in Medio Oriente, che hanno permesso a Mosca di evitare rischi di isolamento diplomatico. Bisogna anche aggiungere che le sanzioni hanno rafforzato lo spirito patriottico e nazionalista nel Paese, alimentando nuovamente la visione degli Stati Uniti come nemico esterno.

Complessivamente, dunque, le sanzioni non hanno raggiunto gli effetti sperati. Dal punto di vista economico sono state parzialmente efficaci, poiché hanno colpito e reso più fragile l'economia russa, ma non l'hanno messa in crisi totale; tuttavia, anche se dopo due anni l'economia russa ha iniziato a riprendersi, non è impossibile che gli effetti delle sanzioni si sentiranno anche nel lungo periodo¹⁶. Dal punto di vista politico, invece, le sanzioni sono state infruttuose, perché la Russia non ha cambiato le sue posizioni sulla Crimea, né sono stati implementati gli accordi di Minsk II. D'altra parte, non sono servite neppure ad isolare Mosca, che ha cercato di rafforzare i propri legami con nuovi Stati¹⁷. Tuttavia, non si può negare il forte segnale che lasciano queste sanzioni, cioè che i Paesi occidentali non accettano le violazioni territoriali, del diritto internazionale e dei diritti umani da parte della Russia, e che agiscono unitariamente per difendere questi principi¹⁸. È necessario, dunque, che i Paesi occidentali mantengano l'unità di intenti nelle trattative con la Russia, pun-

¹⁵ La scelta della Cina come partner asiatico è stata dettata anche dal fatto che il Giappone ha implementato delle sanzioni contro la Russia, seguendo l'esempio dei partner occidentali. In tal modo, la Russia punta a fare pressioni su Tokyo. Con la Cina sono stati firmati degli accordi economici relativi alla fornitura di gas e sono state effettuate delle esercitazioni militari congiunte.

¹⁶ Nondimeno, potrebbe anche essere vero l'opposto, cioè le sanzioni potrebbero causare un rafforzamento dell'economia russa a danno di quella europea, poiché intanto Mosca sta cercando nuovi partner commerciali. Inoltre, non va dimenticato che le sanzioni hanno generato effetti negativi anche per la bilancia commerciale degli Stati dell'UE.

¹⁷ Oltre alla Cina, la Russia ha rafforzato i legami con la Turchia e l'Iran e con Paesi emergenti quali India, Pakistan e Brasile.

¹⁸ D'altro canto, bisogna rammentare che le sanzioni economiche sono le uniche contromisure che gli Stati possono adottare in un caso come quello ucraino e, in genere, quando non possono adottare il principio di legittima difesa. L'uso della forza su autorizzazione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU è impossibile in questo caso, poiché incontrerebbe sempre il veto della Russia; oltretutto, sarebbe anche controproducente perché andrebbe ad alimentare ulteriori tensioni e causerebbe altre vittime e distruzione, piuttosto che raggiungere l'effetto di ristabilire l'integrità territoriale ucraina.

tando in primo luogo all'implementazione degli accordi di Minsk, per poi cancellare le sanzioni e ridurre i costi causati dalla stesse¹⁹.

2. Situazioni irrisolte

Dopo più di quattro anni dall'inizio del conflitto, molte sono ancora le questioni irrisolte e le situazioni rimaste instabili. Queste non riguardano solamente il conflitto, tutt'ora congelato tra Ucraina e ribelli filo-russi nell'Ucraina orientale, o le dispute territoriali sulla Crimea, che sono oggetto delle più accese discussioni. Un altro problema che emerge è quello delle violazioni dei diritti umani nell'intera Ucraina (e non solo nel Donbass ed in Crimea), legate inizialmente al conflitto e che in alcuni casi continuano ad essere perpetrate. Queste situazioni sono ancora irrisolte, oltre che per la difficoltà a raggiungere un accordo tra tutte le parti coinvolte, anche a causa della situazione politica (ed economica) del Paese, che rimane ancora instabile e in cui potrebbero essere ridotti gli spazi di dialogo ed alcune libertà in vista delle elezioni presidenziali che si dovrebbero svolgere nel 2019.

2.1 La violazione dei diritti umani

Dallo scoppio della crisi in Ucraina, il numero di morti e feriti sul territorio ucraino è stato elevato; anche altre, però, sono state le violazioni dei diritti umani. Il conflitto con la Russia ha spinto l'Ucraina ad iniziare ricorsi inter-statali contro la Russia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, ad esempio per la violazione del diritto alla vita, per trattamenti inumani e degradanti, per tortura²⁰.

Dal 14 marzo 2014 è stata avviata in Ucraina una missione dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), affinché

¹⁹ Per approfondire sulle sanzioni, si vedano WELT, *op. cit.*, TRENIN, *op. cit.*, HILL, PIFER, *op. cit.*, CHRISTIE, *Sanctions after Crimea: Have they worked?*, in *NATO Review*, 2015, RUSSELL, *Sanctions over Ukraine: Impact on Russia*, in *European Parliamentary Research Service*, 2016.

²⁰ Dei ricorsi di fronte all'ECHR per violazione dei diritti umani si tratterà nel prossimo capitolo. In questa sezione, invece, si analizzerà la situazione dei diritti umani in generale, facendo riferimento in particolare ai rapporti dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani.

monitori la situazione dei diritti umani nel Paese e fornisca raccomandazioni al governo e agli altri attori coinvolti in tale questione²¹.

In primo luogo, emerge che il cessate-il-fuoco non è ancora stato del tutto implementato, e ciò continua a causare periodici scontri armati e ostilità in Ucraina orientale, con un numero variabile di morti e feriti nei diversi periodi. Inoltre, si conta un certo numero di vittime “casuali”, legato alla presenza di materiali bellici non disinnescati sul territorio. Le violenze spesso colpiscono ospedali, scuole o altre infrastrutture pubbliche, e ciò non permette un’adeguata protezione dei diritti dei civili. Oltre al numero di vittime, elevato è il numero di persone costrette ad abbandonare la propria terra e divenire sfollati, vivendo in situazioni di incertezza e disagio²². Molti cittadini ucraini del Donbass, inoltre, vivono in condizioni economiche precarie, poiché sono privati della pensione. I ribelli, in più, controllano varie imprese nel territorio occupato, le quali hanno ridotto le proprie attività (ciò è anche dovuto al blocco del passaggio di alcuni cargo dall’Ucraina alla linea del confine con i ribelli), causando così incertezze lavorative e difficoltà economiche per i lavoratori.

La linea di confine tra Ucraina e territorio occupato dai separatisti, attraverso la quale è possibile muoversi solo passando per i punti di controllo, impedisce a molte famiglie di ricongiungersi su base giornaliera e non garantisce il diritto alla libertà di movimento, oltre a procurare pericoli di salute e sicurezza per le persone anziane o affette da disabilità.

Non mancano casi di persone arbitrariamente private della libertà, incarcerate, scomparse o rapite, senza che i familiari possano avere loro informazioni. Sono segnalati casi di tortura, maltrattamenti e violenze ses-

²¹ L’OHCHR pubblica periodicamente (ogni tre mesi) dei rapporti, in cui analizza proprio l’evoluzione della situazione dei diritti umani in Ucraina, Donbass e Crimea, proponendo diverse raccomandazioni a riguardo. Questa sezione si basa su tali rapporti, reperibili sul sito dell’OHCHR. In particolare, sono stati analizzati il Rapporto dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani del 19 dicembre 2014, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Ukraine*, (che è uno dei primi e principali rapporti) ed i recenti Rapporto dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani del 25 settembre 2017, *Situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)*, Rapporto del 12 dicembre 2017, cit., Rapporto dell’Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani del 19 marzo 2018, *Report on the human rights situation in Ukraine 16 November 2017 to 15 February 2018*, Rapporto dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite del 20 giugno 2018, *Report on the human rights situation in Ukraine: 16 February to 15 May 2018*.

²² Dall’inizio del conflitto si contano più di 10mila morti (di cui più di 2500 civili) e 25mila feriti. Invece, gli sfollati interni sono più di 1,5 milioni, mentre sono più di 3 milioni quelli nei territori occupati dai separatisti filo-russi.

suali, a cui non seguono indagini per punire i colpevoli. Queste tipologie di violazioni dei diritti umani sono perpetrate prevalentemente nel Donbass, ma sono presenti anche alcuni casi nel resto dell'Ucraina.

Nei territori occupati dai ribelli sono state create strutture parallele a quelle ufficiali di governo, specialmente in ambito giudiziario, nelle quali non vengono garantiti i diritti ad un equo processo, alla libertà ed alla sicurezza dell'individuo. Anche in Ucraina sono state osservate violazioni sistematiche al diritto di equo processo, specialmente nei casi di accusa legati al conflitto e alle proteste di Piazza Maidan²³. In aggiunta, non mancano denunce di minacce a giudici (sia da parte di forze dell'ordine che di esponenti di estrema destra) e di scarsa indipendenza del sistema giudiziario (ciò specialmente nel Donbass).

Sebbene venga generalmente garantito il diritto di espressione e di assemblea pubblica, anche grazie alla tutela dei manifestanti tramite forze dell'ordine, si è registrato il preoccupante *trend* di attacchi violenti contro gruppi di minoranza o di opposizione durante loro manifestazioni pacifiche, lasciando impuniti i colpevoli di questi atti.

I rapporti della missione di monitoraggio dell'OHCHR riguardano anche la Crimea e la città di Sebastopoli²⁴. Essi denunciano un peggioramento dei diritti umani e delle libertà fondamentali a seguito dell'annessione russa, i cui agenti sono accusati di torture e violenze, sparizioni e detenzioni arbitrarie. Neppure viene garantito il diritto a processi corretti e la possibilità di difesa. Preoccupa anche l'imposizione della cittadinanza russa agli abitanti della Crimea, poiché causa effetti negativi tra coloro che non possono (o rifiutano di) ottenerla; infatti, essi perdono tutti i diritti di cittadinanza, tra cui alcuni legati alla fruizione del sistema sanitario e alle possibilità di impiego, mentre altri sono deportati. La stessa sostituzione del sistema legislativo ucraino con quello russo comporta la perdita di molti diritti fondamentali²⁵. I più colpiti dalla violazione o perdita dei propri diritti sono coloro che si sono opposti all'occupazione russa, tra cui giornalisti, attivisti della società civile e soprattutto i rappresentanti della comunità tartara della Crimea (i Mejlis); tutti loro sono vit-

²³ Si evidenzia, in particolare, che non sono ancora stati processati gli alti funzionari ritenuti responsabili di molte morti negli scontri a Piazza Maidan e ad Odessa.

²⁴ In questo territorio, tuttavia, la Russia non consente l'accesso dei funzionari della missione, per cui i report sono effettuati dagli uffici in Ucraina. Alla missione è garantito pieno accesso dal governo in Ucraina; la missione ha anche accesso nei territori occupati dai ribelli, senza, però, la possibilità di avere colloqui con i detenuti.

²⁵ Peraltro, tale sostituzione di sistema legislativo appare in contrasto con il diritto internazionale umanitario.

time di violenze ed atti intimidatori, restrizioni alle proprie libertà (specialmente di espressione e di riunione), detenzioni e, talvolta, anche colpiti da misure utilizzate per la lotta ai terroristi e agli estremisti. Molti detenuti sono stati spostati in strutture detentive russe, anche prima di essere giudicati e lì sono stati vittime di violenze²⁶. Anche la libertà di culto e la libertà di associazione hanno subito delle restrizioni. Alcuni abitanti della Crimea sono stati obbligati a prendere parte al servizio militare con le forze armate russe. Come nel Donbass, anche in Crimea la presenza di violazioni dei diritti umani appare, dunque, evidente e critica²⁷.

Desta preoccupazione, infine, la situazione dei prigionieri detenuti prima del 2014 che si trovano in Ucraina orientale e in Crimea, così come i prigionieri di guerra negli stessi territori e in Ucraina. Anche grazie all'operato della missione dell'OHCHR, è stata intrapresa la politica di trasferimento e rilascio dei prigionieri, che, nondimeno, rappresenta uno dei punti degli accordi di Minsk. Sono stati rilasciati prevalentemente prigionieri di guerra in Ucraina e nel Donbass; minore è il numero di casi di detenuti precedentemente al conflitto trasferiti dai separatisti al governo ucraino, mentre per la prima volta nella primavera del 2017 sono stati trasferiti dei prigionieri ucraini pre-conflitto dalla Crimea all'Ucraina (grazie al dialogo diretto tra rappresentanti ucraini e russi)²⁸. La maggior parte di questi detenuti ha dichiarato, durante colloqui con la missione di monitoraggio dell'ONU, di aver subito torture, violenze, detenzioni illegali, violazione del diritto ad un equo processo, nonché altre violazioni dei diritti umani, durante il periodo di detenzione²⁹.

In conclusione, vari sono i casi di violazione dei diritti umani avvenuti dal 2014, tanto in Ucraina quanto nel Donbass ed in Crimea, per i quali,

²⁶ Vengono anche riportati casi (almeno tre) di detenuti morti per non aver ricevuto la necessaria assistenza medica.

²⁷ L'OHCHR raccomanda alla Russia di ottemperare ai doveri legati allo *status* di potenza occupante, tra cui rientra quello di rispettare i diritti umani ed indagare effettivamente sui casi di tortura e di rapimenti; inoltre, chiede di garantire l'accesso alla propria missione di monitoraggio in Crimea. È, al tempo stesso, interessante notare come l'Alto Commissariato si rivolga anche all'Ucraina, chiedendo non solo di compiere tutti gli sforzi diplomatici e legali per promuovere la garanzia dei diritti umani in Crimea, ma anche di evitare qualsiasi comportamento che possa mettere a rischio il godimento di tali diritti nella penisola.

²⁸ Si tratta di 12 prigionieri trasferiti dalla Crimea alle autorità ucraine. Nei territori occupati del Donbass, comunque, restano più di 9mila detenuti precedentemente allo scoppio del conflitto del 2014, a fronte di poco più di 150 trasferiti al governo ucraino.

²⁹ Tra i prigionieri in Crimea, alcuni hanno anche dichiarato di essere stati trasferiti (e di aver subito violenze) anche in prigionia in Russia; tale atto costituirebbe una violazione del diritto internazionale umanitario.

dunque, le responsabilità vanno suddivise tra le autorità che governano *de facto* questi territori. Tra le violazioni, emergono il mancato rispetto del diritto alla vita, la privazione della libertà personale, torture e violenze (anche sessuali), incarcerazione illegale e scomparsa di individui, violazione del diritto ad un equo processo e dei diritti economici e sociali; inoltre, spesso non vengono garantiti altri diritti fondamentali, quali l'accesso alle cure mediche, all'istruzione, al ricongiungimento familiare e la libertà di movimento, di espressione e di assemblea. Come raccomandato dall'OHCHR, il dialogo tra le parti coinvolte e l'effettiva attuazione del cessate-il-fuoco, che si sono mostrati molto difficili, ma possibili, da realizzare, sembrano essere le uniche soluzioni per ristabilire i diritti violati e mettere fine alle detenzioni arbitrarie.

2.2 La Crimea

Da marzo 2014, a seguito del *referendum* di secessione dall'Ucraina e della successiva annessione della Russia, la Crimea è diventata una repubblica della Federazione Russa e Sebastopoli una città federale. Nonostante la maggior parte della comunità internazionale non riconosca la Crimea come parte della Russia, che viene definita come potenza occupante, la Russia non ha alcuna intenzione di privarsi di questo territorio. Al contrario, Mosca, fin dall'annessione, ha avviato una serie di misure per rafforzare il proprio controllo sulla penisola. Innanzitutto, è stato designato come Capo dello Stato e Primo Ministro Aksyonov, membro del partito di Putin, Russia Unita. Per la prima volta nel marzo 2018 si sono tenute le elezioni presidenziali russe in Crimea, dove Putin ha vinto con larghissimo consenso; lo stesso Putin ha effettuato diverse visite presidenziali nella penisola³⁰. Sono state adottate diverse misure economiche per integrare la Crimea alla Russia e favorirne lo sviluppo; tra queste, rientrano miliardi di investimenti, specialmente in infrastrutture – tra cui la costruzione di linee energetiche e del ponte che collega direttamente la

³⁰ La prima visita è stata il 9 maggio 2014, dopo pochi giorni dall'annessione, simbolicamente in una giornata di festa in Russia, il "Giorno della Vittoria", che commemora la vittoria russa nella Seconda Guerra Mondiale. Tutte le visite di Putin o del governo russo in Crimea sono state seguite da proteste del governo ucraino e della comunità internazionale, e lo stesso è accaduto per le elezioni. Nelle elezioni presidenziali del marzo 2018, Putin ha ricevuto più del 90% dei voti in Crimea e più del 75% dei consensi totali in Russia. Si veda cap. I, note 60, 61.

Russia alla Crimea, inaugurato nel maggio 2018, causando, peraltro, le proteste del governo ucraino³¹. Inoltre, truppe russe sono state dislocate in Crimea per garantire la sicurezza ed il controllo sulla penisola, mentre sono state rafforzate le basi militari e la flotta sul Mar Nero e si tengono periodiche esercitazioni³².

Molte sono le ragioni per cui la Russia è interessata al controllo della Crimea. In primo luogo, la Russia ha giustificato il proprio intervento e l'annessione come difesa dei propri compatrioti nella penisola (che altrimenti avrebbero rischiato di subire violenze da parte di nazionalisti, russofobi e neo-nazisti ucraini, anche a causa della situazione di confusione politica del Paese) e per garantire alla popolazione crimeana il diritto all'autodeterminazione dei popoli, il quale sarebbe stato fatto valere tramite il *referendum*; in aggiunta, l'intervento russo sarebbe legale poiché richiesto dalle autorità³³. Ciò è legato anche al fatto che la maggioranza della popolazione della Crimea è di etnia russa³⁴. Rileva anche una con-

³¹ Tra gli altri, si vedano KLIMENTYEV, *Will Crimea's 'energy bridge' save it from dependency on Ukraine?*, in *RBTH*, 2015, reperibile on line, e Putin 'camionista' inaugura ponte in Crimea. Kiev perquisisce i media russi, in *ANSA*, 2018, reperibile on line. Non ci sono numeri precisi delle cifre investite dalla Russia in Crimea, ma, secondo varie dichiarazioni, sono investiti almeno 4 miliardi di \$ l'anno, ovvero sono previsti investimenti non inferiori ai 18 miliardi di \$ fino al 2020. Si vedano HANAUER, *Crimean Adventure Will Cost Russia Dearly*, in *The Moscow Times*, 2014, reperibile on line, e KIM, *Putin's Man In Crimea: We've 'Returned To Russia Forever'*, in *NPR – National Public Radio*, 2018, reperibile on line.

³² Secondo le stime, più di 25mila truppe russe sono dislocate in Crimea, è stato rafforzato il controllo sul Mar Nero ed è stato schierato un numero maggiore di velivoli. Cfr. WELT, *op. cit.*, p. 29 ss., *Some 12,000 Russian soldiers in Ukraine supporting rebels: U.S. commander*, in *Reuters*, 2015, reperibile on line, *In Crimea, Russia signals military resolve with new and revamped bases*, in *Reuters*, 2016, reperibile on line, e GILBERT, PLEITGEN, *Russia puts on show of military strength in Crimea*, in *CNN*, 2016, reperibile on line.

³³ In effetti, l'intervento è stato richiesto dalle autorità locali, ma per essere legale la richiesta sarebbe dovuta provenire dalle autorità statali, ad esempio dal Presidente Yanukovich, in quanto in base al diritto internazionale non ha validità una richiesta proveniente da insorti, anche se nel tentativo di far valere il proprio diritto di autodeterminazione. Si veda GRZEBYK, *Classification of the Conflict between Ukraine and Russia in International Law (Ius ad Bellum and Ius in Bello)*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2015, vol. 34 (2014), p. 44 ss. Cfr. RONZITTI, *op. cit.*, p. 21 ss. e CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2014, p. 26 ss.

³⁴ In base al censimento ucraino del 2001, il 58% della popolazione della Crimea (che conta circa 2 milioni di abitanti) è di etnia russa (mentre il 24% ucraina) ed il 76% degli abitanti considera il russo come lingua nativa. Si veda SHAPOVALOVA, *The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia*, in *DROI - Policy Department, Directorate-General for External Policies*, 2016, p. 7 ss. Secondo un altro censimento del 2014, invece, il 65% della popolazione della Crimea è di etnia russa (raggiungendo un picco dell'81% nella città di Sebastopoli). Cfr. *Only 3.3% of Crime-*

siderazione storica, cioè che la Crimea è storicamente appartenuta alla Russia dal 1783, finché nel 1954 non è stata trasferita all'Ucraina come dono per l'anniversario dei 300 anni di dominio russo sull'Ucraina, pur essendo anche allora la penisola abitata prevalentemente da popolazione di etnia russa. Tuttavia, rimanendo sempre nell'orbita dell'Unione Sovietica, la Crimea per certi versi continuava ad essere considerato come appartenente alla Russia – e uguale, d'altronde, era la visione sull'Ucraina. È interessante, però, evidenziare che anche la popolazione della Crimea votò favorevolmente al *referendum* che sanciva l'indipendenza dell'Ucraina dall'Unione Sovietica nel 1991, seppur con un margine minimo (il 54% di voti favorevoli all'indipendenza). La scelta era più dettata da motivi economici che da nazionalismo ucraino, tanto che sin da subito la Crimea chiese ed ottenne lo *status* di repubblica autonoma, nel 1992 si dichiarò Stato indipendente dentro l'Ucraina e nel 1994 fu eletto Meshkov come Presidente, che enunciò la volontà di ricongiungersi alla Russia; tuttavia, queste velleità vennero meno nel 1995, quando il Presidente Kuchma abolì la Costituzione e l'autonomia della Crimea, lasciandole solo pochi poteri di auto-governo. Successivamente questa posizione fu rafforzata grazie all'accordo raggiunto con la Russia per l'uso del porto di Sebastopoli, a seguito del quale Eltsin riconobbe la Crimea come parte dell'Ucraina – nonostante diversi parlamentari russi avessero spinto affinché la Crimea rimanesse parte della Russia³⁵.

Tuttavia la considerazione principale che ha spinto la Russia ad annettere la Crimea è di carattere strategico-militare. La Crimea, in particolare attraverso il porto di Sebastopoli, rappresenta uno dei maggiori snodi di controllo del Mar Nero, dove era stanziata la flotta russa grazie all'accordo con l'Ucraina del 1997. Con l'avvicinamento dell'Ucraina alla NATO ed il rischio dell'ingresso di Kiev nell'Organizzazione atlantica, vista la situazione politica instabile nel Paese dopo la fuga di Yanukovich, la Russia si è sentita “minacciata” da una possibile presen-

ans Mention Ukrainian as Their Native Language, in *Krym Media*, 2014, reperibile on line e Илларионов, *Катастрофический Фактор*, in *Kasparov.ru*, 2015, reperibile on line.

³⁵ Peraltro, già nel 1995 l'atteggiamento della popolazione della Crimea era ambiguo, poiché una parte voleva ricongiungersi alla Russia, mentre un'altra non staccarsi dall'Ucraina. Inoltre, una volta compreso che non avrebbero ottenuto appoggio esterno per l'indipendenza e non avendo le forze militari per resistere al potere centrale ucraino, i crimeani si rassegnarono alla situazione. Cfr. KUBICEK, *The History of Ukraine*, Westport, Connecticut, 2008, p. 133 ss. e MAGOCSI, *A History of Ukraine: The Land and Its Peoples*, II ed., Toronto, 2010, p. 727 ss.

za nemica ai suoi confini, tanto più con la possibilità di far entrare le navi della NATO nel Mar Nero ed in Crimea. La Russia, quindi, ha agito preventivamente per non correre il rischio di perdere le sue basi militari e, di conseguenza, la sua influenza nel Mar Nero e nell'area circostante³⁶. Sono dunque un insieme di ragioni nazionaliste, storiche, “umanitarie” e soprattutto politico-militari che hanno spinto la Russia a riprendere il controllo della Crimea e spiegano l'atteggiamento di Mosca. Accanto a questi motivi, bisogna considerare gli ingenti costi (non solo economici) che ha comportato l'annessione, le questioni di principio che vi sono dietro ed il messaggio che la Russia ha implicitamente inviato ai Paesi occidentali, cioè che non abbandonerà facilmente la propria influenza sullo spazio post-sovietico. Pertanto, appare improbabile che la Russia rinuncerà al controllo sulla penisola. Piuttosto che insistere su questo punto, per muoversi dallo stallo attuale, le parti coinvolte nel conflitto dovrebbero cercare un dialogo per la stabilizzazione della situazione di violenza nell'intera zona (specialmente in Donbass) e l'attuazione di efficaci politiche che garantiscano la salvaguardia dei diritti umani delle popolazioni che vivono in queste aree³⁷.

2.3 L'Ucraina orientale (Donbass: Donetsk e Luhans'k)

Tra il marzo e l'aprile 2014 iniziarono le rivolte nell'Ucraina orientale, che portarono prima all'occupazione dei luoghi del potere da parte dei ribelli filo-russi e, successivamente, nell'aprile, ottenuto il controllo dei maggiori centri delle due regioni, alle dichiarazioni di indipendenza della Repubblica popolare di Donetsk e della Repubblica popolare di Luhans'k, confermate con il *referendum* dell'11 maggio. Le due regioni del Donbass costituiscono insieme quasi il 20% della popolazione ucraina, ma non sono a maggioranza etnica russa, bensì ucraina³⁸. Ciononostante,

³⁶ Vedi GRZEBYK, *op. cit.*, p. 41 ss. e TRENIN, *op. cit.*, p. 15 ss.

³⁷ Cfr. TRENIN, *op. cit.*, p. 24 ss., e HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 354 ss.

³⁸ In base ai dati del censimento del 2001, la popolazione del Donetsk è di 4,8 milioni di abitanti, di cui il 38% di etnia russa, mentre la popolazione del Luhans'k conta 2,5 milioni di abitanti, di cui il 39% è di etnia russa; in entrambe le regioni la popolazione di etnia ucraina, invece, è circa del 58%. La popolazione totale dell'Ucraina è di 48 milioni di abitanti, di cui circa il 78% di etnia ucraina ed il 17% di etnia russa. I dati sono reperibili in *About number and composition population of UKRAINE by data*, in *All-Ukrainian population census'2001 data*, 2003, reperibile on line. Secondo le stime più recenti, la popolazione complessiva del Donbass è di 6,3 milioni di abitanti e quella

i ribelli filo-russi hanno potuto contare sull'appoggio di armamenti e soldati russi, benché Mosca abbia sempre respinto un coinvolgimento di questo tipo; essi sono stati anche rassicurati dallo spostamento delle truppe russe lungo i confini orientali dell'Ucraina³⁹. Pochi giorni dopo il *referendum* di indipendenza le due repubbliche dichiararono la propria unione per formare un nuovo Stato federale, denominato “Nuova Russia”. Questo “esperimento” ha avuto una breve durata, solo un anno, poiché nel maggio 2015 è stato congelato, per favorire l'attuazione degli accordi di Minsk⁴⁰. Anche il successivo tentativo, promosso nel luglio 2017 dal *de facto* capo della Repubblica di Donetsk, di creare un nuovo Stato chiamato “Piccola Russia” non ha ottenuto successo, non essendo stato supportato nemmeno dalla Repubblica di Luhans'k, ed è stato accantonato dopo un mese⁴¹. In precedenza, ad inizio novembre 2014, si sono tenute le elezioni locali nel Donetsk e nel Luhans'k, le prime dalla dichiarazione di indipendenza; queste elezioni non sono state riconosciute dall'Ucraina e dai Paesi occidentali, poiché sono state effettuate violando quanto previsto dal primo accordo di Minsk; il Cremlino, invece, ha avuto un atteggiamento ambiguo, in quanto in un primo momento ha dichiarato che avrebbe riconosciuto i risultati delle elezioni, ritenute in sintonia con quanto previsto dagli accordi di Minsk, mentre in un secondo momento ha dichiarato soltanto di rispettarne il risultato e che i vincitori avrebbero dovuto essere considerati le controparti con cui l'Ucraina avrebbe dovuto negoziare. A seguito di queste elezioni, è stato eletto come *de facto* capo del Donetsk il ribelle filo-russo Zakharchenko, già Primo Ministro della sedicente Repubblica⁴². Nel Luhans'k, invece, è stato

Ucraina di 42 milioni (dunque, nel Donbass vive il 15% della popolazione totale), dati di *Population (by estimate) as of March 1, 2018. Average annual populations January-February 2018*, in *State Statistics Service of Ukraine*, 2018, reperibile on line.

³⁹ Secondo le stime della NATO, la Russia ha spostato 40mila truppe ai confini ucraini ed informalmente mosso più di 12mila truppe in Ucraina orientale, oltre a fornire ai ribelli armamenti ed assistenza militare di vario genere. Si vedano WELT, *op. cit.*, p. 29 ss., KOCH, *The Efficacy and Impact of Interim Measures: Ukraine's Inter-State Application Against Russia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2016, vol. 39, n. 1, p. 170 ss. e p. 186 ss., e GRZEBYK, *op. cit.*, p. 55 ss.

⁴⁰ Cfr. GRZEBYK, *op. cit.*, pp. 40-41 e *After Novorossia*, in *RFERL*, 2015, reperibile on line.

⁴¹ Si vedano EDWARDS, *Little Russia, big dreams*, in *Open Democracy*, 2017, reperibile on line, e *Russia-Backed Separatist Leader Says 'Little Russia' A Bust*, in *RFERL*, 2017, reperibile on line.

⁴² A fine agosto 2018 Zakharchenko è stato ucciso a seguito di un attentato. Il *de facto* governo del Donetsk e la Russia hanno accusato dell'attentato l'Ucraina, mentre per il governo di Kiev esso è dovuto a conflitti interni alla *de facto* Repubblica. I pieni poteri

eletto come capo Plotnitsky, anch'egli separatista filo-russo; nel novembre 2017 egli ha rassegnato le sue dimissioni (ufficialmente per motivi di salute, ma in realtà dopo un tentativo di colpo di Stato del *de facto* Primo Ministro, con cui era entrato in contrasto) ed è subentrato al suo posto Pasechnik, già Ministro della sicurezza, che resterà in carica fino a quando non si terranno nuove elezioni⁴³.

Nel frattempo, il conflitto tra governo ucraino e ribelli è sostanzialmente congelato dal febbraio 2015, benché persistano sporadici atti di violenza. Le due regioni continuano ad essere indipendenti e sotto il controllo dei ribelli⁴⁴. La situazione non migliora anche a causa delle difficoltà che il governo ucraino sta incontrando ad effettuare le modifiche costituzionali e legislative che dovrebbero garantire l'autonomia alle due regioni, soprattutto a causa della debole maggioranza in Parlamento e delle proteste popolari (generalmente guidate da partiti di estrema destra) che si spingono a seguito di qualsiasi tentativo di riforma. Una novità, dal punto di vista militare, è arrivata nella primavera del 2018, quando è stata conclusa l'operazione antiterrorismo del governo ucraino nel Donbass, lanciata nell'aprile 2014; al suo posto, è stata avviata un'operazione di forze congiunte che mira a reintegrare l'Ucraina orientale. La differenza sostanziale è che l'operazione anti-terrorismo era di breve periodo ed il controllo era in mano ai servizi di sicurezza, mentre la nuova operazione mira a ricostituire l'integrità territoriale del Paese ed è gestita dall'esercito ucraino (il cui comandante in capo è proprio il Presidente Poroshenko). Se, da un lato, questa strategia potrebbe dare avvio ad una nuova fase militare del conflitto (anche alla luce del fatto che l'Ucraina ha ottenuto nuovi armamenti, tra cui i missili Javelin dagli Stati Uniti), dall'altro va considerato che potrebbe trattarsi di una strategia di Poroshenko

sono passati a Trapeznikov, vice di Zakharchenko. L'attentato ha pericolosamente innalzato le tensioni tra ribelli ed Ucraina, fortemente condannata dalla Russia. Pesanti si prospettano le conseguenze di questo attentato sugli accordi di pace. V. *Ucciso leader separatista a Donetsk. Mosca accusa Kiev*, in *Ansa*, 2018, reperibile on line, e *Ucraina, ucciso il leader separatista di Donetsk*, in *Repubblica*, 2018, reperibile on line.

⁴³ Si vedano GROVE, *Pro-Russian rebels vote for leaders in eastern Ukraine*, in *Reuters*, 2014, reperibile on line, GROVE, BALMFORTH, *Ukraine crisis deepens after rebel vote in east*, in *Reuters*, 2014, reperibile on line, *Too early to discuss broader monitoring of Ukraine-Russia border – Lavrov*, in *Interfax-Ukraine*, 2014, reperibile on line, *Ukraine rebel region's security minister says he is new leader*, in *Reuters*, 2017, reperibile on line.

⁴⁴ Peraltro, la sedicente Repubblica di Luhans'k non controlla tutta la regione del Luhans'k, ma solo la parte meridionale (inclusa l'omonima capitale), a seguito della controffensiva dell'esercito ucraino nell'estate 2014. Inoltre, le due *de facto* repubbliche non sono riconosciute da nessun altro Stato.

shenko per guadagnare consensi (essendo la sua popolarità in netto calo) in vista delle elezioni presidenziali del 2019, che continuano a rappresentare un “ostacolo” per l’attuazione di qualsiasi politica concreta ed efficace non solo verso il Donbass, ma anche all’interno dell’Ucraina⁴⁵.

L’autonomia rappresenta uno dei punti chiave degli accordi di Minsk – che, per l’esattezza, prevedono la decentralizzazione dei poteri e la garanzia temporanea di uno *status* speciale al Donetsk e al Luhans’k –, nonché una delle richieste russe, insieme alla tutela e promozione dei diritti della minoranza russofona. Tramite gli accordi di Minsk, la Russia ha implicitamente riconosciuto il Donbass come parte dell’Ucraina, sebbene continui a fornire sostegno ai ribelli (anche se in misura decisamente minore che in passato). È difficile che si facciano passi in avanti, almeno finché non ci sarà un rafforzamento politico ucraino, che permetta l’attuazione (o una discussione costruttiva) degli accordi di Minsk, quantomeno nella parte dell’autonomia del Donbass. Solo così si potrebbe ottenere un diverso atteggiamento tanto di Mosca quanto dei separatisti e, dopo più di quattro anni, fare qualche effettivo passo avanti verso la (parziale) integrità territoriale ucraina⁴⁶.

3. *Ius ad bellum e Ius in bello nel conflitto russo-ucraino*

Il conflitto tra Russia ed Ucraina, tanto per quanto riguarda la Crimea, quanto per il conflitto con i separatisti filo-russi, è stato caratterizzato dall’uso sia al diritto di ricorrere alla guerra (*ius ad bellum*), che al diritto bellico (o diritto di guerra, lo *ius in bello*). Classificare il conflitto in Crimea e quello nel Donbass in base ai due criteri di *ius ad bellum* e *ius in bello* permette di comprendere meglio quali norme del diritto internazionale siano state rispettate e quali violate. Inoltre, aiuta ad attribuire alle parti coinvolte le responsabilità delle violazioni, specialmente dei diritti umani, durante il conflitto.

⁴⁵ A tal proposito, si vedano, *Ukraine Reform Monitor: October 2017*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, 2017, reperibile on line e SASSE, *Ukraine’s New Military Engagement in the Donbas*, in *Carnegie Europe*, 2018, reperibile on line.

⁴⁶ Al momento, la Russia sfrutta la situazione per destabilizzare l’Ucraina e mantenere la propria influenza sull’area. È possibile sostenere, comunque, che la Russia non abbia verso il Donbass mire di annessione come con la Crimea, anche alla luce dei costi sostenuti per l’annessione della stessa. Vedi WELT, *op. cit.*, p. 110 ss., TRENIN, *op. cit.*, p. 6 ss. e HILL, PIFER, *op. cit.*, p. 351 ss.

3.1 Cenni sul Diritto internazionale dei conflitti armati

Fino alla nascita dell'ONU e all'entrata in vigore della relativa Carta, gli Stati godevano del diritto di fare la guerra illimitatamente e senza restrizioni, mentre minori erano le possibilità di usare la forza attraverso misure diverse dalla guerra. Con l'entrata in vigore, nel 1945, della Carta delle Nazioni Unite, è stato introdotto un divieto generale di uso (e di minaccia) della forza armata, che poteva essere usata solo dal Consiglio di Sicurezza in caso di minaccia o violazione della pace, oppure di aggressione. L'unica eccezione, per gli Stati, era quella della legittima difesa individuale o collettiva⁴⁷. Il divieto dell'uso della forza è ormai una norma consuetudinaria (e, nel nucleo principale, anche imperativa) del diritto internazionale⁴⁸. Si tratta di un divieto assoluto, che riguarda non solo l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di uno Stato, ma qualsiasi altro uso in contrasto con i principi delle Nazioni Unite. Ci sono, chiaramente, delle eccezioni al divieto dell'uso della forza. La principale è la legittima difesa, tanto individuale quanto collettiva⁴⁹. Per potere fare uso della legittima difesa occorre che ci sia un attacco armato, che può avvenire sia in modo diretto (tramite le forze armate di uno Stato), che tramite aggressione indiretta, attraverso gruppi armati che non appartengono ad uno Stato, ma seguono le direttive di tale Stato. In aggiunta, la legittima difesa deve rispettare i criteri di proporzionalità, della necessità e dell'immediatezza. Altre eccezioni sono l'uso della forza a seguito di un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, le misure contro Stati ex-nemici (disposizione ormai caduta in desuetudine), il consenso dell'avente diritto (pur con molti limiti).

È ambigua, invece, la liceità dell'uso della forza in protezione dei propri cittadini all'estero. Se tale intervento era consentito prima della Carta del 1945, la dottrina è divisa sulla successiva validità. Gli Stati occidentali, anche attraverso la prassi, hanno affermato la liceità di questo intervento,

⁴⁷ Si vedano, rispettivamente, gli artt. 2 e 5 della Carta delle Nazioni Unite, più il capitolo VII della medesima Carta.

⁴⁸ Come affermato anche nella nota sentenza della Corte internazionale di giustizia del 27 giugno 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States Of America)*.

⁴⁹ Si veda l'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Anche questa eccezione è una norma di diritto consuetudinario. Peraltro, secondo parte della dottrina, è possibile anche effettuare la c.d. legittima difesa preventiva. Si veda, ad esempio, RONZITTI, *op. cit.*, p. 420 ss.

accettata anche dai Paesi ex-sovietici dopo la caduta dell'URSS, mentre non lo è dalla maggior parte dei Paesi in passato colonizzati. È proprio in base a tale principio che la Russia ha giustificato il suo intervento in Georgia nel 2008 e quello in Ucraina nel 2014. La teoria più accreditata a riguardo è che la protezione dei cittadini all'estero costituisca un'eccezione all'uso della forza, ma solo a determinati presupposti, cioè la presenza di un serio pericolo di vita per i cittadini dello Stato che interviene, la mancanza di volontà o l'incapacità dello Stato territoriale di salvarli, la durata dell'intervento sia limitata nel tempo e nello scopo⁵⁰. Al contrario, l'intervento d'umanità, ovvero l'uso della forza per proteggere i cittadini di uno Stato terzo da gravi violazioni dei diritti umani (senza avere il consenso dello Stato in cui si interviene oppure l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza), comporta un uso illecito della forza, anche se non è considerato come un atto di aggressione e può essere sanato da una risoluzione successiva del Consiglio di Sicurezza⁵¹. Altre cause che escludono la non-liceità dell'uso della forza sono lo stato di necessità, le cause di forza maggiore e le situazioni di estremo pericolo (o *distress*)⁵².

Passando invece allo *ius in bello*, sono diverse le disposizioni che lo regolano e sono attuate una volta che il conflitto ha inizio. In particolare, i rapporti tra i belligeranti sono disciplinati dal diritto di guerra, anziché da quello di pace, mentre quelli tra i belligeranti e gli Stati terzi dal diritto di neutralità⁵³. Lo *ius in bello* non si applica soltanto in caso di guerra di-

⁵⁰ Secondo parte della dottrina, invece, l'intervento in difesa dei cittadini all'estero rappresenta una forma di legittima difesa, poiché tali cittadini rappresenterebbero un'estensione dello Stato. Secondo un'altra parte, invece, si tratterebbe di un intervento illecito in ogni caso. È sempre ammissibile, invece, l'intervento in difesa del corpo diplomatico o delle forze armate stanziate all'estero, in caso di attacco (o minaccia di attacco) oppure se presi come ostaggi, e lo Stato ospite non può o non vuole garantirne la difesa. Si veda RONZITTI, *op. cit.*, pp. 432-433. Cfr. GRAY, *International Law and Use of Force*, III ed., Oxford, 2008, p. 156 ss.

⁵¹ L'intervento umanitario, o *responsibility to protect*, necessita sempre l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, e può avvenire solo in casi particolarmente gravi, quali genocidio, crimini di guerra, crimini contro l'umanità, pulizia etnica. A proposito, si veda VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., Bari, 2016, p. 60 ss.

⁵² Sullo *ius ad bellum* si consiglia RONZITTI, *op. cit.*, p. 411 ss. Se si vuole approfondire ulteriormente sull'argomento, si consiglia ancora RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, V ed., Torino, 2014, p. 23 ss.

⁵³ La neutralità è una condotta volontaria e tale *status* è attribuito a tutti gli Stati che non partecipano al conflitto. Il neutrale deve mantenere tre comportamenti: prevenzione, astensione ed imparzialità. Diverso è il non-belligerante, il quale può sostenere una delle parti, pur non intervenendo direttamente nel conflitto.

chiarata, ma in qualsiasi conflitto, purché abbia una certa intensità, ed è codificato principalmente dalle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, ma ha anche natura di origine consuetudinaria⁵⁴.

Bisogna distinguere in particolare due tipi di conflitti: quelli internazionali e quelli non internazionali (c.d. conflitti interni). I primi si svolgono tra Stati, oppure in caso di lotta di un popolo contro l'occupazione, per ottenere l'autodeterminazione. Il diritto che regola questi conflitti stabilisce chi è considerato belligerante, le regole di guerra (compresi mezzi e metodi di combattimento), l'uso della rappresaglia. In genere, sono importanti il principio di distinzione tra combattenti e civili e la salvaguardia di quest'ultimi. Le violazioni gravi del diritto di guerra costituiscono un crimine di guerra, che può essere sanzionato sia dai tribunali internazionali che da tribunali di altri Stati⁵⁵.

Per quanto riguarda i conflitti armati interni (anche definiti guerre civili), essi avvengono all'interno di uno Stato, tra il legittimo governo ed un gruppo di ribelli o insorti. Se uno Stato terzo interviene a favore del governo, il conflitto resta interno, mentre se interviene a favore degli insorti, il conflitto tra governo e Stato terzo diviene conflitto internazionale, mentre permane quello interno tra governo ed insorti. Anche in questo tipo di conflitto viene applicato il diritto internazionale umanitario, sancito dalle Convenzioni di Ginevra del 1949, a cui va aggiunto il II Protocollo addizionale del 1977 nei casi in cui i ribelli controllino parte del territorio ed il conflitto sia equivalente ad uno scontro tra due eserciti (cioè, non si tratti solo di tensioni interne). Anche in questo tipo di conflitto va garantita la salvaguardia della popolazione, ma i ribelli non vengono considerati legittimi belligeranti, per cui non godono di alcuni diritti (quale quello di essere considerati prigionieri di guerra) e possono essere puniti per gli atti compiuti. Anche nel caso di guerra civile, infine, la violazione delle regole del diritto di guerra viene considerata come un crimine internazionale ed a tale stregua può essere punito⁵⁶.

Il mezzo che generalmente pone fine al conflitto è il trattato di pace, che implica il ritorno al diritto di pace tra le parti coinvolte, mentre l'armistizio serve a sospendere, temporaneamente, le ostilità fino al rag-

⁵⁴ In precedenza la branca era divisa tra le Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907 e la Convenzione di Ginevra del 1864, poi unificate nelle Convenzioni di Ginevra del 1949, che costituiscono anche il diritto internazionale umanitario.

⁵⁵ Sui conflitti internazionali, vedi RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 473 ss.

⁵⁶ Sui conflitti interni, *ivi*, p. 478 ss.

giungimento di un trattato di pace – benché oggi giorno assuma sempre più la funzione di strumento che garantisce la stabile sospensione del conflitto. Anche la completa distruzione militare dell'avversario (*debellatio*) può porre fine al conflitto⁵⁷.

3.2 La situazione in Crimea

La Russia ha giustificato il proprio intervento in Crimea in base al diritto di difesa dei propri connazionali all'estero, che erano minacciati dalla situazione sorta in Ucraina nel febbraio 2014 – in particolare dagli atti di violenza dei gruppi nazionalisti, ruffofobi e neo-nazisti che, a detta russa, avevano portato al colpo di Stato ed alla fuga del Presidente Yanukovich. Oltre a ciò, sostenevano il bisogno di prevenire la presenza di forze della NATO ai confini russi. In aggiunta, l'intervento, che secondo i russi aveva il legittimo consenso delle autorità locali ed anche di Yanukovich, serviva a garantire l'esercizio del diritto di autodeterminazione per la popolazione della penisola⁵⁸.

Senza dubbio lo spostamento di truppe russe in Crimea, comprese alcune della flotta russa stazionata sul Mar Nero, costituisce uso della forza, in violazione della Carta delle Nazioni Unite, nonché di alcuni accordi bilaterali tra Russia ed Ucraina, in cui si sottolineava anche l'obbligo di rispettare la sovranità ed integrità territoriale dell'Ucraina⁵⁹. Infatti, l'uso della forza da parte della Russia non è stato autorizzato dal Consiglio di Sicurezza, per cui questa fattispecie di legittimazione va esclusa. Tuttavia, la Russia ha affermato che il proprio ricorso all'uso della forza è legittimato dalla fattispecie dell'intervento in protezione dei propri cittadini all'estero. Al momento dell'intervento russo, è possibile affermare che le autorità ucraine non avevano la capacità di difendere la popolazione russa in Crimea, vista l'instabilità politica che c'era nel Paese. Sebbene fossero minacciati i diritti dei russi nella penisola, mancava, però, un serio

⁵⁷ *Ivi*, p. 482 ss. Anche per approfondire sullo *ius in bello*, si veda RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 139 ss. e p. 357 ss. Sugli argomenti trattati in questa sezione, cfr. GRAY, *op. cit.*

⁵⁸ Si veda l'intervento di Putin *Address by President of the Russian Federation*, in *Kremlin*, 2014, reperibile on line sul sito ufficiale del Cremlino.

⁵⁹ Tra questi, l'Accordo sulla presenza della flotta russa in Crimea e nel Mar Nero del 1997 (esteso nuovamente nel 2010) e l'Accordo di amicizia, cooperazione e partenariato tra Russia ed Ucraina del 1997.

rischio per la loro vita, che giustificasse un intervento⁶⁰. Si potrebbe, però, affermare, che la Russia ha agito preventivamente, poiché considerava serie le minacce per i propri cittadini provenienti dai gruppi estremisti che avevano causato la fuga di Yanukovich. Anche se così fosse, l'intervento russo difficilmente potrebbe essere considerato legittimo, poiché non avrebbe rispettato l'altro requisito, cioè quello di essere limitato nel tempo e nello scopo. Si è trattato di un intervento sproporzionato, essendosi concluso con l'annessione della Crimea, dopo il *referendum* d'indipendenza⁶¹.

Un'altra giustificazione portata dalla Russia è quella dell'intervento umanitario in Crimea. Tuttavia, neppure questo argomento è valido, tanto perché servirebbe un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza (che non c'è mai stata ed è improbabile che sarà data in futuro), quanto perché la situazione in Crimea non rientrava in nessuna fattispecie di intervento umanitario, quale genocidio o pulizia etnica.

Infine, ambigua è la giustificazione della Russia, che ha affermato di avere il legittimo consenso per potere intervenire. Tale consenso deve essere dato dalle autorità previste dalla Costituzione, nel caso ucraino dal Presidente Yanukovich, che era ancora Presidente al momento dell'intervento russo, benché fosse stato "spodestato" in violazione della Costituzione ucraina. Secondo la Russia, ci sarebbe stato il consenso di Yanukovich – peraltro non per restaurare l'ordine nel Paese, ma per garantire l'accesso alle forze russe in Crimea. Tuttavia, mancando qualsiasi documento ufficiale di autorizzazione e visto il tipo di intervento richiesto, sorgono dei dubbi sulla validità di questa autorizzazione⁶². Reale è invece la richiesta

⁶⁰ Le autorità russe hanno portato l'esempio della proposta di legge che avrebbe ridotto i diritti linguistici delle minoranze, anche se questo tipo di atto non è così grave da fornire una giustificazione valida per l'intervento.

⁶¹ Bisogna considerare che l'intervento russo per garantire l'autodeterminazione della popolazione della Crimea costituisce, in ogni caso, un'interferenza nella politica interna ucraina. Va anche aggiunto che la Costituzione ucraina, nell'art. 73, prevede che i cambiamenti territoriali possano essere approvati solo mediante *referendum* popolare da svolgere in tutto il Paese. Lo stesso diritto di secessione richiede delle condizioni ben precise, tra cui quella del controllo del territorio da parte degli insorti. Inoltre, le minoranze etniche di un Paese, anche se sottoposte a discriminazioni, non sono titolari del diritto di autodeterminazione, né godono del diritto di secessione. Pertanto, l'Ucraina sarebbe potuta intervenire a stroncare la secessione in Crimea, se non fosse stata impedita dalla presenza militare russa. Cfr. CONFORTI, *op. cit.*, p. 29 ss., e RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 139 ss.

⁶² Al Consiglio di Sicurezza del 3 marzo 2014, l'inviato russo mostrò una lettera firmata l'1 marzo da Yanukovich, che chiedeva l'intervento russo in Ucraina, ma non si può considerare un documento ufficiale, poiché in quella data Yanukovich non era più il

di intervento proveniente dalle autorità della Crimea; tuttavia, essi non avevano il diritto costituzionale di effettuare una simile richiesta, né un intervento esterno può essere considerato legittimo se richiesto da parte di insorti⁶³.

Poiché appare difficile considerare legittimo l'uso della forza da parte della Russia in Crimea, si potrebbe dire che si è trattato di un atto di aggressione, in quanto l'aggressione va qualificata come l'uso della forza contro la sovranità ed indipendenza di uno Stato. Sebbene non ci siano state battaglie, c'è stato l'ingresso di forze armate russe in Ucraina, ma non una reazione militare ucraina – e l'invasione di un territorio non richiede necessariamente un combattimento o un attacco per essere considerata aggressione. In aggiunta, il blocco di un porto o delle coste di uno Stato è considerato un atto di aggressione, ed è quanto fatto dalla flotta russa in Crimea, specialmente a Sebastopoli. Infine, è considerata aggressione l'uso o lo spostamento delle forze armate di uno Stato, dislocate in base ad un accordo in un altro Stato, in violazione di siffatto accordo. È quanto successo con lo spostamento verso il territorio interno della Crimea delle truppe dislocate sulla flotta nel Mar Nero. A ciò va aggiunto che anche la presenza di forze mercenarie o irregolari sul territorio di uno Stato costituisce aggressione, se queste truppe sono controllate da un altro Stato. Anche questo atto di aggressione potrebbe essere imputabile alla Russia, se si dimostrasse l'effettivo controllo delle c.d. persone verdi (i soldati senza insegne inizialmente rintracciati in Crimea) da parte del governo russo⁶⁴.

Si può, quindi, affermare che il diritto al ricorso della forza da parte della Russia in Crimea sia contrario al diritto internazionale, costituendo un atto di aggressione, e, dunque, illegittimo⁶⁵.

Presidente del Paese. Si veda CHARBONNEAU, *Russia: Yanukovich asked Putin to use force to save Ukraine*, in *Reuters*, 2014, reperibile on line.

⁶³ Sugli interventi a favore degli insorti, si veda, ad esempio, la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 24 ottobre 1970, n. 25/2625, sulla dichiarazione dei principi di Diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli ed alla cooperazione pacifica tra Stati. Cfr. anche la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 27 giugno 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States Of America)*.

⁶⁴ La definizione più esaustiva di aggressione è probabilmente quella data dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1974, n. 9890, sulla definizione di aggressione. Tale definizione è stata anche accettata dalla Corte Internazionale di Giustizia, che l'ha proposta nella sentenza *Nicaragua v. United States Of America*, cit., paragrafo 195.

⁶⁵ Cfr. GRZEBYK, *op. cit.*, p. 41 ss.

È opportuno anche verificare quale sia la situazione relativa allo *ius in bello* in Crimea. Nel conflitto tra Russia ed Ucraina per la Crimea non c'è stato nessun effettivo atto di violenza, se non qualche sporadico incidente, nonostante lo spostamento delle truppe russe nella penisola. Ciò è legato al fatto che l'Ucraina abbia deciso di non reagire militarmente, pur non accettando la perdita del proprio territorio. Pertanto, la Crimea rientra nello *status* di territorio occupato, e la Russia è la potenza occupante⁶⁶. In base alle Convenzioni di Ginevra del 1949, l'occupazione non necessita che ci siano stati precedentemente atti di violenza⁶⁷. Poiché il diritto di guerra comprende anche la forma dell'occupazione, si può parlare di conflitto internazionale tra Russia ed Ucraina, per cui lo *ius in bello* dovrebbe essere applicato dalle parti coinvolte. Per quanto riguarda questo conflitto, però, va fatta un'ulteriore precisazione. Pochi giorni dopo l'occupazione, la Crimea è stata *de facto* annessa dalla Russia e lo *status quo* è rimasto inalterato nei successivi quattro anni. Questo implica un improbabile ritorno alla situazione precedente al conflitto, che, perciò, potrebbe durare molto a lungo, finché non si troverà una soluzione. Ciò, tuttavia, non significa la cessazione delle regole di diritto bellico, specialmente quelle a salvaguardia della popolazione (sono vietati, ad esempio, trasferimenti forzati ed arruolamento obbligatorio), oppure le regole contro la rappresaglia, il saccheggio e la cattura di ostaggi, anche se le parti inerenti ad atti di violenza non saranno applicate⁶⁸. Da ciò deriva, tra le altre cose, che la Russia verrà considerata responsabile di eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario in Crimea⁶⁹.

⁶⁶ Tre sono principalmente le condizioni previste nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 perché si possa parlare di occupazione. La prima è il controllo effettivo sul territorio di un altro Stato. La seconda è che tale controllo sia stato ottenuto tramite l'uso della forza. Il terzo è che l'occupante governi il territorio occupato tramite proprie autorità. Tutte e tre le condizioni sono evidentemente "rispettate" dalla Russia.

⁶⁷ Si veda l'art. 2 della I Convenzione di Ginevra del 1949.

⁶⁸ In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 6 della IV Convenzione di Ginevra del 1949, dopo il primo anno di occupazione (in cui le Convenzioni sono interamente applicate), se non ci sono ulteriori scontri armati, la potenza occupante dovrà soltanto rispettare gli articoli dall'1 al 12, 27, dal 29 al 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, dal 61 al 77 e 143 della Convenzione.

⁶⁹ Cfr. GRZEBYK, *op. cit.*, p.48 ss. Per approfondire sul diritto di Guerra in caso di occupazione, si consiglia DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge, 2009.

3.3 Il conflitto in Ucraina orientale

La Russia ha sempre negato di essere intervenuta militarmente in Ucraina orientale e Putin, nei casi di evidente presenza russa sul territorio ucraino, ha sostenuto che l'ingresso di militari russi fosse avvenuto per errore, oppure che non si trattasse di truppe regolari russe; al contrario l'Ucraina, supportata dalla NATO e da altri Paesi occidentali, ha ribadito la presenza di truppe ed armamenti russi nel Donbass⁷⁰.

Sebbene non esistano prove schiaccianti a favore di una o dell'altra tesi, è rilevante considerare il caso in cui si tratti realmente di truppe regolari russe. Se così fosse, si tratterebbe di un'aggressione della Russia in Ucraina, come accaduto in Crimea, ma con la differenza che l'Ucraina ha risposto militarmente⁷¹. Peraltro, l'intervento russo è avvenuto in appoggio dei ribelli, ma non c'è stata nessuna annessione territoriale.

In questo caso è difficile trovare qualsiasi tipo di legittimazione dell'intervento russo nel Donbass. Non c'era nessuna autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, non c'è stato nessun attacco o minaccia dell'Ucraina contro la Russia⁷², non ci sono state gravi violazioni dei diritti umani verso i cittadini della regione, né sembrava presente alcuna seria minaccia per i russi che vivono nel Donbass. A ciò va aggiunto che è proibito intervenire negli affari interni di un altro Stato, come accade nel caso di supporto ai ribelli⁷³. Inoltre, l'atteggiamento della Russia, che ha ammassato le proprie truppe lungo i confini con l'Ucraina ed ha promulgato un atto parlamentare che autorizzava l'uso della forza contro l'Ucraina, può essere considerato come una minaccia di uso della forza, anche se non costituisce atto di aggressione⁷⁴.

⁷⁰ Vedi, ad esempio, BACZYNSKA, *Russia says no proof it sent troops, arms to east Ukraine*, in *Reuters*, 2015, reperibile on line; *NATO Chief Calls On Russia To Remove 'Thousands Of Troops' From Ukrain*, in *RFERL*, 2017, reperibile on line; *Russian forces in Donbas almost equal those of all NATO allies in Europe – Ukraine official*, in *Unian*, 2017, reperibile on line; TSVETKOVA, *'Fog' of Ukraine's war: Russian's death in Syria sheds light on secret mission*, in *Reuters*, 2018, reperibile on line.

⁷¹ In questo caso, l'atto di aggressione russo va qualificato come attacco sul territorio di un altro Stato, con l'uso di armi (ed anche armamenti pesanti, peraltro usati da entrambe le parti) e contro le forze armate di tale Stato.

⁷² Benché Mosca abbia fatto riferimento al trasferimento di armi o alle esercitazioni militari che ci sono stati in Ucraina con l'aiuto dei Paesi occidentali come minaccia alla sicurezza della Russia.

⁷³ Si veda, per esempio, l'art. 2 (7) della Carta delle Nazioni Unite.

⁷⁴ Art. 2 (4) della Carta delle Nazioni Unite. Sull'autorizzazione del Parlamento russo all'uso della forza, poi ritirata nel 2017, si veda *Parliament OKs Putin Request To Use Russian Forces In Ukraine*, in *RFERL*, 2014.

Tale quadro permette di affermare innanzitutto che l'uso della forza da parte dell'Ucraina rientra nella fattispecie di legittima difesa, in linea con quanto previsto dalla Carta delle Nazioni Unite. In secondo luogo, l'atto di aggressione russo costituisce una violazione del diritto internazionale, per cui sulla Russia gravano le responsabilità internazionali e le relative conseguenze dell'atto. Infine, trattandosi di un atto di aggressione contro l'Ucraina, sarebbe legittimo anche l'intervento di altri Stati o di organizzazioni internazionali in favore della difesa collettiva dell'Ucraina⁷⁵.

L'evento bellico principale nel Donbass è, però, quello tra ribelli separatisti filo-russi ed il governo ucraino. Non è semplice definire il momento in cui si inizia ad applicare lo *ius in bello* per la guerra civile nel Paese. In un primo momento, si trattava solamente di atti sporadici di violenza e tensioni tra gruppi filo-russi e nazionalisti. Un'evoluzione si è avuta tra marzo ed aprile 2014, quando i ribelli filo-russi hanno occupato le maggiori città e dichiarato l'indipendenza del Donetsk e del Luhans'k. Da quel momento si è passato ad un conflitto armato interno, per cui è applicabile il diritto bellico, in quanto sono rispettate le condizioni necessarie per considerarlo tale. In primo luogo, deve esserci ostilità tra gruppi armati organizzati e le forze del governo. In secondo luogo, ci deve essere un minimo livello di intensità e durata del conflitto. In aggiunta, gli attori non-statali devono essere organizzati, con una struttura di comando delle forze armate. Infine, il conflitto non-internazionale deve svolgersi in uno Stato contraente delle Convenzioni di Ginevra del 1949⁷⁶. Le ostilità tra le parti sono iniziate con l'operazione anti-terrorismo del governo ucraino nell'aprile 2014 ed incrementate con la controffensiva governativa iniziata il successivo luglio, in seguito ai maggiori successi dei ribelli. Le violenze si sono protratte intensamente per circa un anno, almeno fino agli accordi di Minsk del febbraio 2015, con battaglie di lunga durata, ed il numero di vittime è stato alto⁷⁷. Le forze ribelli erano ben organizzate e chiamate "Esercito popolare del Donetsk" e "Esercito del sud-est" (per il

⁷⁵ Cfr. GRZEBYK, *op. cit.*, p. 47 ss.

⁷⁶ Si veda l'art. 1 del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali, adottato l'8 giugno 1977. Queste condizioni sono altresì ribadite dal Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia (ICTY), nella decisione del 2 ottobre 1995, caso *Prosecutor v. Tadic*, IT-94-1-AR72. Peraltro, l'ultima condizione può essere considerata superata, poiché le Convenzioni di Ginevra sono ormai di natura consuetudinaria, per cui si applicano anche in Stati non contraenti.

⁷⁷ Una delle principali battaglie del conflitto c'è stata durante la controffensiva del governo ucraino: la battaglia per l'aeroporto di Donetsk, che è durata cinque mesi, dal settembre 2014 al gennaio 2015.

Luhans'k). Infine, l'Ucraina ha ratificato nel 1954 le Convenzioni di Ginevra del 1949. È possibile, quindi, sostenere che tutte le condizioni sono rispettate e si possa parlare a pieno titolo di conflitto armato interno tra Ucraina e ribelli filo-russi, per cui è necessario rispettare le Convenzioni di Ginevra⁷⁸. In aggiunta, si applica anche il II Protocollo aggiuntivo del 1977, in quanto il conflitto interno riguarda forze governative e ribelli, ed i ribelli hanno il controllo di una parte di territorio ucraino dall'inizio del conflitto⁷⁹.

Se senza dubbio il diritto bellico doveva essere applicato fino alla firma degli accordi di Minsk, successivamente il conflitto è stato congelato, ma non è terminato, persistono ancora atti di violenza e si può dire che la guerra civile sia ancora in corso. Pur venuto meno il carattere dell'intensità del conflitto, e nonostante il cessate-il-fuoco, il diritto internazionale umanitario deve, quindi, continuare ad essere applicato, finché non sarà risolto definitivamente e ristabilita una situazione pacifica:

«[i]nternational humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. Until that moment, international humanitarian law continues to apply in the whole territory of the warring States or, in the case of internal conflicts, the whole territory under the control of a party, whether or not actual combat takes place there»⁸⁰.

Nel conflitto in Ucraina orientale bisogna anche considerare la (presunta) presenza di truppe russe. Ciò renderebbe internazionalizzato il conflitto nel Donbass, tanto per gli aiuti forniti dalla Russia ai ribelli sin dall'inizio, quanto per l'intervento diretto a loro sostegno a seguito della controffensiva ucraina⁸¹. Tale presenza influisce sullo *status* del conflitto, poiché bisogna valutare se si tratti solo di sostegno russo, oppure il governo russo abbia un controllo effettivo sui ribelli, e porti avanti una guerra per delega – e ciò renderebbe il conflitto nel Donbass esclusivamente internazionale, non più interno. Facendo uso della definizione di

⁷⁸ Si veda l'art. 3 della I Convenzione di Ginevra del 1949.

⁷⁹ Si veda nuovamente l'art. 1 del II Protocollo aggiuntivo del 1977.

⁸⁰ È quanto affermato dall'ICTY nel caso *Prosecutor v. Tadic*, cit., para. 70.

⁸¹ La presenza e l'intervento diretto russo si basano su quanto dichiarato sempre dalle autorità ucraine o dalla NATO. Ad esempio, si veda *supra*, nota 70.

“controllo effettivo” proposta dalla Corte internazionale di giustizia⁸², si può tranquillamente affermare che la Russia non eserciti questo tipo di controllo sui ribelli – a maggior ragione alla luce delle dichiarazioni del governo russo di non aver mai supportato i ribelli e soprattutto degli impegni presi firmando gli accordi di Minsk II.

D’altro canto, valutando come reale la presenza militare russa nel Paese, si può sostenere che nel Donbass ci sia un conflitto misto, cioè un conflitto interno tra Ucraina e ribelli filo-russi ed un conflitto internazionale tra Ucraina e Russia (che, per certi versi, è in continuazione con il conflitto in Crimea)⁸³. Peraltro, è lecito domandarsi se, dopo l’accordo di Minsk II, persista ancora il conflitto tra Russia ed Ucraina nel Donbass, oppure se non ci sia più supporto militare russo – che, quantomeno, è calato⁸⁴. In qualunque caso, trattandosi di un conflitto misto, vanno applicati contemporaneamente due diversi regimi di guerra, cioè quello di conflitto internazionale con la Russia e quello di conflitto interno con i ribelli, nonostante a volte possa essere molto complicato distinguere le due parti. I due regimi in vigore, infatti, presentano alcune differenze, quali, ad esempio, la distinzione tra le truppe russe ed i ribelli (che non sono considerati combattenti e perdono, dunque, i relativi privilegi), i diversi *status* sulla detenzione e sui prigionieri di guerra, regole separate per la responsabilità dei crimini di guerra. Altri standard, invece, sono in comune, quali le regole sulla protezione dei civili o sui feriti. Eventuali violazioni del diritto internazionale umanitario saranno imputabili ai due Stati, che potranno essere anche puniti per crimini di guerra, così come ai ribelli, purché gli possa essere attribuita la *mens rea*⁸⁵.

⁸² Secondo tale definizione, data dalla CIG nella sentenza *Nicaragua v. United States Of America*, cit., paragrafi 115-116, i ribelli devono essere dipendenti e pienamente controllati da uno Stato terzo, e perciò agire per ordine del governo o essere equiparati ad un organo di tale Stato.

⁸³ La dottrina è divisa circa il fatto se la presenza di uno Stato accanto ai ribelli internazionalizzi in qualunque caso il conflitto, oppure ci possa essere un conflitto misto. Qui, si preferisce adottare la teoria del conflitto misto, che è quella preferita dalla dottrina, rifacendosi in particolare a quanto stabilito dalla CIG nella sentenza *Nicaragua v. United States Of America*, cit., para. 219. Sulla prima teoria, invece, si veda, tra gli altri, DETTER, *The Law of War*, II ed., Cambridge, 2000, p. 46 ss.

⁸⁴ Va sottolineato, comunque, che se non ci fosse mai stata presenza militare russa nel Donbass, il conflitto tra ribelli ed Ucraina avrebbe solo carattere interno. In tal caso, la Russia potrebbe al più essere considerata come non-belligerante (piuttosto che come neutrale), ma non certamente come parte in guerra nel Donbass.

⁸⁵ V. GRZEBZYK, *op. cit.*, p. 51 ss., e RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, cit., p. 368 ss.

In definitiva, dunque, in base allo *ius in bello*, nel Donbass c'è contemporaneamente un conflitto interno (congelato) tra Ucraina e ribelli ed uno internazionale tra Ucraina e Russia (che, però, potrebbe essere non più in corso), mentre è internazionale quello in Crimea, dove continuerà a valere, almeno in parte, questa tipologia di regime, nonostante la *de facto* annessione russa della penisola⁸⁶.

4. Il ruolo della minoranza russa

La Russia ha giustificato il proprio intervento in Ucraina per difendere i cittadini di etnia russa, che costituiscono un'importante minoranza nel Paese, ed, addirittura, la maggiore etnia in Crimea. La Russia, dopo la caduta dell'Unione Sovietica, ha riservato un trattamento speciale ai cittadini russi residenti nello spazio post-sovietico. Approfondire questo rapporto permette di comprendere meglio le ragioni dell'intervento russo in Crimea e, in generale, in difesa della minoranza russa all'estero.

Innanzitutto, va ricordato che la tutela delle minoranze e dei loro diritti viene garantita in molti strumenti internazionali, bilaterali e multilaterali, tra cui spicca il Patto sui diritti civili e politici del 1966⁸⁷. Alle minoranze vengono garantiti i diritti individuali, ma non diritti collettivi, come il diritto di autodeterminazione, che spetta ai popoli⁸⁸. Al più, le minoranze possono ottenere quella che è la "dimensione interna" dell'autodeterminazione, cioè l'autonomia, anche se tale diritto non è garantito dal diritto internazionale⁸⁹.

Uno strumento multilaterale obbligatorio, che lega molti Paesi europei, inclusi la Russia e l'Ucraina, è la Convenzione-quadro per la protezione

⁸⁶ Cfr. GRZEBZYK, *op. cit.*, pp. 59-60.

⁸⁷ Si veda l'art. 27 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, concluso a New York il 16 dicembre 1966. La definizione più diffusa di minoranza, a cui fa riferimento anche l'OHCHR, è: "a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language", data da CAPOTORTI, *Special Rapporteur of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, in *UN Sales*, vol. XIV.1, n. E 78, 1978, par. 568.

⁸⁸ Si veda RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 307 ss. Cfr. CONFORTI, *op. cit.*, p. 215 ss.

⁸⁹ Cfr. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 338 ss., e PENTASUGLIA, *Minority Groups and Juridical Discourse in International Law: A Comparative Perspective*, Leiden, 2009, p. 2 ss.

delle minoranze nazionali (FCNM) del Consiglio d'Europa. Tale Convenzione si concentra sui diritti delle minoranze; tra questi diritti, però, non è incluso il diritto all'autonomia, né territoriale, né culturale o non-territoriale. Tuttavia, l'autonomia culturale, negli Stati membri in cui è volontariamente garantita, viene esaminata dal Comitato consultivo della Convenzione del 1995 (ACFC), che fornisce dei pareri sulla legislazione relativa⁹⁰.

Manca, comunque, un'interpretazione uniforme del concetto di autonomia culturale, anche se prevalgono due approcci teorici, non del tutto contrastanti. Il primo concepisce l'autonomia culturale come un principio generale che dovrebbe garantire alle minoranze etniche un certo grado di libertà nella gestione delle proprie questioni culturali. Invece il secondo approccio, austro-marxista, interpreta l'autonomia culturale come una forma di auto-governo del gruppo etnico, i cui rappresentanti eletti ricoprono certe funzioni pubbliche e possono ricevere risorse pubbliche⁹¹.

4.1 Rapporti tra Russia e cittadini russi all'estero

Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, per la prima volta nella sua storia, senza alcuna precedente esperienza, la Russia si è trovata ad affrontare il problema della presenza dei cittadini russi nelle ex-repubbliche sovietiche (chiamati compatrioti), dove vivevano come minoranze non più tutelate dalla "madrepatria". Sin da subito la Russia ha mostrato interesse verso questa diaspora, diventando una sorta di protettore delle minoranze, anche allo scopo di mantenere un ruolo centrale nello spazio post-

⁹⁰ Si veda *Framework Convention for The Protection of National Minorities and Explanatory Report* del Consiglio d'Europa, conclusa a Strasburgo il 1° febbraio 1995. Cfr. YUPSANIS, *Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine, and the Russian Federation: A Dead Letter*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2017, vol. 36 (2016), p. 109 ss.

⁹¹ Il secondo modello si basa sulle idee dei pensatori marxisti della scuola austriaca, Renner e Bauer, che lo proposero nel tentativo di soddisfare le differenze etniche nel territorio dell'impero asburgico, con lo scopo di prevenire le minacce di secessione delle diverse minoranze. Benché tale modello non sia mai stato implementato del tutto nell'impero austro-ungarico, esso fu proposto in Estonia nel primo dopo-guerra, nel 1925, ed stato recuperato anche in alcuni Stati post-sovietici dopo la caduta dell'URSS. Per approfondire sul modello, si veda NIMNI, *Introduction: the national cultural autonomy model revisited*, in NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londra e New York, 2005, pp. 1-12, e KYMLICKA, *Renner and the accommodation of substate nationalisms*, in NIMNI (ed.), *op. cit.*, p. 117 ss. Cfr. anche YUPSANINS, *op. cit.*, p. 109-112.

sovietico. All'inizio, tuttavia, specialmente a causa delle difficili condizioni economiche (e politiche), la Russia non adottò delle misure a favore dei compatrioti. Un'iniziativa si ebbe nel 1994, quando fu istituita la Commissione governativa per le relazioni con i compatrioti all'estero, ma non portò molti risultati. La prima vera svolta avvenne solo successivamente, nel 1999, quando la Duma (il Parlamento russo) approvò la legge federale sui compatrioti all'estero⁹². Il punto centrale di questa legge è che la relazione con i compatrioti all'estero rappresenta un aspetto centrale della politica estera ed interna della Russia, che mira a regolare e gestire i problemi ed i rapporti relativi a questa categoria di individui.

In base a questa legge, vengono definiti compatrioti all'estero una serie di categorie: i cittadini russi che risiedono permanentemente all'estero⁹³; individui che erano cittadini dell'URSS e vivono in uno dei Paesi ex-sovietici, e che hanno acquisito la cittadinanza di uno di questi Stati oppure sono apolidi; i nativi espatriati o emigrati dalla Russia (sia federale che sovietica) o dall'Unione Sovietica, che avevano una di queste cittadinanze, e sono divenuti cittadini di uno Stato estero o apolidi⁹⁴.

La legge federale sui compatrioti all'estero, che rappresenta il primo documento ufficiale in cui la Russia regola i rapporti con questa categoria, attraverso un atteggiamento "paternalistico", ha ricevuto alcune critiche, tra cui varie per la definizione stessa di compatrioti (ritenuta poco chiara, ambigua, controversa) ed altre relativamente al supporto loro garantito. I successivi emendamenti si sono mossi in questa direzione, ed è anche stata adottata una serie di programmi per garantire una migliore efficacia della legge – tra cui quello del 2006 sull'assistenza al ritorno volontario dei compatrioti all'estero (e durato dal 2007 al 2012)⁹⁵.

La legge federale del 1999 si basa sul principio di cooperazione con i compatrioti, e riconosce loro i diritti umani fondamentali, le libertà, i di-

⁹² Si veda la Legge federale della Federazione Russa adottata dalla Duma di Stato il 5 marzo 1999 ed approvata dal Consiglio della Federazione il 17 marzo 1999, *on State Policy Of The Russian Federation In Respect Of Compatriots Abroad*.

⁹³ Art. 1, comma 2 della legge del 1999. All'art. 1, comma 1, viene data una definizione generale di compatrioti, cioè: "Compatriots are those born in one State, residing or domiciled in it and having signs of common language, history, heritage, traditions and customs, as well as the descendants of those persons in the direct descending line".

⁹⁴ Queste due categorie sono elencate nell'art. 1, comma 3, in cui in generale si riconoscono come compatrioti gli individui (ed i loro discendenti) che vivono fuori dal territorio russo, ma hanno un legame storico con la Russia.

⁹⁵ A titolo esemplificativo, vedasi *Russia: Information on the State Program for Assisting Compatriots Residing Abroad in Their Voluntary Resettlement in the Russian Federation (2007-October 2011)*, in *refworld UNHCR*, 2011, reperibile on line.

ritti civili, politici, sociali, economici, la protezione dei loro interessi⁹⁶. Ai cittadini russi all'estero vengono garantiti protezione e gli stessi diritti che spettano ai cittadini in patria, così come viene richiesto loro di rispettare gli obblighi derivanti dalla cittadinanza⁹⁷.

Vengono anche indicate alcune modalità per attuare le misure a favore dei compatrioti. Tra le principali proposte, i compatrioti possono godere del supporto della Federazione Russa nella garanzia dei diritti fondamentali, di supporto economico e sociale, di assistenza umanitaria in caso di emergenza, nonché di sostegno nei campi della cultura, dell'educazione, della religione e della scienza; è previsto anche che siano informati in ciò che li riguarda attraverso i vari mezzi di comunicazione⁹⁸. Sebbene queste misure siano un po' astratte, sono indicate anche misure concrete per realizzarle, tra cui ci sono l'adozione di leggi o decreti, la creazione di commissioni *ad hoc*, la cooperazione con associazioni e con i governi locali, l'istituzione di finanziamenti e fondi a favore dei compatrioti, il monitoraggio costante sulla situazione dei compatrioti all'estero⁹⁹. Infine, è prevista una vera e propria rappresentanza degli interessi dei compatrioti all'estero, attraverso l'istituzione del Congresso mondiale dei compatrioti (da tenersi almeno una volta ogni tre anni), e conferenze mondiali dei compatrioti, in cui si riuniscono delegati della Federazione Russa e dei compatrioti sparsi per il mondo, allo scopo di discutere di questioni relative al loro *status*¹⁰⁰.

Tale legge mostra, dunque, la forte volontà di mantenere i rapporti con i compatrioti all'estero, che per questo sono tutelati in diversi modi. Lo stesso Presidente Putin ha enfatizzato più volte questo concetto, affermando che è necessario che i compatrioti russi all'estero abbiano gli stessi diritti dei cittadini dei Paesi in cui vivono, obiettivo per cui le autorità russe devono lottare costantemente, oppure che contribuire alla protezione ed ai diritti dei compatrioti è un dovere morale e permanente della

⁹⁶ Art. 5 della legge sui compatrioti all'estero. Peraltro, la Russia si impegna a fare ciò nel rispetto del diritto internazionale, della legislazione dello Stato di residenza dei compatrioti e di eventuali altri accordi internazionali.

⁹⁷ *Ivi*, art. 7.

⁹⁸ *Ivi*, artt. 15-18. Peraltro, viene fatta qualche distinzione tra compatrioti con la cittadinanza russa e quelli senza cittadinanza russa; in questi casi, ai primi spettano tutela e supporto più elevati rispetto ai secondi.

⁹⁹ *Ivi*, artt. 18-25.

¹⁰⁰ *Ivi*, art. 26.

Russia¹⁰¹. L'allora Presidente Medvedev, alla Conferenza mondiale dei compatrioti all'estero dell'ottobre 2008 (dopo che c'era stata la guerra con la Georgia), dichiarò che la Russia avrebbe difeso gli interessi della comunità russa all'estero, rispondendo a qualunque tipo di aggressione nei suoi confronti, e che la Federazione puntava a rafforzare ulteriormente i rapporti con i propri compatrioti attraverso l'attuazione di programmi statali e regionali¹⁰².

Si può dire che gli interventi militari della Russia in Georgia nel 2008 ed in Ucraina nel 2014 siano riconducibili ai principi di questa legge. L'intenzione di difendere i compatrioti da minacce, tuttavia, non dovrebbe essere effettuata attraverso l'uso della forza, se in contrasto con il diritto internazionale. Al contrario, il ruolo paternalistico della Russia si dovrebbe sviluppare maggiormente attraverso strumenti diplomatici e cooperazione internazionale bi- e multi-laterale ed in una fase preventiva, attraverso il dialogo con le parti coinvolte ed il monitoraggio costante della situazione dei compatrioti, piuttosto che nel momento in cui l'unica soluzione potrebbe apparire quella armata. La Russia, dunque, dovrebbe insistere in eventi quali conferenze e forum con i compatrioti, rendendoli mezzi davvero efficaci, con cui scambiare informazioni e poter sviluppare tattiche preventive (senza ricorrere all'uso della forza) per difendere i diritti dei compatrioti e cercare anche alternative modalità di attuazione di quanto previsto dalla legge¹⁰³.

¹⁰¹ Si vedano, ad esempio, *Opening Address at the World Congress of Russians Abroad*, in *Kremlin*, 2006, reperibile on line; *World Congress of Compatriots: Vladimir Putin took part in the plenary session of the fifth World Congress of Compatriots Living Abroad*, in *Kremlin*, 2015, reperibile on line.

¹⁰² Si veda *Dmitry Medvedev sent his greetings to the participants in the World Conference of Compatriots living Abroad*, in *Kremlin*, 2008, reperibile on line.

¹⁰³ In altre parole, si può dire che l'obiettivo della Russia di difendere i compatrioti all'estero sia comprensibili e non in contrasto con il diritto internazionale, ma è sbagliato (almeno nei casi georgiano ed ucraino) il modo in cui è stato portato avanti. Inoltre, è difficile negare, in questa politica verso i compatrioti, l'esistenza di un secondo fine, cioè quello di mantenere in qualche modo un'influenza sugli Stati dove i compatrioti vivono, che sono principalmente quelli ex-sovietici. Cfr. SHAPOVALOVA, *The role of Russia as a kin-state in protecting the Russian minority in Ukraine*, in KEMP, POPOVSKI, THAKUR (eds.), *Blood and Borders : the Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, United Nations University Press, 2011, pp. 168-187, e KOZIN, "The law of compatriot": toward a new Russian national identity, in *Russian Journal of Communication*, Vol. 7, n. 3, 2015, pp. 286-299.

4.2 La minoranza russa in Ucraina

La questione della minoranza russa in Ucraina è sorta fin da subito, dopo il crollo dell'Unione sovietica. In effetti, in base al censimento effettuato nel 1989, la popolazione di etnia russa rappresentava il 22% della popolazione ucraina, mentre quella di etnia ucraina era il 73% (mentre, in base al successivo censimento del 2001, sono rispettivamente il 17% ed il 78%)¹⁰⁴.

Vista l'elevata percentuale di minoranze nazionali, l'Ucraina adottò subito, nel 1992, una legge a tutela di questi gruppi¹⁰⁵. Lo scopo di questa legge è quello di garantire ai cittadini ucraini che appartengono ad una minoranza nazionale tutti i diritti umani fondamentali, nonché i diritti previsti dalla Costituzione. Viene anche prevista la creazione di comitati consultivi a livello statale e regionale composti dai rappresentanti delle minoranze¹⁰⁶. Tuttavia, c'è una restrizione, cioè quella che le minoranze nazionali debbano possedere la cittadinanza ucraina, per cui la tutela non si applica alle minoranze residenti nel Paese che abbiano un'altra cittadinanza¹⁰⁷. Di particolare rilievo è la previsione dell'autonomia culturale per le minoranze:

«[t]he state guarantees to all national minorities the rights to national-cultural autonomy: the using and learning of their native languages and the using and learning of their native languages in state educational establishments or at national-cultural societies; development of national-cultural traditions, using of national symbols, celebration of their national holidays, exercising their religions, satisfying their needs for literature, art, mass media, establishing their national-cultural and educational institutions and any activity, which is not in conflict with this law. Nationalities' historical and cultural heritage on the territory of Ukraine is protected by law»¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Vedi *supra*, nota 38.

¹⁰⁵ Si veda la legge n. 2494-12 del 25 giugno 199, sulle minoranze nazionali, adottata dalla Rada e firmata dal Presidente Kravchuk.

¹⁰⁶ *Ivi*, artt. 1-5.

¹⁰⁷ Come si può dedurre in particolare dall'art. 3 della legge n. 2494-12.

¹⁰⁸ *Ivi*, art. 6. Traduzione in inglese dall'originale ucraino, come adottata dalla Commissione di Venezia. V. opinione adottata dalla Commissione di Venezia nella 86° sessione plenaria del 25-26 marzo 2011, n. 605/2010, *Opinion on the Draft Law on Languages in Ukraine*, p. 6, n. 9.

Leggendo le disposizioni della legge, sorgono due problemi. In primo luogo, manca una definizione adeguata di autonomia culturale. Attraverso un'interpretazione, si potrebbe dedurre che la legge punti a garantire alcune forme di auto-governo, seguendo il modello di Bauer e Renner, seppure in modo meno ampio. Il secondo problema, ancora più serio, è che non sono state adottate delle procedure effettive per applicare questa legge e garantire i diritti delle minoranze¹⁰⁹. Anche l'ACFC, fornendo la sua opinione su tale legge, ha riscontrato i medesimi problemi, cioè la troppa genericità della legge, l'assenza della definizione di autonomia culturale e la necessità di sviluppare un quadro normativo in cui la legge sia resa davvero efficace¹¹⁰.

La cooperazione tra Russia ed Ucraina nella sfera di protezione della minoranza russa non è mai stata molto sviluppata. Da un parte, la Russia fino al 2006 non ha mai portato avanti iniziative sistematiche con i compatrioti all'estero¹¹¹. D'altra parte, il governo ucraino non ha mai preso iniziative concrete a favore della minoranza russa, benché garantisse la collaborazione tra questa minoranza e diverse decine di ONG, nonché consentisse ai compatrioti di effettuare conferenze, tavole rotonde e forum, che si sono tenuti più frequentemente a partire dal 2006 sotto la spinta dell'Organizzazione dei compatrioti russi in Ucraina. Una delle principali denunce portate avanti a partire dal 2008 è stata quella alla graduale riduzione dell'accesso alle fonti culturali e di informazione in russo e di rimpiazzare la lingua russa con quella ucraina. Proprio il problema della lingua russa emerge fortemente nel Paese. Sotto l'Unione Sovietica, il russo era obbligatoriamente utilizzato come lingua negli affari pubblici, insieme all'ucraino. Con la Costituzione del 1996, l'ucraino resta l'unica lingua ufficiale del Paese, ma viene garantito l'uso e la difesa della lingua russa¹¹². In un primo momento, in effetti, era possibile usare ampiamente

¹⁰⁹ Si veda OSIPOV, *Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n. 1, 2013, p. 14 ss. Cfr. anche YUPSANIS, *op. cit.*, p. 118 ss.

¹¹⁰ Si vedano opinione dell'ACFC del 1° marzo 2002, n. I(2002)010, *Opinion on Ukraine*, par. 32, oppure la recente opinione dell'ACFC del 10 marzo 2017, n. IV(2017)002, *Fourth Opinion on Ukraine*, par. 45; in questa opinione si sottolinea anche che la situazione per i russi che vivono in Ucraina è diventata più difficile a seguito del conflitto del 2014. Facendo un confronto tra la prima opinione del 2002 e la più recente del 2017 si può, quindi, notare, come, nel complesso, non si siano fatti passi avanti su questa legge e sui diritti delle minoranze nazionali.

¹¹¹ Mentre maggiore è stata sin da subito l'attenzione prestata ai compatrioti dalle ambasciate russe, che hanno portato avanti diverse iniziative.

¹¹² Si veda l'art. 10 della Costituzione ucraina.

il russo nelle pubbliche amministrazioni ed in molte altre situazioni – ed erano abbastanza diffuse le scuole in cui gli insegnamenti erano tenuti in russo. A partire dal 2008, però, è stata introdotta una serie di leggi o emendamenti che prevedono solamente l'uso dell'ucraino come lingua negli organi statali. In particolare, si tratta di cinque leggi: sull'assistenza al cliente, sull'informazione pubblica, sulla stampa, sulla pubblicità e sul turismo¹¹³. Quella che può essere definita come “ucrainizzazione” ha creato seri problemi ad ampie fasce di popolazione, specialmente quelle russofone che non parlano e capiscono fluentemente l'ucraino. In aggiunta, ci sono state denunce di persone a cui è stato cambiato il nome nella forma ucraina senza il proprio consenso – anche in documenti ufficiali. A ciò va aggiunto il fatto che la questione della lingua russa nel corso degli anni è stata abusata durante le campagne elettorali per fare speculazioni e promesse politiche per ottenere consensi dalle porzioni di popolazioni interessate, promesse poi mai mantenute.

Va anche detto, però, che l'Ucraina ha consentito, almeno fino allo scoppio del conflitto del 2014, alla minoranza russa di festeggiare o commemorare gli anniversari principali della storia russa, pur non fornendo attenzione mediatica e politica – tranne in alcuni casi, in cui c'è stata la partecipazione diretta di autorità locali. Peraltro, anche questo genere di eventi, per il loro significato, è stato più volte utilizzato dai politici ucraini per sollevare polemiche ed ottenere consensi elettorali.

Questi problemi con i compatrioti russi, specialmente quelli legati all'uso della lingua, con la riduzione delle fonti di informazioni e la possibilità di ricevere l'educazione in russo, hanno chiaramente favorito l'aumento delle tensioni nel Paese. Il punto di rottura è stato, infine, raggiunto nel 2014, con lo scoppio del conflitto e l'intervento “paternalistico” della Russia a difesa dei compatrioti, che hanno reso difficile, se non impossibile, qualsiasi dialogo (già precedentemente scarso) tra minoranza russa, Russia ed Ucraina per cercare una soluzione congiunta per risolvere tale questione. In tutto ciò, emergono anche le precedenti responsabilità poli-

¹¹³ Sono, rispettivamente, le leggi numero 2545, 2546, 2549, 2558 e 2559, tutte approvate il 23 maggio 2008. Lo scopo, dunque, è quello di sviluppare nelle aree interessate l'uso esclusivo della lingua ucraina. Ed i settori effettivamente interessati sono moltissimi: pubblicità, pubblicazioni tecniche e scientifiche, informazioni turistiche, informazioni su beni e servizi, la stampa, l'industria del trasporto, le procedure nelle corti amministrative e civili, i contratti bancari, la farmacia e la medicina.

tiche dell'Ucraina, che ha alimentato le tensioni attraverso le leggi emanate e le promesse mai mantenute dei politici¹¹⁴.

Dal 2014, inoltre, è stata rafforzata l'implementazione delle politiche di "ucrainizzazione". Tra queste, la legge del 2016 sulla quota minima di canzoni in ucraino da trasmettere alla radio, la legge del 2017 sull'uso della lingua ucraina in televisione¹¹⁵ e la criticata legge del 2017 sull'educazione¹¹⁶. Inoltre, organizzazioni culturali russe affrontano spesso ostilità o sono costrette a chiudere. L'impatto del conflitto, quindi, è stato gravoso per la minoranza russa in Ucraina (e per gli ucraini russofoni), la cui situazione è sostanzialmente peggiorata¹¹⁷.

4.3 Autonomia culturale e minoranza russa in altri Paesi

Molti Stati in precedenza appartenenti al blocco comunista, sovietico o jugoslavo hanno adottato leggi a tutela delle minoranze etniche nel proprio territorio. Oltre all'Ucraina, si sono mossi in questa direzione Croazia, Estonia, Lettonia, Slovenia, Ungheria e la stessa Russia. I casi più interessanti di tentativo di garantire l'autonomia culturale sono quelli dei due Paesi baltici, dove la minoranza russa è ampia.

Il primo Stato ex-sovietico ad adottare una legge in cui si tutelano le minoranze e si parla di autonomia culturale è stato la Lettonia, nel 1991¹¹⁸. Subito, nel preambolo, si dice che la legge è adottata per garantire a tutte le nazionalità ed ai gruppi etnici del territorio l'autonomia culturale e l'auto-governo della propria cultura. Si può dire che, almeno teoricamen-

¹¹⁴ Cfr. SHAPOVALOVA, *The role of Russia as a kin-state in protecting the Russian minority in Ukraine*, cit., p. 174 ss.

¹¹⁵ Tale legge prevede, tra le altre cose, che sulla televisione nazionale almeno il 75% dei programmi siano in lingua ucraina, mentre sulla televisione e radio locali almeno il 50%. Si veda *Ukrainian language set for media boost in new law*, in *BBC*, 2017, reperibile on line.

¹¹⁶ Si tratta della legge sull'educazione adottata il 5 settembre 2017 del Parlamento ucraino. La legge ha ricevuto le critiche di vari Paesi ed è stata condannata dal PACE, poiché non permette un adeguato insegnamento alle minoranze nazionali nella propria lingua, puntando invece all'esclusiva promozione della lingua ucraina. Si veda il Rapporto del PACE del 10 ottobre 2017, n. 14415, *The new Ukrainian law on education: a major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues*.

¹¹⁷ Si veda nuovamente ACFC, *Fourth Opinion on Ukraine*, cit.

¹¹⁸ Legge adottata dal Consiglio supremo (cioè il Parlamento transizionale della Lettonia tra il 1990 ed il 1993) il 19 marzo 1991, *on the unrestricted development and right to cultural autonomy of Latvia's nationalities and ethnic groups*, e successivamente emendata il 15 giugno 1994.

te, la legge si rifà al modello di autonomia culturale austro-marxista. Tale legge, adottata quando la Lettonia non era ancora definitivamente indipendente, era necessaria alla luce della varietà etnica del Paese, nonché a mostrare un profilo democratico e multiculturale per ottenere il riconoscimento e l'accettazione della comunità internazionale¹¹⁹.

La legge, a differenza di quella ucraina e di quella estone, fa riferimento non solo ai cittadini lettoni, ma anche a tutti i residenti permanenti che vivono sul territorio, dunque garantendo i diritti ad una più ampia fascia di popolazione¹²⁰. Tale legge prevede il diritto di stabilire la propria etnia nei documenti¹²¹, di creare società, organizzazioni o associazioni nazionali¹²², di rispettare tradizioni, simboli e feste nazionali¹²³. Inoltre, è previsto che il governo crei le condizioni materiali per lo sviluppo di educazione, lingua e cultura dei gruppi etnici e delle minoranze presenti nel territorio¹²⁴, che i gruppi nazionali, attraverso le loro organizzazioni, abbiano il diritto di usare i mass media governativi e che il governo pubblici e distribuisca riviste e letteratura delle minoranze¹²⁵.

Tuttavia, anche questa legge ha subito diverse critiche, due in particolare. La prima è che manca una definizione vera e propria di autonomia culturale, che resta un concetto vago. La seconda è che la legge assomiglia più ad una dichiarazione, poiché mancano gli strumenti effettivi affinché venga implementata¹²⁶. Anche l'ACFC, nelle sue opinioni, ha affermato che la legge del 1991 è datata e non si è mostrata del tutto efficace, ed ha sostenuto la necessità che le istituzioni informino e coinvolgano maggiormente le minoranze nazionali sul territorio¹²⁷.

¹¹⁹ In base al censimento più recente, del 2011, in Lettonia la popolazione di etnia lettone è il 62% del totale (circa 1,2 milioni di persone), mentre quella di etnia russa il 27% (circa 560mila persone). In base al precedente censimento del 2000, invece, la popolazione di etnia lettone rappresentava il 58% del totale, contro quasi il 30% di quella di etnia russa. Dati rielaborati dal rapporto *2011 Population and Housing Censuses in Estonia, Latvia And Lithuania*, in *Statistical Office of Estonia, Central Statistical Bureau of Latvia and Statistics Lithuania*, 2015, reperibile on line.

¹²⁰ I soggetti a cui è rivolta vengono richiamati in più punti, tra cui l'art. 2 della legge del 1991.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² *Ivi*, art. 5.

¹²³ *Ivi*, art. 8.

¹²⁴ *Ivi*, art. 10.

¹²⁵ *Ivi*, art. 13.

¹²⁶ Cfr. YUPSANIS, *op. cit.*, pp. 116-117, e OSIPOV, *op. cit.*, p. 12 ss.

¹²⁷ Si vedano opinioni dell'ACFC del 9 ottobre 2008, n. I (2008)002, *Opinion on Latvia*, par. 55 ss., e la più recente opinione dell'ACFC del 18 giugno 2013, n. II(2013)001, *Second Opinion on Latvia*, par. 53 ss.

Anche l'Estonia è caratterizzata dalla presenza di minoranze nazionali e subito dopo l'indipendenza si impegnò a garantire i loro diritti come parte del processo democratico¹²⁸. La stessa Costituzione del 1992 garantiva alle minoranze nazionali di creare agenzie di auto-governo¹²⁹, e tale articolo è stato applicato attraverso l'atto sulle minoranze nazionali del 1993¹³⁰. Inizialmente l'atto venne accolto positivamente, poiché ricordava la simile legge estone del 1925¹³¹. Innanzitutto l'atto del 1993 presenta la definizione di minoranza nazionale, che però si riferisce solo a persone che abbiano la cittadinanza estone, come composta da cittadini che:

«reside in the territory of Estonia; have long-term, sound and permanent ties with Estonia; differ from Estonians by their ethnic belonging, cultural characteristics, religion or language; are led by their wish to collectively maintain their cultural customs, religion or language which are the basis for their common identity»¹³².

Contiene anche una definizione di autonomia culturale:

«the cultural autonomy of a national minority shall mean the right of persons belonging to a national minority to establish cultural autonomy bodies in order to perform culture-related rights granted to them by the Constitution»¹³³.

La legge, sostanzialmente, permette alle associazioni culturali delle minoranze di fare domanda al governo per la creazione di una forma di auto-governo della minoranza e per registrare le persone che appartengono ad un gruppo di minoranza. Non essendo considerati come soggetti legali, gli auto-governi non possono creare altri enti o fare accordi, né hanno

¹²⁸ In base al censimento del 2011, il 70% della popolazione estone è di etnia estone (circa 900mila abitanti), mentre il 25% è di etnia russa (circa 300mila abitanti). Anche nel censimento del 2000 le proporzioni erano simili. Dati reperibili su *2011 Population and Housing Censuses in Estonia, Latvia And Lithuania*, cit.

¹²⁹ Si veda l' art. 50 della Costituzione della Repubblica di Estonia, entrata in vigore il 3 luglio 1992.

¹³⁰ Si tratta del *National Minorities Cultural Autonomy Act*, entrato in vigore il 28 novembre 1993 ed emendato nel 2002.

¹³¹ Si tratta della legge sull'autonomia culturale per le minoranze nazionali del 5 febbraio 1925, che si rifaceva al pensiero di autonomia culturale della scuola austro-marxista. Tale legge fu molto apprezzata perché garantiva effettiva autonomia e forme di auto-governo alle minoranze etniche nel Paese, ed era molto avanzata per l'epoca. Per approfondire su questa legge, si veda YUPSANINS, *op. cit.*, pp. 112-116.

¹³² Art. 1 dell'atto del 1993.

¹³³ *Ivi*, art. 2, comma 1.

la garanzia di ricevere fondi pubblici, a cui comunque possono fare richiesta. È, dunque, lo Stato ad avere il controllo complessivo sullo sviluppo dei gruppi di minoranza¹³⁴.

A causa delle difficoltà legate alla creazione di forme di autogoverno, dal 1993 ne sono state create soltanto due, quella svedese e quella finlandese, che peraltro costituiscono due piccole minoranze del Paese. Al contrario, quella russa, che rappresenta il più vasto gruppo di etnia nazionale tra le minoranze del Paese, ha visto la presenza di due tendenze contrapposte. La prima è legata allo scetticismo dei leader e studiosi appartenenti alla minoranza russa nei confronti dell'atto del 1993, soprattutto perché non è basata su un principio territoriale (la maggior parte dei russi si trova nel nord-est del Paese) e perciò non risponderebbe ai bisogni di questa minoranza. La seconda tendenza riguarda un'altra parte della minoranza russa, che, pur avendo presentato più volte richiesta per la creazione di forme di auto-governo, ha incontrato sempre il rifiuto del governo estone, giustificato tramite svariati pretesti¹³⁵.

In effetti, anche l'atto estone del 1993 ha riscontrato vari problemi. Il regolamento relativo all'attuazione dell'elezione dei consigli culturali delle minoranze, il cui stato legale non è chiarissimo, è stato adottato solo nel 2003. Rilevante è che vengano esclusi dalla definizione di minoranza nazionale i non-cittadini che risiedono nel Paese, che sono prevalentemente di etnia russa. Inoltre, la legge non dà garanzie di supporto economico da parte dello Stato. Per queste (ed anche altre) ragioni, l'atto del 1993 ha perso gli iniziali commenti positivi ed ha subito diverse critiche¹³⁶.

Neppure sono mancate le critiche all'atto del 1993 nelle diverse opinioni presentate dall'ACFC. Le principali riguardano lo scarso impatto della legge sulla creazione di corpi di auto-governo, l'esclusione dei non-cittadini estoni – che pure rappresentano un'importante porzione delle minoranze nel Paese –, il rischio di escludere le minoranze numericamente piccole dall'applicazione della legge¹³⁷. L'ACFC è anche arrivato a sostenere che l'atto è inefficace e poco pratico, fino a dichiarare che è

¹³⁴ Per approfondire sulla legge, si veda YUPSANINS, *op. cit.*, p. 119 ss.

¹³⁵ Cfr. OSIPOV, *op. cit.*, p. 11 ss. e YUPSANIS, *op. cit.*, p. 121 ss.

¹³⁶ Per approfondire sulle criticità della legge, si suggerisce ancora YUPSANIS, *op. cit.*, p. 122 ss., che dà anche una condivisibile spiegazione sul perché il paragone tra la legge del 1925 e l'atto del 1993 non sia del tutto valido, essendo cambiati decisamente il contesto storico ed etnico nel Paese.

¹³⁷ Su questo aspetto, l'atto prevede il numero minimo di 3mila cittadini estoni che si devono registrare per creare un consiglio culturale. Tale soglia, però, è difficilmente raggiungibile da alcuni gruppi etnici minori, come quello ucraino e bielorusso.

lontano dalla realtà e dall'evoluzione demografica del Paese, più volte raccomandando di effettuare emendamenti per migliorarlo ed adattarlo alle diverse realtà delle minoranze¹³⁸.

A differenza di quanto successo in Ucraina, nei casi di Lettonia ed Estonia la Russia si è solo limitata a condannare il trattamento della minoranza russa nei due Paesi, attraverso risoluzioni parlamentari, dichiarazioni del Ministero degli Esteri o qualche campagna mediatica. Solo verso l'Estonia sono state introdotte alcune sanzioni. In generale, però, è mancata qualsiasi forma di protesta politica, soprattutto perché le minoranze russe nei due Paesi baltici si sono mostrate abbastanza passive¹³⁹.

4.4 Le minoranze in Russia

La Russia è caratterizzata da un'ampia varietà etnica¹⁴⁰, per questo ha adottato nel 1996 la legge sull'autonomia nazionale e culturale¹⁴¹. Benché in base alla visione bolscevica le autonomie nazionali, viste negativamente, dovessero essere ristrette, dopo il crollo dell'Unione Sovietica la soluzione di garantire una certa autonomia in un territorio così vasto e variegato appariva l'unica plausibile. Paradossalmente, la legge del 1996 sembrava proprio essere ispirata e vicina al modello austro-marxista¹⁴². L'autonomia culturale e nazionale viene rappresentata come una specie

¹³⁸ Peraltro, lo stesso governo estone, a seguito delle opinioni dell'ACFC, ha ammesso in alcuni casi le difficoltà nell'applicare la legge, pur non adottando provvedimenti concreti per migliorarla. Sull'ACFC, si vedano le varie opinioni: opinione dell'ACFC del 14 settembre 2001, n. I(2002)005, *Opinion on Estonia*, par. 29, 68 e p. 16 ss.; opinione dell'ACFC del 24 febbraio 2005, n. II(2005)001, *Second Opinion on Estonia*, par. 26 ss. e par. 66 ss.; opinione dell'ACFC del 7 novembre 2011, n. III(2011)004, *Third Opinion on Estonia*, par. 12, 26, 61 ss.; Opinione dell'ACFC del 19 marzo 2015, n. IV(2015)002, *Fourth Opinion on Estonia*, par. 38 ss., par. 93 ss.

¹³⁹ Si veda TRENIN, *Post-imperium: a Eurasian story*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, 2011, p. 196 ss.

¹⁴⁰ In base al censimento del 2010, la popolazione russa è composta da circa 142 milioni di abitanti e comprende più di 150 diverse etnie o minoranze, tra cui spiccano i tartari (quasi il 4%) e gli ucraini (circa 1,5%), mentre l'etnia russa rappresenta circa l'80% di quella totale. Dati rielaborati da Том 4. *Национальный состав и владение языками, гражданство*, in *Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года*, 2010, reperibile on line.

¹⁴¹ Si tratta della legge federale della Federazione Russa n. 74 del 17 giugno 1996, *Federal Law about National and Cultural Autonomy*, come successivamente emendata.

¹⁴² Si veda BOWRING, *Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians*, in *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, n. 2, 2002, pp. 229-250.

di associazione pubblica, più che un'entità legale, in cui i cittadini della Federazione Russa che appartengono ad una certa minoranza etnica di un territorio possono volontariamente auto-organizzarsi, per mantenere i propri caratteri nazionali ed al contempo rafforzare l'unità con la Russia e favorire le attività di integrazione nel Paese¹⁴³. Le autonomie culturali e nazionali si basano sui principi di libero riconoscimento, di auto-governo e auto-organizzazione, rispetto del pluralismo¹⁴⁴, e sono previste a livello locale, regionale e federale¹⁴⁵. A queste autonomie sono garantiti diritti quali la preservazione e lo sviluppo dell'identità nazionale in varie forme (linguistica, culturale, storica, tradizionale), la creazione di mezzi di comunicazione e di informazione, nonché di associazioni culturali, la partecipazione in ONG¹⁴⁶. Inoltre, è previsto che le minoranze ricevano l'educazione nella lingua nativa e possano scegliere la lingua di istruzione¹⁴⁷. Le autonomie locali hanno la possibilità di attingere le proprie risorse economiche dal bilancio locale, regionale e federale, oltre che da privati ed autonomamente¹⁴⁸.

Inizialmente la legge del 1996 fu presentata come un successo del governo russo e riscosse ampi consensi tra le minoranze nazionali, convinte di poter ottenere risorse ed accesso al potere statale. Il successo è mostrato anche dalla costituzione di centinaia di autonomie nazionali e culturali, tanto a livello locale e regionale, quanto statale¹⁴⁹.

Anche l'ACFC ha mostrato alcuni apprezzamenti per la legge, perché poteva favorire il miglioramento della protezione delle minoranze. Tuttavia, ha soprattutto evidenziato la presenza di una serie di elementi critici. In primo luogo, la legge è rivolta solo ai cittadini russi e non a tutti i residenti appartenenti a minoranze etniche. Un secondo problema è che la

¹⁴³ Art. 1 della Legge del 1996, come emendato nel 2004. È interessante notare che in questo articolo si fa uso dell'espressione "cultural self-determination", che sembra richiamare in modo retorico il principio garantito dalla stessa Costituzione russa, art. 5; questo tipo di auto-determinazione può essere ricondotta ad una forma di auto-determinazione interna della minoranza. Si veda OSIPOV, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴⁴ Art. 2 della legge del 1996.

¹⁴⁵ *Ivi*, art. 5.

¹⁴⁶ *Ivi*, art. 4.

¹⁴⁷ *Ivi*, art. 10.

¹⁴⁸ *Ivi*, art. 16. Va sottolineato che le autonomie *potrebbero* attingere alle risorse economiche statali, ma non è garantito.

¹⁴⁹ È utile specificare che ogni minoranza nazionale può costituire una sola autonomia nazionale e culturale a livello locale e regionale, e che la legge mira ad avere una rappresentanza unitaria di ciascuna autonomia a livello federale. Per approfondire sul funzionamento e sulla struttura delle autonomie, si consigliano YUPSANIS, *op. cit.*, p. 127 ss., e BOWRING, *op. cit.*, p. 240 ss.

legge sembra escludere le attività di carattere politico tra quelle portate avanti dalle autonomie nazionali e che, anche a causa delle regole di funzionamento delle autonomie, queste hanno scarsa influenza nel processo decisionale o semplicemente consultivo. A ciò si aggiunge il problema dei finanziamenti statali (ai vari livelli), sulle cui procedure e criteri di assegnazione la legge non è chiara¹⁵⁰. L'ACFC suggeriva, dunque, di rendere più inclusiva la legge, sia per quanto riguarda i soggetti a cui è rivolta che nella partecipazione più attiva all'attività decisionale, nonché rendere più chiari lo stato legale e le competenze delle autonomie nazionali e culturali e l'allocazione dei fondi¹⁵¹.

Sono state sollevate anche altre critiche alla legge del 1996. Innanzitutto emerge il fatto che lo stato di autonomia nazionale e culturale è ridotto, essendo le autonomie paragonate ad associazioni pubbliche; oltre a ciò, la creazione di un'autonomia richiede così tanti obblighi legali che è più facile costituire una ONG di carattere culturale, che pure può svolgere funzioni simili a quelle garantite all'autonomia nazionale. Accanto a ciò, il problema dei finanziamenti rende difficile lo sviluppo di efficaci politiche linguistiche ed educazionali per le autonomie – e ciò le rende molto simili a ONG no-profit. Per certi versi, dunque, sembra che le autonomie nazionali e culturali rappresentino delle ONG con uno *status* più elevato, ma nel complesso non ricreino l'idea di autonomia culturale della scuola austro-marxista. Nondimeno, le autonomie culturali continuano ad ottenere successo nel Paese, soprattutto tra le élite, perché possono garantire uno *status* simbolico alle autonomie e garantire dei benefici, più potenziali che effettivi, quali ricerca di ambizioni politiche e personali, supporto e finanziamenti statali, piuttosto che garantire una vera e propria salvaguardia dello *status* di minoranza etnica¹⁵².

¹⁵⁰ A quest'ultima constatazione il governo russo aveva risposto che in effetti le opportunità economiche fornite dalla legge non sono pienamente sfruttate, ma che la colpa di ciò è da attribuire alle minoranze, non capaci di ottenerle. Si veda il commento del Governo della Federazione Russa dell'11 ottobre 2006, n. II(2006)006, sulla seconda opinione dell'ACFC relativa all'implementazione del FCNM da parte della Federazione Russa, p. 4.

¹⁵¹ Si vedano: opinione dell'ACFC del 13 settembre 2002, n. I(2003)005, *Opinion on the Russian Federation*, para. 22 e 43 ss.; opinione dell'ACFC dell'11 maggio 2006, n. II(2006)004, *Second Opinion on the Russian Federation*, para. 23, 68, 90, 172; opinione dell'ACFC del 24 novembre 2011, n. III(2011)010, *Third Opinion on the Russian Federation*, para. 72 ss.

¹⁵² Cfr. BOWRING, *op. cit.*, p. 244 ss., TORODE, *National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 15, N. 2, 2008, p. 182 ss., OSIPOV, *op. cit.*, p. 14 ss., e FILIP-

4.5 La necessità dell'autonomia culturale per le minoranze

Nei casi analizzati, le leggi sull'autonomia culturale non sono state implementate come era inizialmente atteso, né hanno funzionato come previsto dal modello austro-marxista, a cui, a vari livelli, si ispiravano. Le ragioni di ciò sono rintracciabili in due problemi di fondo. Il primo è legato all'origine di queste leggi: nel caso estone e lettone, sono state introdotte per promuovere un'immagine democratica e multiculturale del Paese dopo l'indipendenza, nel caso russo per ottenere lealtà e fiducia delle minoranze nel Paese e garantire la stabilità territoriale; in entrambi i casi, tuttavia, si è trattato di una proposta proveniente dall'alto, che non ha visto un ruolo attivo a monte delle minoranze a cui era rivolta¹⁵³. Il secondo problema è relativo allo *status* garantito alle minoranze, spesso neppure in modo chiaro. Si tratta di un riconoscimento simbolico dell'autonomia culturale e del ruolo di minoranza, che pure garantisce alcuni diritti e privilegi, piuttosto che di un vero e proprio regime normativo che garantisca una posizione particolare a queste minoranze. Peraltro, alcune di esse sono appagate da questa situazione, come accade in Russia. Tuttavia manca la volontà dei governi di migliorare il funzionamento di queste leggi, e di accrescere effettivamente i diritti legati all'autonomia culturale delle minoranze – ad esempio, coinvolgendoli nel processo politico e legislativo. Si potrebbe dire che l'autonomia culturale venga utilizzata dai governi per evitare accuse di discriminazione e ridurre le mobilitazioni di questa parte di società, a scopo di stabilizzazione del Paese, piuttosto che di democratizzazione o di tutela dei diritti di tali gruppi.

Il riconoscimento dell'autonomia culturale per le minoranze, anche se garantita per ragioni opportunistiche e solo simbolicamente, è ugualmente necessario per tutelare i loro diritti e la loro integrazione nel Paese. Potrebbe, però, non essere abbastanza per garantire la stabilità territoriale e frenare le richieste di autonomia territoriale (come ha talvolta fatto la minoranza tedesca in Russia), o addirittura di indipendenza. Quest'ultimo è il caso delle minoranze russe in Ucraina, la cui riduzione dell'autonomia

POVA, FILIPPOV, *National-Cultural Autonomy in Post-Soviet Russia over Two Decades: Concept and Institution*, 2015, p. 51 ss., reperibile on line.

¹⁵³ Al contrario, per esempio, nel modello di autonomia culturale estone del 1925 c'era stato anche una forte richiesta delle stesse minoranze nel Paese, e l'autonomia culturale non era stata attribuita solo per ragioni di opportunismo, ma piuttosto per garantire un principio molto sentito in quel contesto storico.

culturale e dei diritti ha portato ad uno strappo con il Paese, tanto da essere giustificato dalla Russia per intervenire a loro protezione a seguito della crisi del 2014.

Il caso ucraino, quindi, rappresenta nello spazio post-sovietico l'esempio più evidente di come non possa bastare riconoscere solo formalmente l'autonomia culturale alle minoranze, ma sia necessario fornire gli strumenti per l'effettiva realizzazione della stessa – sia pure non per una questione di principio, ma per fini politici¹⁵⁴. Pertanto, si dovrebbero garantire alle autonomie culturali il controllo e l'implementazione della attività che li riguardano, quali l'educazione, la libertà religiosa, l'informazione, fornendo loro scuole, luoghi di culto, giornali e riviste, centri di comunità dove incontrarsi e discutere. Ciò richiede, oltre all'effettivo stanziamento dei fondi economici statali, anche un interscambio attivo e costante dal punto di vista politico con le autorità locali e statali, che permetta un coinvolgimento delle minoranze nel processo decisionale ed una maggiore comprensione delle loro necessità da parte delle autorità statali. Infine, accanto a ciò, si dovrebbe educare la popolazione alla tolleranza ed accettazione delle minoranze e favorire la lotta alle discriminazioni, cercando un dialogo tra le parti ed evitando spaccature forti tra etnia predominante e minoranze¹⁵⁵.

Lo stesso ACFC fornisce alcune prime indicazioni per avere un miglioramento delle autonomie culturali:

«[w]here State Parties provide for such cultural autonomy arrangements, the corresponding constitutional and legislative provisions should clearly specify the nature and scope of the autonomy system and the competencies of the autonomous bodies. In addition, their legal status, the relations between them and other relevant State institutions as well as the funding of the envisaged autonomy system, should be clarified in the respective legislation. It is important that persons belonging to national minorities

¹⁵⁴ Oltre alla stabilità territoriale, l'effettiva garanzia dell'autonomia culturale toglierebbe ogni motivo di intervento, più o meno giustificabile su queste basi, di uno Stato negli affari interni di un altro Paese per tutelare i propri cittadini all'estero.

¹⁵⁵ Una simile spaccatura c'è attualmente in Ucraina, ma ha origine precedente al conflitto del 2014, quando si è accentuata (specialmente a causa di estremisti di destra e nazionalisti). È rintracciabile nel *cleavage* mai sanato tra est ed ovest nel Paese, nella mancata implementazione della legge sulle autonomie culturali del 1992, nelle stesse difficoltà di gestione della Crimea e dei rapporti con la Russia sin dalla caduta dell'Unione Sovietica. Peraltro, è tutt'ora rintracciabile anche nelle periodiche violenze che avvengono contro le minoranze (di qualsiasi etnia) nel territorio controllato dal governo, inclusa Kiev.

be involved and that their views be duly taken into account when legislation on autonomy arrangements is being prepared or amended»¹⁵⁶.

In altre parole, è necessario che nelle legislazioni sia chiarito del tutto lo stato legale delle autonomie culturali ed il loro funzionamento, nonché il rapporto con lo Stato e come ricevere fondi e finanziamenti. Risulta importante anche il coinvolgimento diretto e l'opinione delle minoranze nei casi in cui lo Stato sviluppi iniziative che le coinvolgono. Comunque, è improbabile che le raccomandazioni dell'ACFC vengano adottate (quantomeno nel breve periodo), così come è difficile che avvenga un *upgrade* dell'autonomia culturale secondo il vero modello austro-marxista.

In conclusione, l'attuale stato dell'autonomia culturale non può garantire un pieno godimento dei relativi diritti alle minoranze, ma quantomeno fornisce loro uno spazio in cui muoversi, migliore rispetto al non averne alcuno. Da questo spazio, spetta alle minoranze non accontentarsi dello *status quo* e, con l'aiuto degli strumenti a propria disposizione, fare pressioni sugli attori statali per ottenere dei progressi, anche mettendo in luce la necessità (per tutte le parti coinvolte) dell'autonomia culturale. In tal modo, infatti, sarebbe possibile tanto garantire i diritti delle minoranze, rispettando così diverse disposizioni di diritto internazionale, quanto evitare che la tutela delle minoranze nazionale in un Paese divenga la giustificazione per un intervento militare o negli affari di uno Stato¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Commento dell'ACFC del 27 febbraio 2008, n. 31DOC(2008)001, *on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, para. 136. In generale, si veda *ivi*, para. 133 ss.

¹⁵⁷ Su questo paragrafo, cfr. YUPSANIS, *op. cit.*, p. 133 ss., FILIPPOVA, FILIPPOV, *op. cit.*, p. 56 ss., OSIPOV, *op. cit.*, p. 13 ss.

Capitolo III

La violazione dei diritti umani nel conflitto di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo

1. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR)

La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) costituisce l'organo giurisdizionale di garanzia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Insieme la Convenzione e la Corte rappresentano il maggior risultato ottenuto dal Consiglio d'Europa (CoE), l'organizzazione internazionale fondata nel 1949 con il Trattato di Londra, che mirava a svolgere il ruolo di struttura unificante del continente europeo nel secondo dopoguerra, tanto contro la minaccia comunista, quanto per combattere possibili derive autoritarie nel continente. Al giorno d'oggi si può dire che il compito del Consiglio d'Europa sia quello di garantire la promozione dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto¹. Il Consiglio d'Europa ha una struttura tripartita, essendo composto dall'Assemblea consultiva (dove si riuniscono i parlamentari nazionali designati dai Paesi membri), dal Comitato dei Ministri (composto dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri) e dal Segretario generale. Il Consiglio d'Europa non ha poteri normativi, ma può emanare atti non giuridicamente vincolanti, quali raccomandazioni e risoluzioni di carattere generale, che possono essere rivolti sia dall'Assemblea al Comitato dei Ministri, sia dal Comitato ai Paesi membri. Il Comitato ha anche un altro importante compito, cioè quello di sorvegliare sull'esecuzione delle sentenze della Corte².

Attualmente fanno parte del Consiglio d'Europa 47 Stati, tra cui l'Ucraina e la Federazione Russa, entrati rispettivamente nel 1995 e nel 1996, dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Tutti gli Stati membri sono vincolati alla CEDU e, di conseguenza, alla Corte. In generale, un Paese

¹ Come si può dedurre dallo Statuto del Consiglio d'Europa, adottato a Londra il 5 maggio 1949, in particolare nel preambolo e nell'art. 3.

² Per approfondire in generale sul CoE, si vedano RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2013, p. 312 ss., e PINESCHI, *Diritti umani (protezione internazionale dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2012, Annali V, p. 574 ss., oltre che lo stesso sito on line del Consiglio.

per divenire membro del Consiglio d'Europa bisogna deve appartenere al continente europeo, rispettare i diritti fondamentali e condividere i valori dell'organizzazione. Si può anche perdere lo *status* di Paese membro, tramite recesso oppure attraverso l'espulsione, che avviene nei casi in cui uno Stato non rispetti i principi dell'organizzazione ed i diritti umani che tutela. In tal caso, lo Stato viene prima sospeso dal Comitato dei Ministri ed invitato a ritirarsi, poi espulso se non si ritira spontaneamente³.

Oltre alla CEDU, che rappresenta il fulcro nella tutela dei diritti umani del Consiglio d'Europa, sono stati adottati anche altri trattati *ad hoc*, tra i quali spiccano la Carta sociale europea⁴, la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti⁵, la menzionata Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995 e la Convenzione contro la tratta degli esseri umani⁶.

1.1 La Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (anche nota come Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU) è stata adottata a Roma nel 1950 ed è entrata in vigore nel 1953; attualmente vincola tutti i 47 Stati membri del Consiglio d'Europa. Tale Convenzione, che è in parte ispirata alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, rappresenta per le sue disposizioni uno strumento rivoluzionario per l'epoca, nonché un modello per le successive carte o convenzioni sui diritti umani adottate a livello regionale. Infatti, la Convenzione introduce per la prima volta la possibilità di un

³ Si vedano gli artt. 7 e 8 dello Statuto del CoE. A riguardo, esiste solo un precedente, quello della Grecia dopo il colpo di Stato dei colonnelli nel 1967. In realtà, in questo caso nel 1969 la Grecia abbandonò spontaneamente il CoE, mentre allo stesso tempo venne espulsa. Il Paese è stato successivamente riammesso nel CoE nel 1974.

⁴ Adottata a Torino il 18 ottobre 1961, essa disciplina i diritti sociali ed economici. Il controllo sul rispetto di tali diritti spetta ad un Comitato indipendente, che esamina i rapporti periodici presentati dagli Stati membri oppure i rapporti presentati da altri soggetti (quali ONG ed organizzazioni di lavoratori). Esso, però, non ha a disposizione un meccanismo di garanzia di tipo giurisdizionale, né è possibile effettuare ricorsi individuali presso tale Comitato.

⁵ Adottata a Strasburgo il 26 novembre 1987.

⁶ Adottata a Varsavia il 16 maggio 2005. I trattati indicati costituiscono un elenco non esaustivo, poiché sono state adottate anche altre convenzioni sui più disparati temi, tra cui i diritti dei bambini, la lotta contro la violenza sulle donne, la biomedicina. Per approfondire su queste convenzioni, si rinvia al sito on line del CoE.

ricorso individuale a livello sopranazionale contro lo Stato parte in caso di violazione dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione.

La CEDU è divisa in due parti, una sostanziale e l'altra procedurale. Nella prima parte vengono elencati i diritti tutelati dalla Convenzione, mentre nella seconda sono stabiliti i meccanismi di garanzia e funzionamento della stessa Convenzione e della Corte. La Convenzione ha ricevuto alcune integrazioni o modifiche, specialmente attraverso l'adozione di protocolli addizionali⁷.

I diritti garantiti dalla Convenzione o dai protocolli possono essere suddivisi in alcune categorie⁸. In primo luogo ci sono le libertà delle persone fisiche, che comprendono il diritto alla vita, il divieto di trattamenti inumani e degradanti, il divieto di schiavitù e di lavoro forzato o obbligatorio, il diritto alla libertà ed alla sicurezza⁹. In secondo luogo vi rientrano i diritti ad un equo processo, che comprendono il diritto ad un equo processo (che rappresenta il diritto a cui si fa maggiormente ricorso di fronte alla Corte), che include il principio della presunzione di innocenza, ed il principio di irretroattività in materia penale¹⁰. Un'altra categoria comprende il diritto al rispetto della vita privata, familiare, del domicilio e della corrispondenza ed il diritto di sposarsi e fondare una famiglia¹¹. Inoltre, viene garantita la libertà di pensiero, che prevede i diritti alla libertà di pensiero e alla libertà di espressione e di informazione¹². Altri diritti prevedono la protezione dell'attività sociale e politica, in particolare la libertà di associazione ed il diritto a libere elezioni¹³. Infine, l'ultima categoria consiste nel rispetto al diritto dei beni e delle proprietà, garanti-

⁷ Sono stati adottati 16 protocolli addizionali alla CEDU, di cui 15 già entrati in vigore (l'ultimo, il Protocollo n. 16, a partire dal 1° agosto 2018), mentre il Protocollo n. 15 non ha ancora ricevuto il numero necessario di ratifiche. Peraltro, non tutti i protocolli sono stati ratificati da tutti gli Stati che hanno sottoscritto la Convenzione. Tra questi protocolli, alcuni contengono un ampliamento dei diritti umani enunciati nella Convenzione (ad esempio, il Protocollo n. 1, il n. 4 ed il n. 6), mentre altri prevedono degli emendamenti di carattere procedurale. Tra questi, spiccano il Protocollo n. 11 (che ha rivoluzionato completamente il sistema di controllo della CEDU) ed il n. 14. Per approfondire sul testo e sul contenuto dei protocolli si rinvia al sito on line della ECHR, mentre sulle modifiche principali apportate, si veda VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., Bari, 2016, p. 73 ss.

⁸ Si veda la suddivisione di COHEN-JONATHAN, *Aspects européens des droits fondamentaux. Libertés et droits fondamentaux*, III ed., Parigi, 2002, p. 82 ss.

⁹ Rispettivamente, artt. 2-5 della CEDU.

¹⁰ Artt. 6 e 7 della CEDU.

¹¹ Artt. 8 e 12 della Convenzione.

¹² Artt. 9 e 10 della CEDU.

¹³ Si tratta, rispettivamente, dell'art. 11 della CEDU e dell'art. 3 del Protocollo addizionale n. 1 del 1952.

to tanto alle persone fisiche quanto a quelle giuridiche¹⁴. Questi diritti impongono, quindi, agli Stati membri, sia obblighi di astensione, che di adozione delle misure necessarie affinché siano garantiti.

I diritti tutelati dalla CEDU non vanno considerati come assoluti, nonostante la stessa Corte tenda a darne un'interpretazione estensiva. Infatti il rispetto della Convenzione può presentare delle eccezioni, attuabili attraverso clausole di limitazione che permettono agli Stati di ridurre l'esercizio di taluni diritti per tutelare l'interesse pubblico o i diritti di altri soggetti. Allo stesso modo, sono possibili delle deroghe alla Convenzione in casi eccezionali. Si tratta di eventi tassativi, cioè situazioni di crisi o di pericolo che minacciano la popolazione e la vita dello Stato, quali una guerra oppure un'emergenza pubblica, durante cui lo Stato può sospendere l'applicazione di alcuni diritti. In questi casi, comunque, lo Stato deve seguire degli obblighi procedurali, quali tenere informato il Segretario generale circa le misure adottate, le ragioni che le hanno determinate ed il limite temporale della deroga; la trasgressione di tali obblighi costituisce una violazione della Convenzione. Peraltro, permane un nucleo di diritti inderogabili, in particolare il diritto alla vita, il divieto della tortura e di trattamenti inumani o degradanti, il divieto di schiavitù, il rispetto del principio di legalità¹⁵.

I diritti garantiti dalla Convenzione riguardano tutti gli individui, sia cittadini che stranieri, presenti sul territorio di uno Stato parte¹⁶. Pertanto, devono essere garantiti a livello statale e di ordinamento interno, prima che a livello europeo (in quanto la Corte agisce in base al principio di sussidiarietà). Inoltre, la Convenzione prevede dei vincoli *erga omnes*, cioè degli obblighi solidali per cui è possibile che uno Stato presenti un ricorso contro un altro Stato che ha violato la Convenzione, anche se non è stato materialmente danneggiato dalla violazione.

L'applicazione territoriale della Convenzione, invece, ha suscitato molto interesse, poiché ci si chiedeva se la Convenzione fosse applicabile all'estero in un territorio controllato da uno Stato parte. In un primo momento la Corte aveva dato un'interpretazione estensiva dell'applicazione territoriale, affermando che la Convenzione era applicabile anche in caso di attività statali svolte all'estero. Successivamente, però, la stessa Corte ha dato un'interpretazione più restrittiva, affermando che l'applicazione

¹⁴ Art. 1 del Protocollo addizionale n. 1.

¹⁵ Per approfondire sulle eccezioni e sulle deroghe dei diritti previsti dalla CEDU e dai protocolli aggiuntivi, v. PINESCHI, *op. cit.*, p. 575.

¹⁶ Art. 1 della CEDU.

extraterritoriale della Convenzione può avvenire solo in circostanze eccezionali, quali il controllo effettivo di un territorio oppure in caso di attività diplomatica svolta all'estero o di atti compiuti su mezzi di Stati parte (quali navi o aeromobili battenti bandiera di uno Stato membro). In altre parole, dunque, il principio di territorialità costituisce la regola, mentre l'extraterritorialità un'eccezione nei casi in cui il governo di uno Stato parte (anche tramite suoi agenti) eserciti un controllo effettivo, globale, un'influenza decisiva su un'area o controllo personale sugli individui. Al contrario, sono stati dichiarati irricevibili ricorsi relativi a fatti la cui responsabilità era attribuita ad organizzazioni internazionali di cui erano membri Stati parte della CEDU¹⁷. L'applicazione della Convenzione *ratione materiae*, invece, riguarda solo i diritti espressamente riconosciuti dalla Convenzione (o dai protocolli). La Corte, tuttavia, ha esteso la tutela anche a diritti non espressamente tutelati dalla Convenzione, attraverso un'interpretazione ampia della stessa. In base al criterio soggettivo, invece, la Convenzione si applica soltanto agli Stati parte, i quali hanno sia legittimazione attiva ad agire, sia legittimazione passiva ad essere convocati dinanzi alla Corte. Sebbene gli Stati potrebbero essere chiamati a rispondere solo per la condotta dei propri organi, la Corte spesso ha affermato anche la responsabilità degli Stati per violazioni commesse da individui privati¹⁸. Infine, per quanto riguarda l'applicazione temporale, la Convenzione vincola uno Stato solo dal momento della ratifica. Ciononostante, uno Stato può essere sottoposto al giudizio della Corte nel caso in cui abbia violato la Convenzione prima di averla ratificata e proseguito con tale comportamento anche successivamente alla ratifica¹⁹.

1.2 Composizione e funzionamento della Corte

La vera novità della CEDU è rappresentata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, sebbene la responsabilità di far rispettare i diritti garantiti dalla Convenzione ricada in primo luogo sugli Stati che l'hanno sottoscritta.

¹⁷ Per approfondire sul tema della territorialità, si vedano RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 313 ss., e PINESCHI, *op. cit.*, p. 580 ss.

¹⁸ In questi casi, la responsabilità è attribuita allo Stato per un'omissione, in quanto non ha tutelato adeguatamente l'individuo dalle violazioni, e non per aver compiuto l'atto. Infatti, gli Stati parte della Convenzione hanno un obbligo positivo non solo a rispettare i diritti garantiti dalla stessa Convenzione, ma anche a proteggere i cittadini da eventuali violazioni di tali diritti commesse da privati.

¹⁹ Sugli ambiti di applicazione della CEDU si veda anche VILLANI, *op. cit.*, p. 75 ss.

La Corte, infatti, in base al principio di sussidiarietà, può controllare a sua volta il rispetto di tali diritti.

L'odierno sistema di funzionamento della Corte è diverso rispetto a quello originario, come conseguenza delle modifiche apportate dai protocolli n. 11 e n. 14²⁰. Attualmente il sistema di protezione dei diritti umani all'interno del Consiglio d'Europa ha esclusivamente carattere giurisdizionale ed è incentrato pienamente sulla Corte, che ha sede a Strasburgo ed è composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati parte della CEDU. Tali giudici siedono nella Corte a titolo individuale, devono svolgere il loro ruolo in modo imparziale (e sono pertanto indipendenti dallo Stato di provenienza), restano in carica per 9 anni (o fino al raggiungimento dei 70 anni di età) e non sono rieleggibili²¹. I giudici, durante il loro mandato, non possono svolgere attività che non siano compatibili con i loro obblighi di imparzialità ed indipendenza, né che impediscano loro di svolgere a tempo pieno il proprio lavoro. Un giudice può essere rimosso dal proprio incarico soltanto per decisione degli altri giudici, con votazione a maggioranza di due/terzi, qualora non soddisfi più i criteri richiesti per ricoprire tale ruolo²².

La Corte si può riunire in diverse formazioni, ognuna con funzioni diverse: Giudice unico, Comitato di tre giudici, Camera di sette giudici, Grande Camera di diciassette giudici ed Assemblea plenaria. Quest'ultima, in realtà, svolge solamente un ruolo amministrativo e si riunisce in casi particolari, quali l'elezione del Presidente della Corte (e dei vice-presidenti) o l'adozione del regolamento. Il Giudice unico svolge il ruolo di filtro preliminare nei ricorsi individuali, poiché può dichiarare il ricorso irricevibile (e tale decisione è definitiva), oppure, in caso contrario, trasmetterlo al Comitato. Il Comitato può respingere il ricorso oppure dichiararlo ricevibile e decidere nel merito, ma solo all'unanimità. Se non c'è unanimità, il ricorso viene esaminato dalla Camera, che decide sia sulla ricevibilità che sul merito; la Camera, inoltre, esamina direttamente i ricorsi presentanti dagli Stati, pronunciandosi sulla ricevibilità e sul merito. In

²⁰ Per approfondire sul precedente meccanismo di controllo di rispetto della Convenzione, si rimanda a quanto citato nella nota 7.

²¹ I soggetti candidati come giudici della ECHR devono essere dotati di un'alta caratura morale e possedere nel proprio Paese i requisiti necessari per ricoprire le più alte funzioni giudiziarie oppure essere giuristi di competenza riconosciuta. Essi sono eletti dall'Assemblea parlamentare del CoE a maggioranza dei voti espressi tra una lista di tre candidati proposta dallo Stato di origine del giudice da eleggere.

²² Cfr. il Regolamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, come emendato il 16 aprile 2018 a Strasburgo, Titolo I, Cap. I.

entrambi i casi, se la Camera dichiara il ricorso ricevibile, lo esamina in contraddittorio, allo stesso tempo cercando di favorire una soluzione amichevole della controversia (pur sempre sulla base della tutela dei diritti umani), svolgendo un ruolo di conciliazione. Se viene raggiunta una soluzione amichevole, il ricorso viene stralciato; al contrario, la Camera decide nel merito attraverso una sentenza. Se nei tre mesi successivi alla sentenza non viene effettuato ricorso alla Grande Camera (o le parti dichiarano che non richiederanno un rinvio), la sentenza diviene definitiva, altrimenti la Grande Camera svolge un ruolo di appello e l'eventuale sentenza è definitiva²³. In aggiunta, è possibile effettuare un rinvio alla Grande Camera, su iniziativa della Camera o di una delle parti coinvolte nel giudizio (purché nessuna delle parti si opponga), nei casi in cui ci siano gravi problemi relativi all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione o dei protocolli, oppure se c'è il rischio di creare un contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte²⁴.

Oltre alla competenza giurisdizionale nei contenziosi, la Corte può svolgere anche un ruolo consultivo, in base a cui, su richiesta del Comitato dei Ministri, può emettere dei pareri riguardanti questioni giuridiche circa l'interpretazione della Convenzione o dei protocolli²⁵. Si tratta, tuttavia, di una competenza esercitata in pochissimi casi, poiché è limitata (il parere non può riguardare problemi circa il contenuto o la portata dei diritti e delle libertà previsti dalla CEDU, né questioni che rientrano tra le competenze della Corte o del Comitato dei Ministri) e poiché la stessa Corte ha dato un'interpretazione restrittiva di tale competenza²⁶.

²³ Per l'esattezza, il rinvio non può essere richiesto solo per riesaminare il caso, ma è subordinato ad alcune condizioni, cioè che la questione oggetto del ricorso rischi di creare problemi di interpretazione della Convenzione o dei protocolli, oppure di sollevare un'importante questione di carattere generale. Peraltro, la valutazione di questa condizione viene effettuata preventivamente da un collegio di cinque giudici della Grande Camera, e solo se questo dà valutazione positiva la Grande Camera si pronuncia con sentenza (mentre in caso contrario diviene definitiva la sentenza della Camera).

²⁴ Per approfondire sulla composizione della ECHR si rimanda nuovamente al Regolamento della Corte, Titolo I, mentre sul funzionamento si veda il Titolo II, ed in particolare il capitolo IV, del Regolamento della Corte.

²⁵ Tali pareri, chiaramente, non sono giuridicamente vincolanti e sono pronunciati dalla Grande Camera. Si vedano artt. 47-49 CEDU.

²⁶ Per approfondire sui contenuti di questo paragrafo, cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p. 575 ss., RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 321 ss., e VILLANI, *op. cit.*, p. 75 ss.

1.3 I ricorsi alla Corte

Nel rispetto dei criteri di applicazione, due tipologie di soggetti possono presentare ricorso alla Corte europea: gli Stati parte della Convenzione e gli individui sottoposti alla giurisdizione di uno Stato parte della Convenzione. Per quanto riguarda i ricorsi statali, possono essere presentati anche senza alcun interesse ad agire, quindi non solo nei casi in cui ci sia una controversia tra le parti, ma anche quando uno Stato ritenga che un altro contraente possa aver violato la Convenzione o i protocolli, anche senza essere in alcun modo danneggiato. Si tratta, dunque, di far valere un obbligo *erga omnes*, nel solo interesse di tutelare i diritti garantiti dalla Convenzione o dai protocolli²⁷. Sono, comunque, rari i casi in cui gli Stati assumono l'iniziativa per portare un altro Stato di fronte alla Corte, e si tratta sempre di casi ricollegabili a un contenzioso più ampio tra le parti, generalmente di origine politica. I ricorsi individuali, al contrario, sono estremamente diffusi. Essi possono essere presentati da un individuo (inteso come singola persona fisica, come gruppo di individui privati o come organizzazione non governativa) che ritenga di essere vittima di una violazione della Convenzione (o dei protocolli) da parte di uno Stato membro²⁸. Il ricorrente deve essere colpito in modo diretto dalla violazione di un diritto di cui è titolare, mentre non può ricorrere per un rischio astratto. È, quindi, necessario, che la violazione sia già avvenuta o che il rischio di violazione sia serio e ragionevole, mentre la Corte non può intervenire per un rischio potenziale legato, ad esempio, ad una legge statale. Peraltro, il ricorso individuale può essere presentato anche da altre persone legate alla vittima di una violazione, nel caso in cui questa sia impossibilitata (ad esempio, poiché deceduta).

È necessario che siano rispettate alcune condizioni di ricevibilità affinché i ricorsi siano esaminati nel merito dalla Corte²⁹. Condizioni comuni ai ricorsi statali ed individuali sono il previo esaurimento dei ricorsi interni (cioè, aver utilizzato inutilmente tutti i mezzi di tutela giudiziaria previsti dallo Stato) e la presentazione del ricorso alla Corte europea non oltre i sei mesi dalla pronuncia definitiva del tribunale nazionale. Tali condizioni servono a rispettare il carattere di sussidiarietà della Corte europea rispetto ai giudici nazionali e a garantire la certezza del diritto, ma sono

²⁷ Art. 33 CEDU.

²⁸ Art. 34 CEDU.

²⁹ Art. 35 CEDU.

valide solo nei casi in cui i ricorsi interni siano accessibili ed effettivi. In caso contrario, cioè quando il ricorso interno sarebbe inutile (poiché la giurisprudenza rigetta sistematicamente ricorsi analoghi) o nei casi in cui c'è il rischio di violazione del diritto alla durata ragionevole del processo (e, dunque, il ricorso interno prolungherebbe la violazione), si può adire direttamente la Corte europea.

Altre condizioni, invece, sono specifiche per i ricorsi individuali, in modo da non bloccare l'attività della Corte a causa delle troppe richieste. In particolare, il ricorso individuale è considerato irricevibile quando è anonimo, è essenzialmente identico ad un altro ricorso già esaminato dalla Corte oppure sottoposto ad un'altra istanza internazionale e non contenga fatti nuovi (nel rispetto del principio *ne bis in idem*), non è compatibile con le disposizioni della Convenzione, è manifestamente infondato o abusivo, oppure il ricorrente non ha subito un pregiudizio significativo.

Il ricorso può essere dichiarato irricevibile dalla Corte in un qualsiasi momento del procedimento. Allo stesso modo, la Corte può cancellare un ricorso nei casi in cui la controversia sia stata risolta (ad esempio, attraverso una soluzione amichevole), il ricorrente non abbia più intenzione di mantenere il procedimento, oppure l'esame del ricorso non sia più giustificato (ad esempio, perché si sono persi i contatti con il ricorrente)³⁰.

L'esame dei ricorsi viene effettuato dalla Corte nelle sue diverse composizioni³¹. L'esame nel merito prevede il rispetto dei principi del contraddittorio e di trasparenza e la possibilità di intervento di soggetti terzi. Le sentenze devono essere motivate, sono adottate a maggioranza ed i giudici dissenzienti possono allegare la propria opinione. Una della parti può chiedere l'interpretazione della sentenza entro un anno dalla pronuncia, mentre è possibile richiedere una revisione della sentenza solo nei casi in cui si sia venuti a conoscenza di un fatto nuovo e di importanza decisiva, ma entro sei mesi dalla scoperta di questo fatto.

La sentenza, una volta divenuta definitiva, è obbligatoria per le parti in causa. Essa, comunque, ha solo natura dichiarativa, poiché la Corte dichiara l'eventuale violazione della Convenzione o dei protocolli, ma non

³⁰ Art. 37 CEDU.

³¹ Oltre alle "normali" procedure, vanno segnalati anche i due opposti casi limite di ricorsi palesemente infondati (*icto oculi* irricevibili) e quelli immediatamente fondati, che si realizzano nei casi di ricorsi c.d. ripetitivi, basati su una giurisprudenza riconosciuta e consolidata della Corte. In questi casi, generalmente riconducibili a violazioni sistematiche o strutturali della Convenzione, si è iniziato a far uso della cosiddetta "sentenza pilota". Per approfondire a riguardo, si veda VILLANI, *op. cit.*, p. 88 ss.

condanna lo Stato ad adottare determinati comportamenti o specifiche misure (anche se recentemente la situazione si sta evolvendo, poiché la Corte spesso indica le modalità attraverso le quali lo Stato deve dare concreta attuazione all'obbligo). Infatti, è lo Stato che decide in che modo eseguire la sentenza, mantenendo un certo margine di apprezzamento, ma è obbligato ad assicurarne l'esecuzione. Nei casi in cui, invece, la Corte accerti che lo Stato non potrà completamente rimuovere le conseguenze della propria violazione, solitamente stabilisce un'equa soddisfazione alla parte lesa³². Inoltre, la sentenza riguarda il caso specifico della violazione e non il quadro generale circa il rispetto della Convenzione europea nello Stato (salvo i casi di violazioni strutturali della CEDU). Peraltro, sebbene la sentenza riguardi il caso specifico, l'interpretazione della Convenzione e la giurisprudenza creata dalla Corte devono essere seguite dai giudici nazionali, che si devono, pertanto, conformare a queste³³.

Il controllo sull'esecuzione delle sentenze della Corte (ed anche delle decisioni di cancellazione del ricorso della Corte a seguito di una composizione amichevole) spetta al Comitato dei Ministri, a cui gli Stati devono comunicare le misure adottate. Per eseguire la sentenza è necessario porre fine alla violazione, eliminandone gli effetti e ripristinando la situazione originaria. I provvedimenti che lo Stato deve assumere possono essere di carattere particolare (relativi al solo ricorrente) o generale (cioè di natura legislativa, attraverso la modifica o l'abrogazione di talune disposizioni). Il Comitato può agire in due modi per far attuare la sentenza. In primo luogo, quando l'esecuzione è ostacolata dal disaccordo tra le parti sull'interpretazione della sentenza, il Comitato può invitare la Corte a pronunciarsi sulla questione. In secondo luogo, se lo Stato non si conforma all'obbligo di eseguire la sentenza, il Comitato può adire la Corte; se la Corte accerta tale negligenza, il Comitato potrà adottare le misure necessarie a far rispettare la sentenza³⁴.

Infine, un'interessante prassi seguita dalla Corte è quella di adottare delle misure cautelari provvisorie (*ad interim*) su richiesta di una delle parti coinvolte nel ricorso o d'ufficio, in modo da tutelare l'interesse della par-

³² Si tratta di una prassi piuttosto frequente, in base a cui la Corte impone allo Stato di pagare una determinata somma di denaro alla vittima nei casi dove non è possibile una riparazione specifica del diritto violato.

³³ Su esame dei ricorsi e sentenza, si vedano gli artt. 36-45 CEDU.

³⁴ Art. 46 CEDU.

ti o il corretto svolgimento della procedura³⁵. Queste misure risultano obbligatorie, per cui lo Stato interessato si deve conformare ad esse per non pregiudicare l'esito della controversia. I presupposti affinché la Corte adotti questo tipo di misure sono la fondatezza del ricorso (*fumus boni iuris*) e l'urgenza di salvaguardare i diritti da un pregiudizio irreparabile, che renderebbe vana la sentenza della Corte (*inutiliter data*). Pertanto, la Corte richiede di sospendere l'esecuzione del provvedimento (o della sentenza) che lede il diritto in questione, almeno finché non avrà emesso una propria sentenza³⁶.

1.4 Il rapporto tra Ucraina, Russia e CEDU

L'Ucraina è diventato uno Stato membro del Consiglio d'Europa nel 1995, mentre la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è entrata in vigore nel Paese nel 1997³⁷. Alcune deroghe all'applicazione della Convenzione sono state adottate a partire dal 2015 dopo lo scoppio del conflitto con la Russia. Tali deroghe riguardano solo le aree del Donetsk e del Luhans'k sotto il controllo dell'Ucraina, dove le autorità di Kiev hanno condotto delle operazioni anti-terrorismo per sottomettere i gruppi armati separatisti lì presenti e sono state adottate per salvaguardare gli interessi vitali della popolazione e dello Stato. La Russia viene, invece, considerata dall'Ucraina come responsabile della tutela dei diritti umani in Crimea, essendo descritta come la potenza temporaneamente occupante, mentre le restanti aree del Donbass vengono considerate occupate e sotto il controllo effettivo della Russia, che, in quanto Stato che ha com-

³⁵ L'adozione di misure provvisorie deriva originariamente dalla sola prassi ed è poi stata introdotta nel Regolamento della Corte, art. 39. Infatti, il ricorso alla Corte non ha effetti sospensivi sui provvedimenti statali che potrebbero violare i diritti garantiti dalla Convenzione, né la stessa Convenzione prevedeva alcuna possibilità di emanare misure provvisorie durante il processo per tutelare i diritti dei ricorrenti.

³⁶ Su questo paragrafo, cfr. PINESCHI, *op. cit.*, p. 576 ss., RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 321 ss., e VILLANI, *op. cit.*, p. 79 ss.

³⁷ Al momento della ratifica, nel 1997, l'Ucraina aveva posto alcune riserve alla Convenzione. In particolare, si tratta delle riserve poste all'art. 5, para. 1, e all'art. 8, rimaste in vigore fino al 2001 (quando sono state apportate delle riforme al Codice di procedura penale), e della riserva posta all'art. 5, para. 3, tutt'ora in vigore. Si veda *Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nature of declaration: Reservations* dell'Ucraina, reperibile on line sul sito del CoE.

messo un atto di aggressione, è responsabile in base al diritto di guerra del rispetto dei diritti umani in questi territori³⁸.

Dall'entrata in vigore della Convenzione, l'Ucraina è stata sottoposta a più di 1200 giudizi della Corte, e in quasi tutti i casi (più di 1100) è stata ritenuta colpevole della violazione di almeno uno dei diritti garantiti dalla Convenzione. Le condanne subite da Kiev hanno riguardato principalmente il diritto a un equo processo, la durata del processo, la protezione della proprietà privata, il diritto alla libertà ed alla sicurezza, il diritto ad un rimedio effettivo e trattamenti inumani o degradanti. Non molte, invece, sono state le condanne per reati quali violazione del diritto alla vita, discriminazione, violazione della libertà di pensiero o di espressione³⁹.

La Federazione Russa è entrata nel Consiglio d'Europa a partire dal 1996 ed ha adottato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo dal 1998⁴⁰. Da quando la Convenzione è entrata in vigore, la Russia ha ricevuto il giudizio della Corte in più di 2200 casi ed è stata giudicata colpevole di almeno una violazione dei diritti tutelati dalla Convenzione nella maggioranza dei casi, più di 2100. In quasi la metà dei casi è stata condannata per la violazione del diritto alla libertà ed alla sicurezza, mentre molte sono le condanne per violazione del diritto all'equo processo, per trattamenti inumani o degradanti, per violazione della protezione della proprietà privata, per non aver garantito il diritto ad un rimedio effettivo, per violazione del diritto alla vita o per privazione della vita. In generale, so-

³⁸ Tra gli articoli della CEDU oggetto della deroga, adottata in base all'art. 15 della CEDU dall'Ucraina nei territori del Donbass sotto il proprio controllo, ci sono gli artt. 5, 6, 8, 13. La deroga è tutt'ora in vigore. Si veda *Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nature of declaration: Declarations, Denunciations, Derogations* dell'Ucraina, in particolare *Derogation contained in a Note verbale from the Permanent Representation of Ukraine, dated 5 June 2015, registered at the Secretariat General on 9 June 2015*, ed i successive aggiornamenti nelle Dichiarazioni del 2015, 2016 e 2017, tutti reperibili on line sul sito del CoE.

³⁹ I dati sono aggiornati al 2017. Si veda *Violations by Article and by State 1959-2017 in Statistics by State* del CoE, reperibile on line.

⁴⁰ Sin dall'entrata in vigore della Convenzione nel 1998, la Russia ha posto delle riserve, tutt'ora valide, all'art 5, para. 3-4, affinché non bloccassero l'applicazione di alcune disposizioni della legislazione russa. Si veda *Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nature of declaration: Reservations*, della Federazione Russa, reperibile on line sul sito del CoE. Invece, non sono previste, né state successivamente adottate, deroghe alla Convenzione; si veda *Reservations and Declarations for Treaty No.005 - Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nature of declaration: Declarations, Denunciations, Derogations*, della Federazione Russa, reperibile on line sul sito del CoE.

no poche le violazioni per cui la Russia non ha mai subito una condanna, mentre tra quelle per cui è stata condannata meno spesso ci sono la libertà di pensiero e religione, la libertà di associazione, la libertà di espressione e la proibizione della discriminazione⁴¹.

Sebbene questi casi di giudizio riguardino quasi esclusivamente ricorsi individuali, la Russia nel XXI secolo è stata la protagonista di pressoché tutti i ricorsi interstatali di fronte alla Corte europea⁴². Per l'esattezza, è stata sempre portata in causa da altri Stati – dunque la Russia non è il promotore di tali ricorsi –, i quali avevano sostanzialmente interesse ad agire, poiché erano direttamente coinvolti nella controversia. Si tratta, infatti, di undici ricorsi legati ai due conflitti che hanno recentemente coinvolto la Russia, quello con la Georgia e quello con l'Ucraina. La Georgia ha aperto tre richieste a seguito del conflitto del 2008 (in più, ce ne era una del 2007, precedente al conflitto, sempre tra i due Stati). Sono sette, invece, i ricorsi aperti tra il 2014 ed il 2015 che sono stati avviati dall'Ucraina contro la Russia a seguito dell'occupazione della Crimea e della crisi nel Donbass⁴³.

In generale, visto il numero di giudizi e condanne della Corte europea, non si possono considerare l'Ucraina e la Russia come dei veri e propri paladini dei diritti umani. Sono pochi, infatti, gli Stati che presentano delle statistiche simili o peggiori – Stati che peraltro spesso sono membri del Consiglio d'Europa ed hanno ratificato la Convenzione da molto più tempo⁴⁴. In aggiunta, si può anche notare come le fattispecie per cui i due Stati sono stati condannati siano spesso simili: violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza, del diritto a un equo processo, per trattamenti inumani o degradanti. È possibile, quindi, affermare che la Corte europea svolge un ruolo molto importante in Ucraina e Russia. Infatti, se da un lato la Corte garantisce maggiormente il rispetto dei diritti umani, dall'altro dovrebbe favorire il rafforzamento in questi Paesi della consapevolezza dell'esistenza di tali diritti e della necessità di rispettarli e tute-

⁴¹ V. nota 39.

⁴² A partire dal 2000 ci sono stati solo 12 casi di ricorsi interstatali, e l'unico non concernente la Russia è il caso portato di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo il 15 settembre 2016, ricorso n. 54155/16, *Slovenia c. Croazia*. Negli altri 11, invece, è coinvolta la Russia. Dati consultabili tra i precedenti giudiziari dell'ECHR, *Inter-States applications*, reperibile on line.

⁴³ Dati consultabili tra i precedenti giudiziari dell'ECHR, *Inter-States applications*, reperibile on line. L'argomento sarà approfondito nei prossimi paragrafi.

⁴⁴ Tra questi Stati sono ricompresi l'Italia, che ha ratificato la Convenzione nel 1955, e la Turchia, che l'ha ratificata nel 1954. Dati reperibili on line, v. nota 39.

larli. Così, allo stesso modo, la Corte accresce la possibilità (o almeno la speranza) di ricevere giustizia per quelle persone che, in questi Paesi, ingiustamente vengono colpite da violazioni dei propri diritti⁴⁵.

2. La violazione dei diritti umani nel conflitto di fronte alla ECHR

Non appena scoppiato il conflitto tra Russia ed Ucraina, come conseguenza dell'occupazione della Crimea e della guerra nel Donbass, sono stati effettuati moltissimi ricorsi, sia interstatali che individuali, di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazioni dei diritti umani legate al conflitto. Se i ricorsi interstatali sono stati tutti sollevati dall'Ucraina contro la Russia, i ricorsi individuali coinvolgono, separatamente o congiuntamente, entrambi gli Stati. Alla Corte spetta un lavoro complesso, non solo per l'elevato numero di ricorsi, ma specialmente perché dovrà districarsi nelle difficili decisioni sulla responsabilità delle varie parti (anche alla luce della situazione territoriale). Inoltre, la Corte, in attesa del giudizio definitivo, è stata chiamata ad adottare delle misure provvisorie che, però, rischiano di non essere realmente attuate.

2.1 Il caso sollevato dall'Ucraina

Facendo uso dell'articolo 33 della Convenzione del 1950, il 13 marzo 2014 l'Ucraina ha avviato il primo ricorso interstatale contro la Russia per la violazione di diversi diritti umani di fronte alla Corte europea⁴⁶. Si tratta, dunque, del ricorso di uno Stato contro un'altra parte contraente della Convenzione; in questo caso, l'Ucraina ha anche l'interesse ad agire per salvaguardare la propria popolazione e la sicurezza dello Stato. Tale ricorso è stato effettuato pochi giorni prima dell'annessione (a seguito del *referendum*) da parte di Mosca della Crimea, quando, però, la Russia era

⁴⁵ Certamente sono elevate le speranze riposte dalle popolazioni che vivono in Russia ed Ucraina, visto il grosso numero di ricorsi annualmente presentati alla Corte. I dati più recenti, riferiti al 2017, mostrano che nel 2017 la Corte ha gestito più di 15mila richieste riguardanti l'Ucraina e più di 8000 relative alla Russia. Le statistiche sono reperibili online, sul sito della ECHR, rispettivamente in *Press country profile: Ukraine* e *Press country profile: Russia*.

⁴⁶ Si tratta del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 marzo 2014, n. 20958/14, *Ucraina c. Federazione Russa*.

già militarmente presente nella penisola ed erano iniziate le prime schermaglie nel Donbass.

Promuovendo il ricorso, l'Ucraina ha affermato che, a partire dal 27 febbraio 2014, la Russia ha assunto il pieno controllo della Crimea ed ha esercitato il controllo sui separatisti ed i gruppi armati nell'Ucraina orientale. Sotto la propria giurisdizione, la Russia avrebbe compiuto in questi territori, tra il marzo ed il settembre del 2014, diverse violazioni dei diritti umani tutelati dalla CEDU. In particolare, si tratta della violazione degli articoli della CEDU numero 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti), 5 (diritto alla libertà ed alla sicurezza), 6 (diritto ad un equo processo), 8 (rispetto della vita privata), 9 (libertà di religione), 10 (libertà di espressione), 11 (libertà di assemblea e di associazione), 13 (diritto ad un rimedio effettivo), 14 (divieto di discriminazione), nonché dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo numero 1 (protezione della proprietà privata) e dell'articolo 2 del Protocollo numero 4 (libertà di movimento). In base alla denuncia ucraina, dopo che la Russia ha annesso la penisola ed iniziato ad appoggiare i ribelli del Donbass, sono stati uccisi militari, forze dell'ordine e civili ucraini attraverso attacchi ed altre violenze sistematiche. Inoltre, si denunciano casi di torture e trattamenti inumani sui civili – soprattutto sui tartari e gli ucraini che vivono in Crimea, a causa della loro etnia e del loro tentativo di proteggere i simboli ucraini. Sono segnalati casi di privazione arbitraria della libertà, attacchi o violenze ai giornalisti. Inoltre, gli abitanti della Crimea sono diventati cittadini russi; il cambio di cittadinanza è stato anche effettuato forzatamente nei confronti di chi non voleva rinunciare alla cittadinanza ucraina. Al contempo, le autorità crimeane si sono appropriate illegalmente di proprietà ucraine nella penisola. Infine, sono stati resi più difficili gli spostamenti dei cittadini ucraini in Crimea, a causa del cambiamento del confine tra i due Paesi⁴⁷.

Questo ricorso non è stato l'unico effettuato da Kiev contro la Russia, poiché nei mesi successivi l'Ucraina ne ha avviati altri, nuovamente legati al conflitto. Innanzitutto, è seguito il ricorso *Ucraina c. Russia (II)*, relativo al rapimento, da parte di separatisti del Donbass, di alcuni gruppi di bambini ucraini orfani o senza tutela genitoriale, assieme agli adulti che li accompagnavano. I rapimenti sarebbero avvenuti in tre diverse occasioni tra il giugno e l'agosto del 2014 e i bambini sarebbero stati trasportati dal Donbass in Russia. Solamente dopo le trattative tra le autorità

⁴⁷ Si veda la *Press Release* della Corte del 26 novembre 2014, ECHR 345 (2014).

ucraine e russe i bambini sono stati riportati in Ucraina. Il governo ucraino sostiene che il rapimento e l'attraversamento illegale dei confini comporta la violazione degli articoli 2, 3, 5 ed 8 della CEDU e l'articolo 2 del Protocollo numero 4⁴⁸. Un terzo ricorso interstatale è stato effettuato dall'Ucraina il 9 luglio 2014, ma successivamente cancellato in quanto il governo ucraino ha deciso di non portarlo avanti, poiché un ricorso individuale analogo era stato effettuato di fronte alla Corte⁴⁹.

Un altro caso, sempre aperto dall'Ucraina, concerne la violazione dei diritti umani in Crimea e nel Donbass dopo il settembre 2014. A partire da questo periodo, secondo Kiev, la Russia ha continuato ad occupare la Crimea e controllare *de facto* le due regioni del Donetsk e del Luhans'k⁵⁰. L'Ucraina ritiene che la Russia abbia violato gli articoli 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 14 e 18 (limite all'applicazione delle restrizioni ai diritti) della Convenzione del 1950 e gli articoli 1, 2 (diritto all'educazione) e 3 (diritto a libere elezioni) del Protocollo addizionale numero 1. In particolare, il governo ucraino sostiene che in Crimea siano scomparsi attivisti dell'opposizione e membri della comunità tartara di Crimea, che nel Donbass ci siano state morti giornalieri di civili e militari ucraini causate dai separatisti filo-russi, che in entrambi i territori avvengano torture e trattamenti inumani e degradanti nei confronti dei civili e militari da parte di gruppi armati sotto il controllo russo, nonché arresti arbitrari e rapimenti. Altre accuse riguardano l'impossibilità di garantire il diritto ucraino in Crimea (dove è stato introdotto il sistema legislativo russo), mentre nel Donetsk e nel Luhans'k è stata ridotta la libertà dei giornalisti e dei media. Inoltre, vengono effettuate espropriazioni abusive, non viene garantito il diritto all'educazione in lingua ucraina e tartara in Crimea. Infi-

⁴⁸ Si veda il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 giugno 2014, n. 43800/14, *Ucraina c. Federazione Russa (II)*.

⁴⁹ Si tratta del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 luglio 2014, n. 49537/14, *Ucraina c. Federazione Russa (III)*, relativo alla privazione della libertà ed ai presunti maltrattamenti subiti da un cittadino ucraino di etnia tartara della Crimea durante il processo penale nei suoi confronti da parte della Russia (violazione degli artt. 2, 3 e 5 della CEDU). Il caso è stato cancellato il 1° settembre 2015 poiché il signor Dzhemilov, la persona oggetto del ricorso, aveva presentato a sua volta un ricorso individuale e quindi l'Ucraina non desiderava più proseguire il proprio. Si veda la Decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1° settembre 2015, ricorso n. 49537/14, *Ucraina c. Russia (III)*.

⁵⁰ Si veda il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 agosto 2015, n. 42410/15, *Ucraina c. Russia (IV)*.

ne, nelle regioni controllate dalla Russia non è stato possibile partecipare alle elezioni parlamentari che si sono tenute in Ucraina⁵¹.

I ricorsi *Ucraina c. Russia* ed *Ucraina c. Russia (IV)* riguardano, quindi, sostanzialmente le presunte violazioni della stessa tipologia di diritti umani tutelati dalla Convenzione europea. Tra tali diritti rilevano il diritto alla vita, il divieto di tortura o trattamenti inumanti, il diritto alla libertà e il diritto ad un equo processo. È differente, invece, l'arco temporale in cui sarebbero state commesse tali violazioni; il periodo considerato, seppure continuativo, riguarda, nel primo ricorso, esclusivamente le violazioni commesse tra il marzo e il settembre 2014, mentre nell'altro ricorso, le violazioni avvenute a partire dal settembre 2014.

La Corte, nel febbraio 2016, ha deciso di divedere in due il ricorso *Ucraina c. Russia* per rendere più efficace la procedura; in particolare, è stata effettuata una divisione geografica in base a cui le violazioni avvenute in Crimea fino al settembre 2014 restano sotto il ricorso *Ucraina c. Russia*, mentre le violazioni perpetrate nel Donetsk e nel Luhans'k nello stesso arco temporale vengono spostate sotto un nuovo ricorso, *Ucraina c. Russia (V)*⁵². Allo stesso modo, la Corte, nel novembre 2016, ha deciso di dividere geograficamente anche il ricorso *Ucraina c. Russia (IV)* tra eventi riguardanti la Crimea (che restano sotto il medesimo ricorso) e quelli relativi al Donbass, che passano sotto il ricorso *Ucraina c. Russia (VI)*⁵³. Inoltre, con decisione del 7 maggio 2018, la Camera della Corte ha deciso di cedere questi quattro ricorsi interstatali alla giurisdizione della Grande Camera⁵⁴. Spetterà, dunque, alla Grande Camera esaminare i quattro ricorsi ed esprimersi sull'ammissibilità ed, eventualmente, sulle questioni sostanziali⁵⁵. In precedenza, la Corte aveva chiesto alla Russia di presentare le proprie osservazioni sull'ammissibilità dei vari ricorsi, di fornire un proprio commento circa le presunte infrazioni della Convenzione e di indicare quali mezzi legali fossero a disposizione delle persone colpite dalle violazioni. Le osservazioni su questi argomenti sono state presentate tanto dal governo russo, quanto, chiaramente, da quello ucraino. In base alla procedura di giurisdizione della Corte, i passaggi succes-

⁵¹ Vedi *Press Release* della Corte dell'1 ottobre 2015, ECHR 296 (2015).

⁵² Si veda il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 marzo 2014, n. 8019/16, *Ucraina c. Federazione Russa (V)*.

⁵³ Si veda il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 agosto 2015, n. 70856/16, *Ucraina c. Federazione Russa (VI)*.

⁵⁴ Facendo valere l'art. 30 della CEDU.

⁵⁵ Si veda *Press Release* della Corte del 9 maggio 2018, ECHR 173 (2018).

sivi prevedono le audizioni sull'ammissibilità dei ricorsi e, successivamente, se ritenuti ammissibili, si passerà all'esame dei casi nel merito ed, eventualmente, alla sentenza⁵⁶.

Infine, l'Ucraina ha avviato un nuovo ricorso interstatale contro la Russia nell'agosto 2018. Tale ricorso riguarda i cittadini ucraini arrestati e processati dalla Russia perché accusati di incitamento all'odio e alla violenza, di crimini di guerra, di spionaggio o di terrorismo. Inoltre, secondo il governo di Kiev, la Russia avrebbe adottato delle azioni mirate ad impedire qualsiasi forma di espressione ai cittadini ucraini favorevoli ad un ritorno ai confini precedenti allo scoppio del conflitto; Mosca avrebbe cercato anche di colpire cittadini di nazionalità ucraina che appartengono ad associazioni bandite in Russia, ma legali in Ucraina. Pertanto, secondo il governo ucraino, la Russia avrebbe violato gli articoli 3, 5, 6, 7 (*nulla poena sine lege*), 8, 9, 10, 11, 13, 14 e 18 della CEDU⁵⁷.

2.2 Altri ricorsi presentati alla Corte europea

Oltre ai ricorsi interstatali, sin dall'inizio del conflitto sono stati presentati di fronte alla Corte europea tantissimi ricorsi individuali per violazioni dei diritti umani in Crimea o in Ucraina orientale. Tali ricorsi sono rivolti tanto contro la Russia o l'Ucraina singolarmente, quanto contro i due Stati congiuntamente.

Il numero di tali ricorsi è cresciuto esponenzialmente nel corso degli anni. Alla fine del 2014 se ne contavano circa 160, di cui 20 per quanto successo in Crimea e 140 per la situazione nel Donbass⁵⁸. Nell'aprile del 2015 i ricorsi erano 526, di cui 307 contro entrambi gli Stati, 194 contro l'Ucraina e 25 contro la Russia⁵⁹. Sei mesi più tardi, i ricorsi in attesa di

⁵⁶ È difficile, attualmente, prevedere in modo preciso l'evoluzione della situazione ed i tempi necessari, anche perché i ricorsi presentati dall'Ucraina sono tenuti a livello confidenziale e non vengono resi pubblici i vari passaggi delle procedure. Inoltre, bisogna capire se il trasferimento dei ricorsi alla Grande Camera comporterà alcune novità per gli stessi (ad esempio, se la Grande Camera deciderà di accorparli in modo diverso). Cfr. le *Press Release* citate *supra*, note 47, 51 e 55, e KOCH, *The Efficacy and Impact of Interim Measures: Ukraine's Inter-State Application Against Russia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2016, vol. 39, n. 1, p. 172 ss.

⁵⁷ V. il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo dell'11 agosto 2018, n. 38334/18, *Ucraina c. Federazione Russa (VII)*, e la *Press Release* della Corte del 27 agosto 2018, ECHR 277 (2018).

⁵⁸ Vedi *Press Release* in nota 47.

⁵⁹ Si veda la *Press Release* della Corte del 13 aprile 2015, ECHR 122 (2015).

giudizio di fronte alla Corte erano diventati più di 1400, di cui più di 200 presentati da soldati (o loro parenti) vittime di rapimenti o prigionia, più di 800 effettuati da civili, che principalmente lamentavano danni alle loro proprietà a causa dei combattimenti nell'Ucraina orientale, e più di 100 ricorsi in cui si denunciavano torture, ferimenti, uccisioni o scomparsa di persone a causa delle azioni militari o delle attività dei separatisti del Donbass⁶⁰. Attualmente, nel 2018, i ricorsi presentati di fronte alla Corte per motivi legati agli eventi in Crimea ed al conflitto nell'Ucraina orientale sono più di 4000⁶¹.

Con riferimento agli eventi in Crimea, le violazioni di diritti maggiormente segnalate riguardano la privazione della libertà personale, le procedure penali previste dalle autorità russe, l'impatto che ha avuto il controllo della Russia in Crimea sulla vita dei ricorrenti – ad esempio, sul diritto al rispetto della vita privata, sul godimento pacifico delle proprietà privata, sulla libertà di movimento⁶². Le violazioni lamentate a seguito del conflitto nell'Ucraina orientale, invece, riguardano principalmente maltrattamenti⁶³, privazione illegale della libertà personale⁶⁴, la distruzione della proprietà privata, la violazione del diritto al rispetto della vita privata⁶⁵, la necessità di rifugiarsi in Russia a causa delle ostilità. Sono stati anche presentati alcuni ricorsi legati esclusivamente alla morte, al grave ferimento o alla scomparsa di alcune persone, che riguardano la violazione del diritto alla vita, del divieto di tortura, del diritto alla libertà e sicurezza, del diritto alla vita privata, della libertà di espressione e del diritto ad un effettivo rimedio⁶⁶.

⁶⁰ Si veda la *Press Release* in nota 51.

⁶¹ Si veda la *Press Release* in nota 55.

⁶² Si veda, come esempio, la comunicazione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2 maggio 2017, ricorso n. 20067/14 e altri 5, *Y.P.R. c. Ucraina e Russia*, in cui i ricorrenti lamentano la presunta violazione sul territorio di Crimea degli artt. 3, 5, 8, 9, 10, 13 e 14 della CEDU e l'art. 1 del Protocollo n.1.

⁶³ Vedi, ad esempio, la comunicazione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 agosto 2017, ricorso n. 60372/14 ed altri 19, *Ponomarenko e altri c. Ucraina e Russia*, in cui si lamenta la violazione dell'art. 3 CEDU.

⁶⁴ Si veda, tra gli altri, la comunicazione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 febbraio 2018, ricorso n. 7961/15 ed altri 14, *Sinkevych e altri c. Ucraina e Russia*, per la presunta violazione degli artt. 3 e 5 della CEDU.

⁶⁵ Ad esempio, si veda la comunicazione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 gennaio 2018, ricorso n. 71095/14 ed altri 9, *Yurchuk e altri c. Ucraina e Russia*, in cui si lamenta la violazione di diversi articoli, tra cui proprio l'art. 8 CEDU (oltre agli artt. 3, 4, 5, 13 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1).

⁶⁶ Vedi le *Press Release* già citate.

La Corte si è già espressa su alcuni di questi casi. Nel luglio 2016 ha dichiarato non ammissibile il ricorso *Lisnyy e altri c. Ucraina e Russia*, che riguardava il bombardamento e la distruzione della case dei ricorrenti nell'Ucraina orientale, poiché mancavano le prove a sostegno di tali accuse contro i due Stati; pertanto, il ricorso è stato ritenuto infondato⁶⁷. Oltre a questo, la Corte ha respinto più di 1100 ricorsi per motivi simili, cioè perché non comprovati oppure perché il ricorrente non mostrava più interesse ad agire.

La maggior parte dei ricorsi, però, è ancora in sospeso. Tra questi, rilevano due casi relativi ad eventi che hanno avuto anche un forte impatto mediatico. Il primo riguarda Nadia Savchenko, la pilota dell'aviazione dell'esercito ucraino catturata dai ribelli filo-russi nel Luhans'k nel giugno 2014 e trasferita in Russia il mese successivo, dove è stata in carcere quasi due anni con l'accusa di aver ucciso due giornalisti russi (reato per cui era stata condannata a 22 anni di carcere); durante tale periodo aveva iniziato uno sciopero della fame durato più di 60 giorni. La donna è stata successivamente liberata nel 2016 in uno scambio di prigionieri con l'Ucraina (ufficialmente si è trattato della grazia concessa alla Savchenko e a due membri dell'intelligence russa, rispettivamente dai presidenti Putin e Poroshenko)⁶⁸. Il ricorso *Savchenko c. Russia* è stato presentato nel luglio del 2014 e la donna ha dichiarato di aver subito la violazione del diritto alla libertà ed alla sicurezza (art. 5 CEDU) e del diritto ad un equo processo in un tempo ragionevole (art. 6 CEDU)⁶⁹.

Il secondo caso degno di nota riguarda l'abbattimento del volo di linea MH17 della Malaysian Airlines il 17 luglio 2014 nella zona dell'Ucraina

⁶⁷ Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 luglio 2016, ricorsi n. 5355/15, 44913/15 e 50853/15, *Lisnyy e altri c. Ucraina e Russia*. In questo caso, i ricorrenti lamentavano la presunta violazione degli articoli 2, 6, 8, 10 e 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo numero 1.

⁶⁸ In questo caso era anche interessante il fatto che Savchenko era stata eletta in contumacia alle elezioni parlamentari del 2014 in Ucraina e poi nominata rappresentante ucraina nell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (PACE), per cui godeva nell'immunità negli Stati membri del CoE. Per approfondire, si vedano *PACE Grants Savchenko Immunity, Demands Her Release From Russian Jail*, in *RFERL*, 2015, reperibile on line, e *Nadiya Savchenko: Russia frees Ukraine servicewoman*, in *BBC*, 2016, reperibile on line.

⁶⁹ Si veda il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 14 luglio 2014, n. 50171/14, *Savchenko c. Russia*. Nel marzo 2015 la Corte ha comunicato il caso alla Russia, chiedendo di presentare le proprie osservazioni sull'ammissibilità del ricorso e nel merito per quanto riguarda la violazione dell'art. 5 CEDU. Vedi anche la *Press Release* della Corte del 13 febbraio 2015, ECHR 055 (2015), *ECHR calls on captured Ukrainian pilot to end her hunger strike*, e le *Press Release* precedentemente citate.

orientale⁷⁰. Sono stati i parenti di alcune vittime dell'incidente aereo ad effettuare il ricorso *Ioppa e altri c. Ucraina*, per violazione dell'art. 2 della CEDU. Secondo i ricorrenti, le autorità ucraine non avrebbero salvaguardato la vita dei loro familiari, non avendo chiuso completamente lo spazio aereo sovrastante la regione in cui era in corso il conflitto armato. In particolare, i ricorrenti lamentano che le autorità ucraine non avrebbero chiuso intenzionalmente questo spazio aereo, nonostante fossero a conoscenza dei rischi che poteva comportare il passaggio di un aeromobile in quella zona, nella quale il controllo dell'aereo era sotto l'autorità ucraina del traffico aereo. Proprio la loro negligenza avrebbe causato la morte dei passeggeri del volo⁷¹.

Infine, sebbene non successivi al conflitto, risultano interessanti i ricorsi relativi alle proteste di Piazza Maidan, tenute a Kiev tra il novembre 2013 ed il febbraio 2014 e che hanno sostanzialmente dato avvio al conflitto. In particolare, i primi due ricorsi, legati a questi avvenimenti, presentati contro l'Ucraina denunciano pratiche di detenzioni illegali e l'uso della violenza, che avrebbe causato diversi morti e feriti, da parte delle forze dell'ordine per disperdere le proteste. Sarebbero stati violati, quindi, diversi diritti tutelati dalla Convenzione, quale il diritto alla vita, il divieto di tortura, il diritto alla libertà ed alla sicurezza, la libertà di assemblea ed associazione⁷².

⁷⁰ L'evento è stato già citato nel capitolo II, nota 13. Secondo la più recente inchiesta, effettuata congiuntamente da un team internazionale e conclusa nel maggio 2018, la Russia sarebbe responsabile dell'abbattimento del volo. Per approfondire, si vedano *MH17: Russia 'liable' for downing airliner over Ukraine*, in *BBC*, 2018, reperibile on line, e *Paesi Bassi e Australia: "Russia responsabile dell'abbattimento aereo MH17"*, in *La Repubblica*, 2018, reperibile on line.

⁷¹ Si veda la comunicazione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 5 luglio 2016, ricorso n. 73776/14 ed altri 3, *Ioppa e altri c. Ucraina*. In tale comunicazione, peraltro, la Corte chiede ai ricorrenti se prima di ricorrere abbiano adempiuto al previo esaurimento dei ricorsi interni, come all'art. 35 CEDU.

⁷² Si tratta (nell'ordine in cui la Corte ha deciso di notificare il ricorso all'Ucraina) del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 gennaio 2014, n. 9078/14, *Sirenko c. Ucraina*, e del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 gennaio 2014, n. 7684/14, *Derevyanko c. Ucraina*. Nel primo caso, l'uomo denuncia di essere stato colpito e detenuto illegalmente dalla polizia e ritiene di aver subito la violazione degli artt. 3, 5, 11 e 13 della CEDU, mentre nel secondo caso, l'uomo ha denunciato i rischi di perdere la vita ed il benessere fisico durante le proteste a Kiev a causa del comportamento delle forze dell'ordine, lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 11 e 13 della CEDU. Entrambi i casi sono tutt'ora in sospenso di fronte alla Corte.

2.3 Misure ad interim adottate

La Corte europea ha adottato diverse misure provvisorie a seguito dei ricorsi, individuali e statali, relativi al conflitto tra Russia ed Ucraina.

Il giorno stesso in cui l'Ucraina ha presentato il primo ricorso statale, il 13 marzo 2014, la Corte di Strasburgo ha adottato delle misure *ad interim*, in base all'articolo 39 del Regolamento della Corte, su richiesta della stessa Ucraina, che domandava alla Corte di impiegare delle misure che indicassero alla Russia di fermare le attività che minacciassero la vita o la salute dei civili sul territorio ucraino. In realtà, la decisione presa dal Presidente della terza sezione della Corte è andata oltre questa richiesta. Infatti, considerando che la situazione in Ucraina creava un serio rischio di violare le disposizioni della Convenzione del 1950, per evitare tali violazioni ha adottato delle misure provvisorie rivolte ad entrambe le parti coinvolte, sia la Russia che l'Ucraina. Nello specifico, la Corte chiede ai due Stati di astenersi da qualunque tipo di misura, specialmente militare, che possa privare i civili dei diritti loro garantiti dalla Convenzione e di ottemperare agli impegni derivanti dalla ratifica della Convenzione, in particolare rispettando il diritto alla vita (articolo 2) e il divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti (articolo 3). Inoltre, viene chiesto ad entrambi gli Stati di informare la Corte quanto prima delle misure adottate per adempiere a quanto previsto dalla Convenzione⁷³. Le misure *ad interim* sono state più volte confermate e rimangono tutt'ora in vigore nei confronti di entrambi gli Stati. Inoltre, per quanto siano state adottate con riferimento al ricorso *Ucraina c. Russia*, è possibile presumere che le misure provvisorie siano valide anche rispetto agli altri ricorsi in sospeso tra i due Stati, cioè *Ucraina c. Russia (IV)*, *(V)* e *(VI)*, dal momento che la Corte ha indicato tali misure prima della divisione dei ricorsi su base territoriale (e temporale) e che, quando ha rinnovato le misure *ad interim*, si è riferita in modo generale ai ricorsi interstatali⁷⁴.

Non è la prima volta che alla Russia viene chiesto di adottare delle misure provvisorie del genere in ricorsi interstatali. Già in precedenza, infatti, nel caso *Georgia c. Russia (II)*, legato al conflitto del 2008 tra i due Paesi, la Corte aveva invitato entrambe le parti coinvolte ad impegnarsi a rispettare gli articoli 2 e 3 della Convenzione – pur non assecondando tutte

⁷³ Si veda la *Press Release* della Corte del 13 marzo 2014, ECHR 073 (2014).

⁷⁴ Si veda la *Press Release* del 9 maggio 2018, cit.

le richieste di misure provvisorie del governo georgiano, che chiedeva anche di creare corridoi umanitari per soccorrere civili e militari⁷⁵.

La Corte aveva adottato una misura *ad interim* anche per il ricorso *Ucraina c. Russia (II)*, a seguito del primo rapimento di bambini, chiedendo al governo russo di rispettare i diritti delle persone rapite ed assicurare il loro immediato rientro in Ucraina. Tale misura, comunque, è venuta meno una volta che i gruppi rapiti sono tornati in Ucraina⁷⁶.

Parecchie misure *ad interim* sono state adottate anche relativamente ai ricorsi individuali. La maggior parte riguardano la richiesta della Corte alle parti (Russia ed Ucraina, separatamente o congiuntamente) di assicurare il rispetto dei diritti della Convenzione nei confronti delle persone private della propria libertà o di cui non si hanno notizie. In alcuni casi, inoltre, le misure provvisorie sono terminate dopo che gli individui interessati sono stati rilasciati⁷⁷. Peraltro, questo genere di misure non sempre sono state garantite, anche se richieste. Ad esempio, nel ricorso individuale più noto, *Savchenko c. Russia*, la ricorrente aveva chiesto l'adozione di misure provvisorie in cui la Corte chiedesse al governo russo il suo rilascio immediato, anche perché correva il rischio di essere soggetta a maltrattamenti nella forma di nutrimento forzato (poiché stava effettuando uno sciopero della fame); tuttavia, la Corte non ha garantito tali misure, chiedendo invece alla ricorrente di mettere fine allo sciopero della fame e alle autorità russe di fornire indicazioni fattuali circa la sua situazione⁷⁸.

Ci sono, naturalmente, delle differenze tra le misure *ad interim* adottate per ricorsi individuali e quelle adottate nel ricorso interstatale, sia per la loro ampiezza e specificità, che per l'effettiva attuazione delle stesse, per quanto siano obbligatorie per le parti interessate. Nei ricorsi individuali l'uso di misure provvisorie riguarda un caso specifico e può avere una funzione preventiva (per evitare l'espulsione o la deportazione) o la sicurezza e il rispetto dei diritti di individui che corrono seri rischi, come i

⁷⁵ Si veda il ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo dell'11 agosto 2008, n. 38263/08, *Georgia c. Russia (II)*, tutt'ora in corso. Si parlerà più approfonditamente di questo caso nei paragrafi successivi. Si veda anche la *Press Release* della Corte del 12 agosto 2008, ECHR 581 (2008). Tali misure *ad interim*, peraltro, sono state più volte prolungate e sono tutt'ora in corso, come si evince dalla *Press Release* della Corte del 23 maggio 2018, ECHR 183 (2018).

⁷⁶ Si veda la *Press Release* del 26 novembre 2014, cit.

⁷⁷ In base agli ultimi dati disponibili, del 2015, sono state adottate più di 150 misure *ad interim* per ricorsi individuali inerenti il conflitto tra Russia ed Ucraina. Si vedano le varie *Press Release* già menzionate.

⁷⁸ Si veda la *Press Release* del 13 febbraio 2015, cit.

detenuti che sono gravemente ammalati e necessitano di cure mediche o quelli che subiscono maltrattamenti e torture in carcere. Si tratta generalmente di casi in cui è abbastanza facile capire se siano necessarie misure provvisorie ed, eventualmente, valutare l'effettiva attuazione di tali misure da parte degli interessati. Peraltro, in un caso come quello del conflitto ucraino, non sarà necessariamente facile effettuare questa valutazione, specialmente perché talvolta è difficile ottenere informazioni circa le reali condizioni dei ricorrenti, e non è scontato attribuire la responsabilità dell'attuazione delle misure ad una parte piuttosto che ad un'altra⁷⁹. Al contrario, nei ricorsi interstatali le misure provvisorie sono più generiche e riguardano la situazione complessiva, per cui da un lato non è possibile indicare modalità concrete di attuazione delle misure, mentre dall'altro è difficile valutare se (e come) le misure provvisorie siano state adottate. Inoltre, in entrambe le tipologie di ricorso, la situazione è resa più complicata dal fatto che bisogna stabilire di volta in volta chi ha la giurisdizione territoriale e deve, quindi, applicare le misure *ad interim*⁸⁰.

Infine, è interessante notare la velocità con cui la Corte ha risposto alla richiesta del governo ucraino di adottare le misure provvisorie. Se tale celerità non rappresenta del tutto una novità⁸¹, il fatto che la Corte stia cercando di rispondere in tempi brevi a tutti i ricorsi (anche individuali) che riguardano gli eventi in Ucraina, indica probabilmente un forte interesse circa la questione ed una certa priorità data a questi casi⁸².

⁷⁹ L'esempio più lampante riguarderebbe eventuali misure cautelari da adottare a favore di ricorrenti che sono incarcerati nel Donbass (dove c'è *de facto* un'autorità separatista non riconosciuta) oppure in ricorsi che coinvolgono sia Russia che Ucraina. In questi casi la Corte dovrebbe stabilire a chi spetta la responsabilità, ma non è facile proprio per la situazione peculiare che c'è stata (e in parte permane) nel Paese ucraino, specialmente nei territori separatisti. In tali situazioni, è probabile che la Corte chieda di attuare le misure *ad interim* ad entrambi gli Stati.

⁸⁰ Per tale ragione nel caso tra Russia ed Ucraina, non sarebbe neanche facile attribuire di volta in volta il mancato rispetto delle misure *ad interim*, anche a causa della presenza delle forze separatiste. Eventuali violazioni delle misure provvisorie causate dalle autorità separatiste potrebbero essere attribuite allo Stato che ha controllo effettivo o decisiva influenza su tale area.

⁸¹ La Corte fu molto celere nell'adottare misure *ad interim* anche nell'altro menzionato precedente interstatale, *Georgia c. Russia (II)*, e lo è generalmente anche nei casi di ricorsi individuali.

⁸² Come esempio di ciò può essere portato il fatto che i due menzionati casi *Sirenko c. Ucraina* e *Derevyanko c. Ucraina* sono stati comunicati in pochi giorni al governo ucraino, a cui sono state richieste le proprie considerazioni in un breve arco temporale. Cfr. anche KOCH, *op. cit.*, p. 173 ss. e LEACH, *Ukraine, Russia and Crimea in the European Court of Human Rights*, in *EJIL:Talk*, 2014, reperibile on line.

2.4 Responsabilità ucraina e russa sulle violazioni dei diritti umani

La questione della giurisdizione è fondamentale per capire chi è l'autore delle violazioni dei diritti umani nel conflitto russo-ucraino. Se, di regola, la giurisdizione è esercitata dallo Stato che controlla il proprio territorio, ci possono essere dei limiti a tale regola in alcuni casi eccezionali, cioè quando lo Stato non esercita la propria autorità su tutto o una parte del suo territorio. Due sono le fattispecie possibili di tali eccezioni. La prima è che nel territorio di uno Stato ci sia l'effettivo controllo di un altro Stato. La seconda, invece, prevede l'influenza decisiva (attraverso supporto economico, militare o politico) di uno Stato verso un governo locale o un determinato territorio⁸³. Ciò significa anche che la condotta di un attore non-statale può essere attribuita ad uno Stato quando questo esercita una determinante influenza sul governo locale⁸⁴. In entrambe le fattispecie, dunque, la responsabilità delle violazioni può essere attribuita allo Stato che esercita controllo o influenza, anche se manca un governo statale riconosciuto dal diritto internazionale.

La giurisprudenza della Corte, comunque, stabilisce che uno Stato può essere responsabile di violazioni della Convenzione anche qualora in parte del suo territorio sia presente un regime separatista. Infatti, anche se lo Stato esercita la propria autorità solo su parte del proprio territorio, ha il dovere di adottare le misure necessarie, attraverso tutti i mezzi a propria disposizione, per fare rispettare i doveri derivanti dalla Convenzione⁸⁵.

Per risolvere le procedure interstatali dell'Ucraina, ma anche per affrontare i ricorsi individuali, la Corte dovrà occuparsi, quindi, di questioni molto importanti. In particolare, la Corte dovrà valutare se la Russia sta occupando il territorio ucraino e, in caso di risposta affermativa, se solo la Crimea (ed eventualmente riconoscere tale annessione come illegittima o meno) oppure anche l'Ucraina orientale, o se esercita qualche forma di influenza su quest'area. La Corte europea dovrà anche definire il ruolo dei separatisti nel Donbass, quale è il territorio effettivamente sotto la giurisdizione ucraino, la responsabilità di Kiev nei territori che non sono

⁸³ È, ad esempio, quanto dichiarato nella sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 luglio 2004, ricorso n. 48787/99, *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, che sarà approfondita più avanti.

⁸⁴ Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 ottobre 2012, ricorsi n. 43370/04, 8252/05 e 18454/06, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*.

⁸⁵ Si vedano il caso *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, cit., e la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 14 dicembre 2011, ricorso n. 40167/06, *Sargsyan c. Azerbaijan*.

sotto il suo controllo. Una volta individuato, di volta in volta, chi ha il controllo delle aree e chi ha l'obbligo di rispettare la Convenzione (anche se non ha il controllo totale del territorio), si potranno individuare più facilmente i responsabili delle violazioni⁸⁶.

Un aspetto interessante riguarda l'approccio della Corte circa il riconoscimento e la responsabilità dei regimi separatisti che esercitano *de facto* il controllo di un determinato territorio. In generale, si può dire che la Corte non riconosca i regimi *de facto* sorti in violazione del diritto internazionale in un territorio che appartiene ad un determinato Stato, specialmente quando supportati da un altro Stato. Tuttavia, la Corte ha seguito un approccio "bidirezionale" nei casi in cui si è pronunciata sul funzionamento del sistema giuridico di regimi separatisti per decidere sia sull'ammissibilità dei ricorsi (per quanto riguarda il previo esaurimento dei ricorsi interni), sia nel merito (relativamente al diritto ad un equo processo e alle detenzioni arbitrarie). I casi esaminati riguardano principalmente i regimi *de facto* della Repubblica Moldava di Transnistria (MRT) e della Repubblica Turca di Cipro del Nord (TRNC)⁸⁷. Sostanzialmente, la Corte sostiene che il carattere illegittimo di un regime *de facto*, sorto a seguito di una violazione del diritto internazionale, non rende necessariamente illegittimo il sistema giuridico di tale regime. Dalle pronunce della Corte, infatti, si può presumere che, per la necessità di evitare un vuoto legale nella tutela dei diritti umani, la Corte possa dare efficacia al sistema legale e giudiziario di un regime *de facto* non riconosciuto, purché tale sistema, secondo la Corte, sia basato su principi compatibili con la Convenzione del 1950⁸⁸.

Il compito di definire le responsabilità delle violazioni, seguendo i criteri derivanti dalla propria giurisprudenza, non sarà facile per la Corte, specialmente alla luce del fatto che oltre agli attori statali coinvolti, Russia ed Ucraina, bisogna considerare l'esistenza di due altri regimi separatisti

⁸⁶ Cfr. LEACH, *op. cit.*

⁸⁷ Si vedano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2016, ricorso n. 11138/10, *Mozer c. Moldavia e Russia*, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 10 maggio 2001, ricorso n. 25781/94, *Cipro c. Turchia (IV)*, la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'1 marzo 2010, ricorsi n. 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, *Demopoulos e altri c. Turchia*, e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 giugno 2008, ricorso n. 28940/95, *Foka c. Turchia*. Tutti questi ricorsi verranno approfonditi nei paragrafi successivi.

⁸⁸ Cfr. NURIDZHANIAN, *(Non-)Recognition of De Facto Regimes in Case Law of the European Court of Human Rights: Implications for Cases Involving Crimea and Eastern Ukraine*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

da tenere in considerazione, le *de facto* repubbliche di Donetsk e del Luhans'k. Per facilitare tale compito, la divisione del ricorso tra i fatti avvenuti in Crimea e quelli in Ucraina orientale appare essenziale. In Crimea, infatti, il controllo russo è totale, quindi dovrebbe essere più facile attribuire le responsabilità, mentre in Ucraina orientale potrebbero presentarsi diversi scenari. Infatti, la Corte dovrà valutare l'effettivo controllo o la decisiva influenza russa, per cui potrebbe attribuire le responsabilità delle violazioni alla Russia, nonché stabilire fino a che punto l'Ucraina ha esercitato la propria autorità in tale territorio e se ha adottato tutte le misure necessarie per evitare le violazioni dei diritti umani. Sarà importante anche capire in che modo la Corte considererà le due repubbliche *de facto* ed il loro sistema legale; inoltre, le stesse valutazioni potrebbero cambiare a seconda dell'arco temporale considerato. Non è da escludere, infine, che, nei ricorsi che coinvolgono sia Russia che Ucraina, la Corte condanni entrambe le parti⁸⁹.

3. Precedenti rilevanti

Alcuni precedenti della Corte europea riguardano ricorsi in cui sono state sollevate questioni simili a quelle che la Corte dovrà affrontare nei casi interstatali ed individuali relativi al conflitto russo-ucraino. È probabile, quindi, che la Corte farà riferimento alla propria giurisprudenza per decidere su questi casi. È importante, perciò, esaminare tali precedenti, in modo da comprendere come la Corte si potrebbe pronunciare relativamente a molti ricorsi legati al conflitto del 2014. Tali precedenti, infatti, riguardano svariate questioni: dalla violazione dei diritti umani all'occupazione dei territori di un altro Stato, con presenza di regimi *de facto*. Peraltro, è interessante notare che molti di questi casi coinvolgono proprio la Russia e ricalcano molto bene le fattispecie aperte a seguito del conflitto del 2014.

3.1 Georgia e Russia

I casi che rappresentano un precedente rilevante piuttosto recente sono i tre ricorsi interstatali tra Georgia e Russia, sollevati dal governo di Tbilisi

⁸⁹ Cfr. KOCH, *op. cit.*, p. 179 ss., LEACH, *op. cit.*, e NURIDZHANIAN, *op. cit.*

si⁹⁰. Se si esclude il ricorso *Georgia c. Russia (I)*⁹¹, gli altri due ricorsi riguardano il conflitto del 2008 tra i due Paesi, quindi anch'essi legati ad un conflitto, come quello tra Russia ed Ucraina del 2014⁹². È particolarmente pertinente ai fatti ucraini il caso *Georgia c. Russia (II)*, più che *Georgia c. Russia (III)*⁹³. Il governo georgiano ha effettuato questo ricorso nell'agosto 2008, sostenendo che la Russia aveva causato e permesso degli attacchi indiscriminati e sproporzionati contro la popolazione civile georgiana e le loro proprietà presenti nelle regioni autonome di Abkhazia ed Ossezia del Sud attraverso il proprio esercito e le forze armate separatiste. Nel ricorso, Tbilisi affermava inoltre che le forze russe avevano occupato parti del territorio georgiano, e tutt'ora ne occupano una parte (l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud). La Russia, pertanto, esercita su tali territori tanto un controllo diretto attraverso le proprie forze armate, quanto un controllo indiretto attraverso i propri agenti e le autorità nelle due repubbliche *de facto*. Secondo la Georgia, peraltro, la presenza russa nel proprio territorio avrebbe causato la morte di centinaia di civili, la scom-

⁹⁰ In aggiunta, il recente ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 agosto 2018, n. 9611/18, *Georgia c. Federazione Russa (IV)*, è stato avviato dalla Georgia relativamente al comportamento della Russia in Abkhazia ed Ossezia del Sud. Cfr. *Press Release* della Corte del 31 agosto 2018, ECHR 287 (2018).

⁹¹ Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 3 luglio 2014, ricorso n. 13255/07, *Georgia c. Federazione Russa (I)*. Il caso è relativo all'arresto e alla detenzione nel settembre 2006, con successiva espulsione collettiva, di alcuni immigrati georgiani in Russia, a seguito dell'arresto a Tbilisi di quattro dipendenti russi accusati di spionaggio. La Corte ha dichiarato che la Russia ha violato gli articoli 3, 5, 13 e 38 della CEDU e l'articolo 4 del Protocollo n. 4, mentre non c'è stata violazione dell'articolo 8 della CEDU, degli articoli 1 e 2 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 7. Si tratta d una sentenza che, per quanto su un ricorso interstatale e relativa alla Russia, non dovrebbe fornire un precedente rilevante per la Corte nella valutazione dei ricorsi relativi al conflitto del 2014, per cui non sarà ulteriormente approfondita.

⁹² Oltre ai ricorsi interstatali, sono stati effettuati migliaia di ricorsi individuali legati al conflitto del 2008. In particolare, in base ai dati del 2011, erano in attesa più di 1700 ricorsi contro la Georgia, più di 200 contro la Russia (relative a più di 900 ricorrenti) e 20 ricorsi individuali contro entrambi gli Stati. Si veda la *Press Release* della Corte del 22 settembre 2011, ECHR 150 (2011).

⁹³ Per quanto riguarda questo ricorso, introdotto il 16 novembre 2009 dalla Georgia, esso invece è stato cancellato il 16 marzo 2010. Il caso riguardava la detenzione di quattro minorenni georgiani (ed un altro uomo) nell'Ossezia del Sud, ma è stato poi ritirato dal governo di Tbilisi dopo che i detenuti sono stati rilasciati nel dicembre successivo a seguito della missione del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa. Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 16 marzo 2010, ricorso n. 61186/09, *Georgia c. Federazione Russa (III)*. Questo caso, per certi versi, ricorda il ricorso *Ucraina c. Russia (II)*, relativo al rapimento di alcuni bambini nel Donbass, anche se questo ricorso non è stato cancellato dopo la risoluzione della disputa iniziale, a seguito del ritorno dei rapiti. Sarà, quindi, interessante vedere come la Corte si pronuncerà a riguardo sull'ammissibilità del ricorso.

parsa o la detenzione di molte persone e lo sfollamento di migliaia di civili (più di 300mila), che hanno perso le loro abitazioni e proprietà. Pertanto, la Georgia lamentava la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti), 5 (diritto alla libertà e sicurezza), 8 (diritto alla vita privata e familiare), 13 (diritto ad un rimedio effettivo) della Convenzione del 1950, e degli articoli 1 (protezione della proprietà privata) e 2 (diritto all'educazione) del Protocollo n. 1 e dell'articolo 2 (libertà di movimento) del Protocollo n. 4. Da parte sua, la Russia ha respinto queste accuse, dicendo che sono infondate, non giustificate e non confermate da prove effettive. Inoltre, il governo di Mosca aggiunge che l'intervento delle forze armate russe non è stato di attacco, ma in difesa delle popolazioni abcasia e sud-osseta dagli attacchi georgiani. Inoltre, la Russia ha posto una serie di obiezioni preliminari, quali che le presunte violazioni non cadevano sotto la giurisdizione russa *ex* articolo 1 della Convenzione; che il ricorso era incompatibile *ratione materiae* poiché è sottoposto al diritto internazionale umanitario, riguardando un conflitto armato; che non c'era stato il previo esaurimento dei ricorsi interni, né l'adempimento di altri requisiti temporali; che la Corte europea non poteva esaminare il caso, avendo la Georgia già presentato un ricorso simile alla Corte internazionale di giustizia⁹⁴. Non appena il ricorso è stato presentato, la Corte aveva anche adottato delle misure *ad interim* rivolte ad entrambi gli Stati con la richiesta di rispettare gli obblighi derivanti dalla Convenzione, in particolare gli articoli 2 e 3, a causa del reale e continuato rischio che gravi violazioni della Convenzione proseguissero⁹⁵.

Dopo le audizioni sull'ammissibilità del ricorso, tenutesi nel settembre 2011, la Corte si è espressa, dichiarandolo ammissibile, ma senza entrare nel merito del caso. In particolare, la Corte ha respinto le obiezioni del governo russo circa il rispetto dei requisiti temporali e la sottoposizione di un ricorso simile alla Corte internazionale di giustizia⁹⁶, mentre ha lasciato all'esame nel merito le obiezioni circa l'incompatibilità *ratione loci* e *ratione materiae* del ricorso, così come le obiezioni sul mancato previo esaurimento dei ricorsi interni, poiché sono strettamente collegate

⁹⁴ Si veda la *Press Release* della Corte del 22 settembre 2011, ECHR 150 (2011).

⁹⁵ Si veda la *Press Release* del 12 agosto 2008, cit.

⁹⁶ La Corte ha respinto l'obiezione circa il ricorso alla CIG sostenendo che il regolamento preclude alla Corte la possibilità di esaminare ricorsi presentati ad un altro organismo internazionale solo se si tratta di ricorsi individuali, non quando interstatali.

all'esame della presunta violazione dei diritti umani⁹⁷. Il ricorso è stato trasferito il 3 aprile 2012 dalla Camera alla Grande Camera, che continuerà l'esame nel merito. Nel giugno 2016 alcuni giudici della Corte hanno ascoltato 33 testimoni convocati dalle parti (cioè Georgia, Russia e la stessa Corte), per raccogliere delle prove sul ricorso⁹⁸. Le audizioni presso la Grande Camera sono iniziate nel maggio 2018 e poi i giudici si riuniranno per effettuare le proprie considerazioni. Dopodiché, la Corte presumibilmente si pronuncerà nel merito del ricorso⁹⁹.

Al di là delle somiglianze dei due conflitti, i casi presentati di fronte alla Corte europea rispettivamente da Georgia ed Ucraina contro la Russia presentano molti tratti in comune. In primo luogo, entrambi i ricorsi sono stati presentati non appena è scoppiato il conflitto e la Corte ha subito adottato misure *ad interim* rivolte a tutte le parti coinvolte. In secondo luogo, in entrambi i casi la Corte dovrà affrontare la questione dell'extraterritorialità e circa il ruolo effettivamente avuto dalla Russia (quantomeno nel Donbass, per quanto riguarda il conflitto del 2014). Entrambi i ricorsi sono stati trasferiti alla Grande Camera della Corte, data la loro importanza (benché non solo per il merito, ma anche per l'ammissibilità, nel caso ucraino). Le fattispecie di violazioni attribuite alla Russia sono simili in entrambi i casi e pertanto si può presumere che la Russia abbia presentato nei ricorsi dell'Ucraina delle osservazioni circa l'ammissibilità ed il merito simili a quelle presentate nel ricorso della Georgia. Inoltre, i due casi sono strettamente collegati tra loro poiché è probabile che la sentenza che verrà pronunciata dalla Corte nel ricorso *Georgia c. Russia (II)* verrà poi ripresa per alcuni aspetti anche nella successiva pronuncia sui vari ricorsi di *Ucraina c. Russia*. Infatti, la Corte dovrà valutare questioni relative allo *status* di potenza occupante della Russia nelle due *de facto* repubbliche separatiste di Abkhazia ed Ossezia del Sud, oppure definire il loro regime giuridico – questioni che dovrà affrontare anche nel caso dell'Ucraina, relativamente all'annessione della Crimea e all'eventuale modalità di controllo della Russia sul Donbass. Sarà anche importante vedere quali criteri la Corte userà per valutare la questione del controllo territoriale ed extra-territoriale. Per tali ragioni, dunque, appare difficile che la sentenza relativa al ricorso georgiano contro la Russia non fornirà almeno delle linee-guida (se non un vero e pro-

⁹⁷ Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 dicembre 2011, ricorso n. 38263/08, *Georgia c. Russia*.

⁹⁸ Si veda la *Press Release* della Corte del 17 giugno 2016, ECHR 211 (2016).

⁹⁹ Si veda la *Press Release* della Corte del 23 maggio 2018, ECHR 183 (2018).

prio precedente) per la sentenza sui vari ricorsi dell'Ucraina. Proprio seguendo tale logica, è anche probabile che la Grande Camera si esprimerà sull'ammissibilità del ricorso ucraino in modo non troppo dissimile da quanto fatto nel ricorso georgiano¹⁰⁰.

3.2 Moldavia e Russia

Rappresentano un precedente importante le sentenze della Corte europea legate ai ricorsi presentati contro la Moldavia e la Russia in seguito alla nascita dell'autoproclamata Repubblica Moldava di Transnistria (MRT) ed al conflitto, avvenuto tra il 1991 ed il 1992, tra questa, supportata dalla Russia, e la Repubblica di Moldavia,.

La Repubblica di Moldavia aveva ottenuto l'indipendenza dall'URSS nel 1991, ma già nel 1990 la Transnistria, una regione appartenente alla Moldavia ma composta da varie etnie, aveva dichiarato la propria indipendenza¹⁰¹. Nel novembre 1991 le minoranze russa ed ucraina che abitavano tale regione si ribellarono contro il governo moldavo e scoppiò il conflitto, in cui le forze armate della Transnistria furono supportate anche da soldati ed armamenti russi che erano presenti in quel territorio¹⁰². Il conflitto armato, che ha causato centinaia di morti, durò fino al luglio 1992, quando iniziò una lunga tregua armata che si concluse con la firma di un accordo nel maggio 1997 a Mosca tra il Presidente moldavo ed il *de facto* Presidente della Transnistria per la normalizzazione dei rapporti tra le due parti. Attualmente, la Transnistria rimane uno Stato *de facto* indipendente, non riconosciuto dalla comunità internazionale, né da alcuno Stato, ed è considerato, *de iure*, parte della Moldavia¹⁰³.

Sebbene non ci siano stati ricorsi interstatali relativi a questo conflitto, sono stati presentati diversi ricorsi individuali, tra cui rilevano quelli congiunti contro la Russia e la Moldavia. In tali ricorsi vengono affronta-

¹⁰⁰ Cfr. anche LEACH, *op. cit.*, KOCH, *op. cit.*, p. 173 ss., e KALANDARISHVILI-MUELLER, *On the Occasion of the Five-year Anniversary of the Russian-Georgian War: Is Georgia Occupied?*, in *EJIL:Talk*, 2013, reperibile on line.

¹⁰¹ Il voto per l'indipendenza della MRT, tenuto nel 1991, fu considerato illegale ed invalido dalla Moldavia, che era lo Stato sovrano sul territorio.

¹⁰² Si trattava prevalentemente di soldati ed armamenti dell'esercito sovietico, che si stava ritirando dalla Moldavia dopo la caduta dell'URSS. Parte di queste truppe, infatti, rimase nel territorio della Transnistria ed intervenne a favore dei separatisti.

¹⁰³ Per approfondire sulla MRT, si vedano RIASANOVSKY, *op. cit.*, p. 721 ss., la sentenza *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, cit., para. 28-110, e *Moldova History: Independent Moldova*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

te problematiche circa il controllo effettivo e la decisiva influenza su un territorio, la giurisdizione extraterritoriale e lo *status* di un regime separatista. Si tratta, quindi, di questioni inerenti a quelle che dovranno essere affrontate anche nei ricorsi relativi al conflitto russo-ucraino. In aggiunta, lo svolgimento del conflitto in Transnistria e la presenza russa in questo territorio mostrano alcuni aspetti in comune al conflitto del 2014, soprattutto con riferimento all'Ucraina orientale, più che alla Crimea.

Nel primo caso rilevante, *Ilașcu e altri c. Moldavia e Russia*, i ricorrenti furono arrestati nel 1993 per reati legati al terrorismo, detenuti per diversi anni in Transnistria, anche da uomini in uniforme russa, e soggetti a maltrattamenti¹⁰⁴. La Corte europea ha dichiarato la violazione degli articoli 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani o degradanti) e 5 (diritto alla libertà ed alla sicurezza) della Convenzione del 1950 da parte sia della Russia che della Moldavia¹⁰⁵. È, però, il ragionamento con cui la Corte è giunta a queste conclusioni ad essere molto interessante. Infatti, la Corte ha stabilito che la Russia era responsabile poiché aveva garantito al regime della Transnistria supporto economico, finanziario, politico e militare, in tal modo esercitando quantomeno un'influenza decisiva in quel territorio¹⁰⁶. In questo caso, dunque, la Corte ha fatto uso dell'eccezione all'applicazione del criterio territoriale, cosa possibile in circostanze eccezionali, quando uno Stato non esercita il controllo sul proprio territorio. Peraltro, la Corte ha ritenuto anche la Moldavia responsabile delle violazioni, poiché le autorità moldave non avevano adottato le misure necessarie per assicurare il rilascio dei ricorrenti. In altre parole, la Corte ha fatto valere il principio che anche quando uno Stato ha autorità limitata sul proprio territorio, ha il dovere di prendere tutte le misure necessarie per fare valere la propria autorità¹⁰⁷. Un'altra questione affrontata in questa sentenza dalla Corte è relativa al riconoscimento del sistema giuridico della Transnistria. La Corte europea non ha riconosciuto come legali i tribunali della Transnistria, poiché la *de facto* repubblica costituisce un'entità illegale in base al diritto internazionale e non riconosciuta dalla

¹⁰⁴ Tra questi, Ilașcu era un leader di un partito di opposizione moldavo. Vedi *Ilașcu e altri c. Moldavia e Russia*, cit., para. 188 ss.

¹⁰⁵ *Ivi*, pp. 114-117.

¹⁰⁶ La Corte ha determinato che la Russia ha fornito armi, combattenti e truppe ai separatisti della Transnistria, senza alcuna limitazione. Inoltre, secondo la Corte, la MRT è sopravvissuta proprio grazie al supporto russo. Perciò, la Russia viene considerata coinvolta nella responsabilità degli atti del regime separatista. V. *ivi*, para. 57 ss., 111 ss., 384-385, 392 ss.

¹⁰⁷ *Ivi*, para. 336 ss.

comunità internazionale. Perciò, i tribunali della Transnistria non possono essere considerati legittimi, né indipendenti o imparziali secondo i criteri previsti dalla Convenzione del 1950, poiché costituiti da un regime illegale¹⁰⁸. Ciò fornisce, dunque, una valutazione della Corte relativa al funzionamento ed alla giurisdizione dei tribunali di un regime *de facto*, alla luce dei criteri previsti dalla Convenzione europea.

Un altro caso interessante è quello *Catan e altri c. Moldavia e Russia*. Nel ricorso, i bambini ed i genitori della comunità moldava in Transnistria lamentano gli effetti della politica sul linguaggio adottata nel 1992 e nel 1994 dal regime separatista, che impedisce l'uso dell'alfabeto latino nelle scuole, e le misure adottate per implementare tali politiche. Tra queste misure, ci sono lo sfratto di studenti ed insegnanti dalle scuole a lingua moldava e rumena, nonché l'obbligo per queste scuole di chiudere e riaprire in altre sedi. La Corte ha condannato la Russia per la violazione dell'articolo 2 del Protocollo n. 1 (diritto all'educazione), ma non la Moldavia¹⁰⁹. L'aspetto importante di questa sentenza, però, riguarda ancora una volta la giurisdizione extra-territoriale. Nel caso *Ilașcu e altri c. Moldavia e Russia* la Corte non aveva fatto una chiara distinzione se la condotta in violazione della Convenzione fosse da attribuire all'attore statale o non-statale; infatti, sebbene la Corte avesse dichiarato la Transnistria come un attore non-statale (cioè come individui che non agivano per conto della Russia), non aveva definito esattamente chi avesse compiuto le violazioni e si era focalizzata sul ruolo delle truppe russe nel regime *de facto*, imputando poi le responsabilità della Russia per la presenza di queste truppe¹¹⁰. Al contrario, nella sentenza *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, la Corte fa una chiara distinzione. In questo caso, infatti, non c'erano prove di un coinvolgimento diretto della Russia per le violazioni lamentate dai ricorrenti¹¹¹. Tuttavia, la Corte conclude che l'atteggiamento delle autorità *de facto* della Transnistria può essere imputato alla Russia, poiché la Russia esercita un'influenza decisiva su questo regime, che poteva continuare ad esistere solo grazie al supporto militare, economico e politico di Mosca. Di conseguenza, in questa sentenza la

¹⁰⁸ La Corte aggiunge anche che i tribunali della MRT appartengono ad un sistema giuridico che non si può ritenere costruito su basi costituzionali e legali che riflettono una tradizione giudiziaria compatibile con la Convenzione. Si veda *ivi*, para. 436 ss.

¹⁰⁹ In questa sentenza, la Corte ritiene che la Moldavia abbia adempiuto ai suoi obblighi positivi a favore dei ricorrenti, e per questo non è considerata responsabile di alcuna violazione. Vedi *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, cit., para. 145-148 e pp. 57-58.

¹¹⁰ Vedi *Ilașcu e altri c. Moldavia e Russia*, cit., para. 384-385.

¹¹¹ Vedi *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, cit., para. 44, 45, 114.

Corte ha affermato che la condotta di un attore non-statale può essere attribuita ad uno Stato quando questo esercita un'influenza decisiva su questo territorio o sul governo locale, anche se tale influenza non è seguita da un coinvolgimento diretto e attivo¹¹².

Un altro caso interessante esaminato dalla Corte, *Mozer c. Moldavia e Russia*, riguarda la detenzione di un uomo accusato di frode da parte dei tribunali della Transnistria. La Corte ha valutato l'effettività del sistema giuridico della Transnistria, basandosi, però, in questo caso (a differenza di quello *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*) non sulla natura illegale del regime *de facto* (che *per se* avrebbe reso illegale i tribunali della Transnistria). Ha, invece, considerato il bisogno di evitare un vuoto legale e se il sistema giuridico del regime *de facto* fosse compatibile con i principi della Convenzione del 1950. Tuttavia, la Corte non ha trovato prove che mostrassero la compatibilità del sistema con la Convenzione, anche alla luce del fatto che la Moldavia non era membro del Consiglio d'Europa e parte della Convenzione europea quando la Transnistria si è autoproclamata indipendente, e che il sistema giuridico del regime era ancora basato sul vecchio ordine sovietico, che non rispecchia i valori della Convenzione. Per tale ragione, in base ai principi della Convenzione, i tribunali (o qualsiasi autorità) della Transnistria non possono ordinare la detenzione del ricorrente¹¹³. La Corte, di conseguenza, ha condannato la Russia (ma non la Moldavia) per la violazione degli articoli 3, 5, 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), 9 (libertà di pensiero, coscienza e religione) e 13 (diritto ad un rimedio effettivo) della Convenzione¹¹⁴.

Queste sono le principali sentenze pronunciate dalla Corte europea relativamente al conflitto tra Russia e Moldavia sulla Transnistria¹¹⁵. Poiché

¹¹² *Ivi*, para. 106, 122, 123.

¹¹³ Vedi *Mozer c. Moldavia e Russia*, cit., para. 133-150.

¹¹⁴ Per quanto la Corte avesse stabilito che i fatti presentati nel ricorso ricadessero sotto la giurisdizione sia di Russia che di Moldavia, neppure in questa sentenza la Corte condanna la Moldavia, poiché ritiene che abbia adempiuto ai suoi obblighi positivi nei confronti dei ricorrenti. La Russia, invece, è stata condannata poiché mantiene l'effettivo controllo sul territorio della Transnistria. Vedi *ivi*, para. 83-84, 92-95, 101-114, 151-159, 213-218 e pp. 58-59.

¹¹⁵ Tra le altre sentenze, una recentemente pronunciata dalla Corte, *Pocasovschi e Mihaila c. Moldavia e Russia*, riguarda le lamentele dei ricorrenti per le cattive condizioni in cui erano detenuti a seguito della sospensione di acqua ed elettricità per ordine dei separatisti della MRT; il carcere, tuttavia, era sotto il pieno controllo delle autorità moldave. Sebbene la Moldavia non avesse controllo sulle autorità locali, aveva il controllo sulla prigione e sui detenuti e non ha adottato nessuna misura necessaria alla loro tutela. La Corte, pertanto, ha condannato la Moldavia per la violazione degli articoli 3 e 13 della CEDU. Il ricorso contro la Russia, invece, è stato dichiarato inammissibile perché

molte questioni su cui la Corte si è pronunciata in questi ricorsi sono in comune a quelle sul conflitto russo-ucraino, è probabile che farà almeno parzialmente riferimento a questi casi per decidere su questioni relative alla giurisdizione extraterritoriale, al sistema giuridico di regimi *de facto* indipendenti, al ruolo di attori non-statali ed all'influenza e responsabilità, diretta o meno, di Russia ed Ucraina su tali attori ed nei corrispondenti territori. Inoltre, come anche nel conflitto tra Georgia e Russia, esistono molte somiglianze, sia storiche, sia dal punto di vista delle questioni giuridiche sollevate, tra il conflitto russo-ucraino e quello russo-moldavo – specialmente con riferimento al Donbass. Pertanto, è possibile considerare come rilevante questo precedente e ritenere che la Corte farà riferimento a queste sentenze¹¹⁶.

3.3 *Cipro e Turchia*

Altri precedenti rilevanti per il conflitto russo-ucraino riguardano le sentenze della Corte europea relative al conflitto turco-cipriota del 1974, relative a ricorsi sia interstatali che individuali. La Repubblica di Cipro aveva ottenuto un'indipendenza contestata solo nel 1960, poiché il Paese era diviso tra la maggioranza greco-cipriota e la minoranza turco-cipriota. Nel luglio 1974 i militari ciprioti, sostenuti dal governo greco, tentarono un colpo di stato nell'isola; tuttavia, la Turchia intervenne militarmente ed iniziò l'invasione dell'isola, che continuò fino ad agosto, giungendo al controllo della parte settentrionale dell'isola, che venne nominata dai turchi Stato federato turco di Cipro. Tutti i tentativi di dialogo tra le potenze garanti dell'isola, Turchia, Grecia e Gran Bretagna, furono interrotte nel 1983 dai leader della zona settentrionale di Cipro, che dichiararono la nascita della Repubblica turca di Cipro del nord (TRNC), che venne riconosciuta solo dalla Turchia, mentre fu condannata da tutta la comunità internazionale (anche dal Consiglio di Sicurezza). Nel 1985 lo Stato di Cipro del Nord adottò una propria costituzione¹¹⁷.

erano stati superati i requisiti temporali. In questo caso, quindi, la Corte ha adottato il criterio del controllo effettivo nei confronti della Moldavia. Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 maggio 2018, ricorso n. 1089/09, *Pocasovski e Mihaila c. Moldavia e Russia*, in particolare para. 57 ss.

¹¹⁶ Cfr. anche LEACH, *op. cit.*, NURIDZHANIAN, *op. cit.*, KOCH, *op. cit.*, p. 178 ss., e VILLANI, *op. cit.*, p. 75 ss.

¹¹⁷ Per approfondire sulla storia di Cipro e gli eventi, precedenti e successivi, legati al conflitto del 1974, si consigliano DODD, *The History and Politics of the Cyprus Con-*

Cipro presentò i primi due ricorsi contro la Turchia per violazione dei diritti umani tutelati dalla Convenzione europea in concomitanza allo scoppio del conflitto¹¹⁸. Benché la Turchia avesse giustificato il proprio intervento per tutelare l'integrità territoriale, la sicurezza, la vita e la proprietà della comunità turca residente a Cipro, l'allora Commissione europea dei diritti dell'uomo concluse che la Turchia aveva violato diversi articoli della Convenzione, tra cui gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura), 5 (diritto alla libertà ed alla sicurezza) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)¹¹⁹. L'aspetto interessante di questo ricorso è che successivamente, nel 1994, Cipro presentò un altro ricorso contro la Turchia sostenendo che continuava le violazioni su cui la Commissione si era già espressa¹²⁰. La Corte europea nel 2001 si è espressa favorevolmente sul ricorso ed ha condannato la Turchia per aver continuato a violare alcuni articoli della Convenzione (tra gli altri, gli articoli 2, 3, 5, 8, l'articolo 1 del Protocollo n. 1) e per averne violato altri (tra cui, gli articoli 9, 10 e 13 della Convenzione)¹²¹. La Corte, inoltre, ha dichiarato che sebbene il regime di Cipro del Nord sia illegale, il sistema giuridico del *de facto* regime era funzionante e si ispirava al sistema anglosassone ed a quello precedentemente in vigore di Cipro del Sud, e quindi era compatibile con la Convenzione¹²². Un altro aspetto interessante è che la Corte ha condannato la Turchia a rimborsare Cipro per i danni derivanti dall'occupazione e per le sofferenze causate ai cittadini ciprioti, facendo valere il diritto all'equa soddisfazione garantito dall'articolo 41 della Convenzione; si tratta della prima volta in cui la Corte ha condannato uno Stato ad un rimborso economico in seguito ad un ricorso interstatale¹²³. Questo ricorso interstatale rappresenta, quindi, un esempio della capacità della Corte di condannare uno Stato parte della Convenzione per

flict, New York, 2010, specialmente p. 110 ss. e *Cyprus History: The Republic of Cyprus*, in *Encyclopaedia Britannica*, reperibile on line.

¹¹⁸ Si veda il report della Commissione europea dei diritti dell'uomo del 1° luglio 1976 relativa al ricorso del 10 settembre 1974, n. 6780/74, *Cipro c. Turchia (I)* e al ricorso del 21 marzo 1975, 6950/75, *Cipro c. Turchia (II)*.

¹¹⁹ *Ivi*, p. 163 ss.

¹²⁰ Si tratta del ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 novembre 1994, n. 25781/94, *Cipro c. Turchia (IV)*.

¹²¹ Vedi la sentenza *Cipro c. Turchia (IV)*, cit.

¹²² *Ivi*, para. 228 ss.

¹²³ La Corte ha richiesto alla Turchia di pagare 90 milioni di euro a Cipro e ha affermato che tale equa soddisfazione è obbligatoria per il governo turco. Peraltro, la Turchia non ha pagato la cifra nei tempi previsti e non si è mostrata intenzionata a farlo. Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 12 maggio 2014, ricorso n. 25781/94, *Cipro c. Turchia (IV)*.

violazioni continuative della stessa, nonché di adottare delle misure (una multa) come equa soddisfazione per tali violazioni.

Tra i ricorsi individuali, spicca quello *Loizidou c. Turchia*, in cui il ricorrente, di nazionalità cipriota, lamentava l'impossibilità di accedere alla sua proprietà nel Cipro del Nord. La Corte ha condannato la Turchia per violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (diritto alla proprietà privata), poiché la Turchia manteneva un effettivo controllo sul territorio¹²⁴. La Turchia sosteneva che i fatti lamentati non fossero accaduti sul proprio territorio e perciò non poteva essere considerata responsabile; tuttavia, la Corte ha riconosciuto che la perdita della proprietà del ricorrente era legata alle conseguenze della nascita della Repubblica di Cipro del Nord e dell'occupazione militare turca e che l'ampio numero di truppe turche presenti sul territorio cipriota garantivano l'effettivo controllo del territorio da parte turca, tramite le autorità turco-cipriote. Proprio tale controllo rende responsabile la Turchia per le azioni e le politiche di Cipro del Nord, tra cui il rispetto dei diritti della Convenzione europea. Tale dovere spetta infatti allo Stato che esercita l'effettivo controllo su un'area, sia direttamente, tramite forze armate, sia attraverso il governo locale¹²⁵. Questo giudizio della Corte ha costituito una sentenza-pilota per le successive condanne della Turchia per violazioni dei diritti umani nel territorio di Cipro del Nord¹²⁶.

La Corte europea si è anche espressa circa il sistema giuridico di Cipro del Nord, sostenendo che non è privo di basi legali, anche se derivante da un regime illegittimo. La Corte, infatti, in alcuni casi ha stabilito che è necessario il previo esaurimento dei ricorsi interni anche a Cipro del Nord, nei casi in cui i rimedi siano effettivi, per ottenere l'ammissibilità del ricorso alla Corte stessa. Il riconoscimento del sistema legale di Cipro del Nord risulta necessario anche per evitare danni ad individui che potrebbero usare i rimedi interni per prevenire violazioni della Convenzione europea e, in generale, evitare dei vuoti legali nella protezione dei diritti

¹²⁴ Si veda la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 18 dicembre 1996, ricorso n. 15318/89, *Loizidou c. Turchia*, p. 22.

¹²⁵ *Ivi*, para. 16-17, 38-47, 54-56. Cfr. anche VILLANI, *op. cit.*, p. 75 ss. e KOCH, *op. cit.*, p. 179 ss.

¹²⁶ Ad esempio, tra i ricorsi ripetitivi, si vedano le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 20 gennaio 2009, ricorso n. 41355/98, *Gavriel c. Turchia*, e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 27 gennaio 2009, ricorso n. 18364/91, *Ioannou c. Turchia*. Entrambe presentano fattispecie simili al caso *Loizidou c. Turchia* e la Corte ha condannato la Turchia per violazione dell'art. 8 CEDU e dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

umani. È quanto deciso dalla Corte nel caso *Demopoluos e altri c. Turchia*, in cui i ricorrenti lamentavano la privazione della proprietà privata e che la Corte ha dichiarato inammissibile. La Corte, infatti, ha sostenuto che il governo turco-cipriota aveva introdotto una legge che garantiva un rimedio effettivo alle violazioni lamentate. Tale rimedio, pur essendo compatibile con le disposizioni della Convenzione europea, poiché simile a quello operante in Turchia e nell'altra parte di Cipro, non era stato esaurito dai ricorrenti e perciò il ricorso era inammissibile. La Corte, comunque, specifica l'illegalità del regime di Cipro del Nord, il permanere del controllo effettivo della Turchia sul territorio e che l'unica autorità riconosciuta su tutta l'isola è quella del governo legittimo di Cipro¹²⁷. In generale, la Corte fa anche riferimento al fatto che, al di là dell'illegalità del regime, il sistema giudiziario di Cipro del Nord non è differente da quello in precedenza operante nel Paese, come già aveva affermato nella sentenza *Cipro c. Turchia (IV)*. Questo, dunque, rappresenta l'elemento principale, che può mettere in secondo piano l'illegalità del regime, in certe occasioni. Infatti, come affermato nel caso *Foka c. Turchia*, le procedure di fronte ai tribunali di Cipro del Nord non sono automaticamente incompatibili con il diritto ad un equo processo e possono, invece, essere coerenti con quanto previsto dalla Convenzione europea¹²⁸.

Sebbene la contesa tra Turchia e Cipro sia temporalmente lontana e storicamente differente dal conflitto russo-ucraino, alcune questioni affrontate dalla Corte nei casi del conflitto turco-cipriota sono anche state sollevate nei ricorsi relativi al conflitto del 2014. Emergono, infatti, questioni quali l'occupazione militare di un altro Stato giustificato dall'interesse a difendere i propri cittadini all'estero, l'illegalità di un regime e la valutazione del suo sistema giuridico, la responsabilità giurisdizionale su un territorio. Anche a tali precedenti probabilmente la Corte farà riferimento quando si esprimerà sui ricorsi relativi a Russia ed Ucraina¹²⁹.

¹²⁷ Si veda la decisione *Demopoulos e altri c. Turchia*, cit. C'è una sentenza-pilota in cui era stato dichiarato efficace il rimedio previsto dalla TRNC, introdotto con una legge del 2005 proprio a seguito della richiesta della Corte europea. Si tratta della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 7 dicembre 2006, ricorso n. 46347/99, *Xenides-Arestis c. Turchia*.

¹²⁸ Si veda la sentenza *Foka c. Turchia*, cit. In questo caso il ricorrente, che al momento dei fatti esaminati viveva a Cipro del Nord, lamentava di avere subito maltrattamenti e persecuzioni a causa della sua etnia, del credo religioso e dell'opposizione al regime della TRNC. La Corte ha condannato la Turchia solo per la violazione dell'art. 10 CEDU, ma non per gli artt. 2 e 3 come richiesto dal ricorrente, mentre non ha ritenuto necessario esaminare la violazione degli articoli 8, 9 e 14 CEDU.

¹²⁹ Cfr. anche NURIDZHANIAN, *op. cit.*, e KOCH, *op. cit.*, p. 173 ss.

4. Osservazioni sul ruolo della Corte europea

L'operato della Corte europea sul conflitto ucraino è stato finora solo parziale, poiché si è espressa solamente su pochi ricorsi individuali, mentre manca qualsiasi tipo di giudizio sui ricorsi interstatali, a partire dall'ammissibilità degli stessi¹³⁰. D'altro canto, la Corte si è mostrata solerte ad adottare misure cautelari provvisorie, laddove necessario – benché l'efficacia delle stesse non sia stata sempre ottimale. È probabile che la Corte necessiterà di tempi lunghi prima di pronunciarsi sui ricorsi interstatali, in modo da poter raccogliere tutte le prove ed ascoltare le diverse parti, come accade generalmente per questo tipo di ricorsi¹³¹. L'importanza del caso è testimoniata anche dal trasferimento dei ricorsi alla Grande Camera. Peraltro, la situazione è resa ancora più complessa dalla suddivisione dei ricorsi su base territoriale e temporale – per quanto tale suddivisione appare necessaria alla Corte per potere meglio definire situazioni e responsabilità.

È possibile, comunque, effettuare delle osservazioni sul ruolo svolto dalla Corte finora e su quelli che potrebbero essere i giudizi in futuro, facendo riferimento alla precedente giurisprudenza della stessa Corte.

4.1 La posizione della Corte sulla Crimea

A partire dallo scoppio del conflitto, e specialmente dopo il *referendum* di indipendenza della Crimea, la Russia ha rafforzato il proprio controllo sulla penisola, prima annettendola e poi integrandola al proprio sistema politico, economico e giuridico e garantendo una forte presenza militare. Al contempo, la presenza politica, legale e militare dell'Ucraina sulla penisola è venuta meno¹³².

¹³⁰ A parte, come già detto, il ricorso *Ucraina c. Russia (III)*, cancellato dalla lista dopo che è stato effettuato un ricorso individuale riguardante le stesse questioni.

¹³¹ Si pensi al ricorso *Georgia c. Russia (II)*, sulla cui ammissibilità la Corte si è espressa dopo 3 anni, ma su cui ancora non si è espressa nel merito a 10 anni dallo scoppio del conflitto.

¹³² Le attività di Moca per l'annessione della Crimea a seguito del *referendum* di indipendenza del 16 marzo 2014 possono essere considerate anche in violazione delle misure provvisorie adottate dalla Corte il 13 marzo 2014, che chiedeva di mettere fine ad ogni atteggiamento che potesse violare i diritti garantiti dalla Convenzione, in particolare azioni militari. Proprio lo spostamento delle truppe russe in Crimea costituisce un esempio di azione militare, in contrasto con le richieste della Corte.

La Corte sarà chiamata innanzitutto ad esprimersi sull'ammissibilità del ricorso ucraino relativo alla Crimea. A tal proposito, è probabile che la Corte si esprimerà favorevolmente, come fatto nel simile caso *Georgia c. Russia (II)*, senza però entrare nel merito, per il quale esprimerà un giudizio in un secondo momento e presumibilmente valuterà anche le osservazioni ed obiezioni della Russia. Da parte sua, è probabile che la Russia nelle proprie osservazioni preliminari respingerà l'ammissibilità del ricorso sulla Crimea e le accuse ucraine, affermando che è intervenuta in difesa dei propri cittadini in Crimea, che l'intervento era stato autorizzato dall'allora Presidente Yanukovich, che l'annessione della penisola è legittimamente avvenuta a seguito di un *referendum* richiesto dalla popolazione crimeana, che non ci sono prove di violazioni dei diritti umani sulla penisola da parte russa – osservazioni simili a quelle effettuate per il ricorso georgiano relativo al conflitto del 2008.

L'annessione formale della Crimea, i successivi processi di integrazione, la presenza di truppe russe, lo svolgimento della vita quotidiana secondo le leggi russe sono chiare prove che la penisola sia sotto il governo ed il controllo effettivo della Russia – cosa effettivamente reclamata anche da Mosca. Come conseguenza di ciò, una volta accertata l'ammissibilità del ricorso ed entrati nel merito, è la Russia che dovrebbe essere considerata responsabile di eventuali violazioni dei diritti umani nella penisola, essendo sotto la propria giurisdizione in base all'articolo 1 della Convenzione europea¹³³. Oltre al fatto che ci sia un effettivo controllo russo, si può ritenere responsabile la Russia soprattutto perché è essa stessa a sostenere che la Crimea sia parte del proprio territorio, perché l'ha materialmente occupata e fa in modo che la vita si svolga come in qualsiasi altra parte del territorio russo. La Corte, quindi, potrebbe considerare il caso in modo non differente da quanto fatto nei vari ricorsi di *Cipro c. Turchia*, quando aveva valutato che la Turchia esercitava il controllo effettivo su Cipro del Nord. In modo simile, nel caso della Crimea la Corte potrebbe stabilire che la Russia detiene il controllo *de facto*, effettivo e diretto, sulla penisola. La Russia sarebbe, così, responsabile delle violazioni dei diritti umani. Peraltro, qualsiasi fattispecie di controllo sulla penisola venga attribuita alla Russia, è difficile pensare che la Corte possa riconoscere come legale l'annessione della Crimea, tanto più essendo avvenuta quando la Russia doveva rispettare delle misure *ad interim*. Al

¹³³ “The High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention”.

contrario, è probabile che la Corte dichiarerà l'annessione come illegittima e la Russia come potenza occupante della penisola¹³⁴.

Per quanto riguarda il sistema giuridico ed i tribunali della Crimea, per valutare l'efficacia dei ricorsi interni, la Corte farà riferimento alle precedenti valutazioni effettuate, tra gli altri, nei casi *Cipro c. Turchia*, *Demosopoulos e altri c. Turchia* e *Mozer c. Moldavia e Russia*. La Corte, quindi, probabilmente valuterà la compatibilità del sistema giuridico con la Convenzione del 1950 e la necessità di evitare un vuoto legale, più che l'illegittimità dell'annessione russa della Crimea. Alla luce del fatto che in Crimea è stato introdotto il sistema giuridico russo, che è ovviamente compatibile con i fini della Convenzione europea, essendo la Russia Stato parte della Convenzione e membro del Consiglio d'Europa, la Corte dovrebbe riconoscere la validità del sistema giuridico adottato in Crimea e l'efficacia dei rimedi interni, almeno per i ricorsi individuali¹³⁵. La Corte, comunque, dovrebbe essere molto attenta ogni volta a sottolineare sia l'illegalità dell'annessione e la violazione del diritto internazionale da cui scaturisce il sistema giuridico considerato, sia il fatto che il riconoscimento di tale sistema costituisce solo un'eccezione per evitare un vuoto del diritto, mentre tutte le altre situazioni scaturite dall'annessione della Crimea sono illegittime. In aggiunta, la Corte dovrà valutare con attenzione le conseguenze che potrebbe causare il riconoscimento della validità del sistema giuridico della Crimea, poiché la Russia potrebbe usarlo per rafforzare le giustificazioni della propria annessione e, in generale, per le conseguenze che un tale riconoscimento ha sul non-riconoscimento e l'illegalità a livello di diritto internazionale di un regime o di una occupazione *de facto*¹³⁶.

Infine, per quanto riguarda il ruolo dell'Ucraina in Crimea, la Corte non dovrebbe avere troppe difficoltà a stabilire che non ha alcuna forma di controllo sulla penisola e che ha rispettato le misure *ad interim*, poiché non ha effettuato alcun tipo di intervento militare, né ci sono stati scontri armati, poiché le truppe ucraine hanno iniziato a lasciare in modo pacifico la penisola non appena è iniziata l'occupazione russa e l'hanno abbandonata del tutto dopo l'annessione. Diverso, invece, potrebbe essere il giudizio della Corte sulla responsabilità del governo di Kiev circa even-

¹³⁴ Cfr. KOCH, *op. cit.*, p. 184 ss.

¹³⁵ In effetti, seguendo la giurisprudenza della Corte, specialmente quella relativa a Cipro del Nord, si può affermare che la legge ed i tribunali in Crimea sono, almeno in teoria, basati sui principi ed i valori della Convenzione europea.

¹³⁶ Cfr. NURIDZHANIAN, *op. cit.*

tuali violazioni dei diritti umani sulla penisola. Come fatto per il governo di Chişinău nei casi relativi al conflitto tra Russia e Moldavia, la Corte dovrà valutare se l'Ucraina abbia adempiuto a tutti i suoi obblighi positivi per tutelare i diritti dei ricorrenti. Non è una questione facile, poiché la Corte dovrà valutare come ha agito l'Ucraina verso i ricorrenti della Crimea e se davvero ha usato tutti i mezzi, legali e diplomatici, a propria disposizione per tutelarli. Se si considerano la situazione della penisola – sotto il pieno controllo russo e senza alcuna influenza ucraina – e che, nonostante le difficoltà a dialogare tra le parti, ci siano stati dei progressi (ad esempio, lo scambio di prigionieri), è possibile che la Corte, valutando la responsabilità ucraina, giunga a conclusioni più simili alla giurisprudenza dei ricorsi *Catan e altri c. Moldavia e Russia* e *Mozer c. Moldavia e Russia*, che a quella del ricorso *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, e che non condanni l'Ucraina per violazioni dei diritti umani, poiché ha adottato tutte le misure necessarie per evitarle¹³⁷. Comunque, è anche possibile che la Corte condanni insieme Russia ed Ucraina per eventuali violazioni dei diritti umani in Crimea nel primo periodo considerato, quello tra marzo e settembre 2014, se ritenesse che inizialmente l'Ucraina avesse ancora qualche influenza sulla penisola e non abbia fatto il possibile per evitare situazioni illegittime. Al contrario, è più probabile che per il periodo dal settembre 2014 la Corte condanni solo la Russia, poiché il controllo sulla penisola era ormai definitivo e univoco. Le distinzioni temporali, invece, non dovrebbero modificare le valutazioni della Corte circa l'ammissibilità dei ricorsi, l'illegalità dell'occupazione e del regime russo in Crimea, né la validità del sistema giuridico adottato nella penisola.

4.2 La posizione della Corte sull'Ucraina orientale

La Corte potrebbe incontrare più difficoltà nella valutazione delle responsabilità di Ucraina e Russia nei ricorsi relativi all'Ucraina orientale, attualmente sotto il controllo di diversi attori non-statali separatisti che hanno instaurato le due *de facto* repubbliche di Donetsk e del Luhans'k. È probabile che la Corte si esprimerà favorevolmente all'ammissibilità di entrambi i ricorsi interstatali sul Donbass e successivamente si pronuncerà nel merito. In questo caso, nelle proprie osservazioni, la Russia po-

¹³⁷ Cfr. KOCH, *op. cit.*, p. 188 ss.

trebbe dichiarare di non essere coinvolta nel conflitto nel Donbass e di non avere alcuna responsabilità; potrebbe anche sostenere che il ricorso non è ammissibile in base al criterio *ratione personae*, poiché Mosca ha sempre negato un coinvolgimento diretto in quest'area, pur inizialmente dichiarando il proprio sostegno ai ribelli filo-russi.

Alla luce della presenza di truppe ed armamenti russi nel Donbass¹³⁸, la Corte potrebbe considerare che la Russia ha avuto una decisiva influenza sul territorio, per cui sarebbe responsabile, in base all'articolo 1 della Convenzione, per la condotta dei combattenti filo-russi. D'altra parte, è difficile che la Corte giungerà a concludere che la Russia abbia esercitato un controllo effettivo sull'Ucraina orientale, per cui la condotta dei separatisti non sarà automaticamente imputabile al governo di Mosca. In base a quanto stabilito nella sentenza *Loizidou c. Turchia*, infatti, i criteri per il controllo effettivo di un territorio sono più elevati rispetto all'influenza decisiva e non sembrano essere adempiuti da Mosca. Al contrario, in modo simile alla giurisprudenza della sentenza *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, la Corte potrebbe affermare che il sostegno di Mosca e la presenza di truppe ed armamenti russi rappresentano un coinvolgimento diretto di Mosca e permettono di stabilire un'influenza decisiva russa sulla condotta dei separatisti filo-russi. Pertanto, dal momento che i regimi *de facto* nel Donetsk e nel Luhans'k sarebbero andati avanti, almeno inizialmente, grazie al sostegno militare russo, la Russia potrebbe essere considerata responsabile di eventuali violazioni della Convenzione¹³⁹. Peraltro, per quanto la Russia respinga il proprio coinvolgimento nel Donbass in qualsiasi momento, la distinzione temporale dei ricorsi sarà importante. Infatti, se è probabile che la Corte stabilisca che c'è stata decisiva (e diretta) influenza russa sul Donbass nel periodo dal marzo al settembre 2014, più difficile è la valutazione nel periodo successivo, in particolare dal febbraio 2015, dopo gli accordi di Minsk II. È possibile

¹³⁸ Vari report di differenti organizzazioni internazionali, tra cui NATO ed OSCE, sostengono che la Russia abbia mandato truppe ed armamenti nel Donbass. In particolare, nel report *NATO releases satellite imagery showing Russian combat troops inside Ukraine*, in *NATO*, 2014, reperibile on line, la NATO dimostrerebbe che truppe ed armamenti russi sono stati spostati con frequenza dalla Russia, come parte di un piano coordinato mirato a destabilizzare l'area. Al contrario, il governo di Mosca ha sempre negato un simile coinvolgimento, ammettendo al più la presenza di volontari o mercenari russi nella regione.

¹³⁹ Al di là della presenza militare, la Corte potrebbe anche valutare se la Russia ha fornito supporto finanziario e politico ai regimi nel Donbass. In particolare, in alcuni casi il sostegno politico russo ai separatisti del Donbass, seppure indiretto, appare palese, come, ad esempio, accaduto per le elezioni tenutesi nelle due regioni nel novembre 2014.

che, come nella sentenza *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, la Corte in quest'altro arco temporale stabilisca che permane l'influenza di Mosca, pur senza un coinvolgimento diretto, oppure che la Russia abbia messo fine all'impegno verso i regimi separatisti e non abbia più influenza¹⁴⁰.

Per quanto riguarda l'Ucraina, invece, bisogna considerare che il Donbass rimane parte del proprio territorio di Kiev, non avendo subito annessioni come la Crimea. Innanzitutto, si può dire che l'Ucraina, così come la Russia, non abbia rispettato le misure *ad interim* richieste dalla Corte, poiché ha condotto operazioni militari e spostato truppe per combattere i ribelli filo-russi – combattimenti che hanno causato migliaia di morti. Tali operazioni militari, per quanto legittime, hanno comportato una violazione delle misure indicate dalla Corte europea e dei diritti umani garantiti dalla Convenzione del 1950, per cui l'Ucraina sarà presumibilmente considerata responsabile nei ricorsi di fronte alla Corte relativi a tali situazioni. Per quanto riguarda, invece, altre violazioni dei diritti umani nel Donbass (non legate direttamente agli scontri armati), poiché l'Ucraina è l'unico governo legittimo del territorio, mantiene la giurisdizione in base all'articolo 1 della Convenzione. La Corte, pertanto, probabilmente valuterà se l'Ucraina ha preso tutte le misure necessarie e gli obblighi positivi utili a garantire i diritti dei cittadini nei ricorsi relativi al Donbass, come fatto nella sentenza *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*. Per quanto la Corte dovrà distinguere per ogni singolo ricorso la responsabilità e l'atteggiamento dell'Ucraina, è difficile pensare che, in linea generale, la Corte non condanni l'Ucraina, poiché, in base ai criteri della sentenza *Ilaşcu e altri c. Moldavia e Russia*, il governo di Kiev non ha usato tutti i mezzi a propria disposizione per porre fine alle violazioni – ad esempio, sforzi concreti per attuare soluzioni diplomatiche come gli accordi di Minsk II o per cercare un maggiore dialogo con le controparti. Queste riflessioni, peraltro, potrebbero essere valide più nel periodo da settembre 2014 che per quello precedente, poiché tra marzo e settembre 2014 la situazione era ancora molto confusa, mentre dal settembre 2014 sono falliti tutti i tentativi di applicare i primi accordi di Minsk e sono ripresi gli scontri armati, spinti specialmente dall'Ucraina¹⁴¹.

Per quanto riguarda il riconoscimento dei due regimi *de facto* di Donetsk e del Luhans'k, è altamente probabile che la Corte non li riconoscerà e li dichiarerà illegittimi, come avvenuto con la Repubblica turca di Cipro del

¹⁴⁰ Cfr. anche KOCH, *op. cit.*, p. 186 ss.

¹⁴¹ Cfr. *ivi*, p. 188 ss.

Nord e con la Repubblica moldava di Transnistria. Per quanto riguarda il funzionamento del sistema legale delle due *de facto* Repubbliche del Donbass, invece, è probabile che la Corte respinga la legalità degli atti e dei tribunali di queste regioni, dove la situazione è ben diversa dalla Crimea. Infatti, in queste aree c'è stata una rottura con il sistema precedentemente in vigore nel Paese e manca un sistema legale sviluppato¹⁴². Nei casi in cui dovrà valutare l'effettività del sistema legale nel Donbass, è probabile che la Corte si rifará alla sentenza *Mozer c. Moldavia e Russia*, dichiarando che le sentenze emesse dai tribunali del Donbass e del Luhans'k non hanno validità, eventualmente condannando per violazione della Convenzione europea la Russia (se esercita una decisiva influenza sul territorio) o l'Ucraina (se non ha preso le misure necessarie per la tutela dei ricorrenti), anche congiuntamente. A tal proposito, in realtà, la Corte in alcune sentenze ha dichiarato che l'Ucraina ha spostato nel territorio sotto il proprio controllo alcuni dei tribunali che in precedenza operavano nelle aree colpite dal conflitto¹⁴³. Si può, pertanto, ipotizzare che la Corte non condannerà l'Ucraina nei casi relativi all'accesso alla giustizia di ricorrenti che vivono nel Donetsk e nel Luhans'k, poiché ha preso le misure necessarie per garantire tale diritto¹⁴⁴.

In particolare, nel ricorso *Khlebik c. Ucraina*, la Corte ha dichiarato che l'Ucraina ha fatto tutto il possibile, considerando i limiti dovuti al conflitto, per garantire i diritti del ricorrente (nello specifico, l'accesso alla giustizia e l'esame del caso), adottando le misure necessarie a tal fine. Perciò, la Corte non ha condannato l'Ucraina per violazione dell'articolo 6 della Convenzione (diritto ad un equo processo di durata ragionevole)¹⁴⁵.

¹⁴² A tal proposito, si vedano il report tematico dell'OSCE, *Access to Justice and the Conflict in Ukraine*, 2015, e la risoluzione del PACE del 12 ottobre 2016, n. 2133(2016), *Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities*. In questa risoluzione, il PACE afferma, tra le altre cose, che le due sedicenti repubbliche del Donbass e del Luhans'k sono sotto il controllo *de facto* della Russia, che, pertanto, deve garantire i diritti umani agli abitanti di tali aree.

¹⁴³ Si vedano la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 25 luglio 2017, ricorso n. 2945/16, *Khlebik c. Ucraina*, para. 15-16, e la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 13 febbraio 2018, ricorsi n. 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 e 7289/15, *Tsezar e altri c. Ucraina*, para. 12-14.

¹⁴⁴ Cfr. anche NURIDZHANIAN, *op. cit.*

¹⁴⁵ In questo caso, il ricorrente, condannato nel Luhans'k nel 2013 (prima dello scoppio del conflitto) per diversi reati, lamentava che la Corte d'appello non aveva esaminato il suo caso poiché il suo dossier era bloccato nel territorio sotto il controllo dei separatisti e perciò aveva subito una violazione, tra gli altri, dell'art. 6 CEDU. Vedi *Khlebik c. Ucraina*, cit., para. 66 ss.

In modo simile, nel ricorso *Tsezar e altri c. Ucraina* la Corte non ha condannato l'Ucraina per la violazione dell'articolo 6 della Convenzione (diritto all'accesso ad un tribunale) poiché i ricorrenti avevano la possibilità di accedere al tribunale ucraino, spostandosi dal Donetsk (e non avevano impedimenti per farlo), e l'Ucraina aveva preso tutte le misure possibili per garantire loro tale diritto; un'altra parte del ricorso (circa la violazione al diritto alla proprietà privata, articolo 1 del Protocollo n. 1) non era, invece, ammissibile poiché i ricorrenti non avevano esaurito i ricorsi interni, non avendo usufruito dei tribunali ucraini a disposizione¹⁴⁶.

In queste prime sentenze, inoltre, la Corte afferma che parte delle regioni del Luhans'k e del Donetsk non sono sotto il controllo del governo ucraino e richiama la mancanza di legittimità, indipendenza e professionalità delle Corti in tale territorio¹⁴⁷. Non dà, invece, giudizi espliciti circa lo *status* delle *de facto* repubbliche, né sul ruolo della Russia, non essendo parte di questi ricorsi. Viene sottolineato, invece, più volte il principio di prendere tutte le misure necessarie a favore dei ricorrenti con riferimento all'Ucraina, cioè lo Stato a cui il territorio appartiene, anche se non effettivamente controllato. La Corte presumibilmente manterrà questa linea ed applicherà tale principio anche nei futuri ricorsi, non solo quelli relativi all'accesso alla giustizia, ma anche a tutti gli altri diritti. Nelle successive pronunce, inoltre, si attende anche una valutazione della Corte sul ruolo della Russia nel Donbass e sullo *status* dei *de facto* regimi, valutazione che sarà necessaria per definire le responsabilità delle violazioni dei diritti umani.

4.3 L'efficacia delle misure ad interim e del ruolo della Corte europea

Quando la Corte europea ha adottato le misure cautelari provvisorie su richiesta dell'Ucraina nel ricorso contro la Russia, ha rivolto tali misure ad entrambi i Paesi, chiedendo loro di fermare qualsiasi comportamento, in particolare azioni militari, che potesse violare i diritti garantiti dalla

¹⁴⁶ In questo ricorso, i ricorrenti, residenti nel Donetsk, lamentavano la sospensione dei pagamenti delle pensioni e di altri sussidi dopo lo scoppio del conflitto, e l'impossibilità di ricorrere alla giustizia nel luogo in cui vivevano. Vedi *Tsezar e altri c. Ucraina*, cit., para. 47 ss.

¹⁴⁷ Si vedano *Khlebik c. Ucraina*, cit., para. 9 ss. e 52-55, e *Tsezar e altri c. Ucraina*, cit., para. 11 ss. In particolare, la Corte richiama la risoluzione del PACE (già menzionata in nota 140), tra cui il punto in cui si parla di *status quo* illegale nelle aree sotto il controllo dei separatisti.

Convenzione del 1950, specialmente il diritto alla vita ed il divieto di tortura. Tuttavia, valutando il comportamento di Russia ed Ucraina a partire dal marzo 2014, quando sono state adottate le misure provvisorie, si può notare che queste non siano state efficaci; al contrario, si sono mostrate fallimentari. Da un lato, infatti, la Russia ha continuato l'occupazione militare della Crimea e presumibilmente il sostegno ai combattenti dell'Ucraina orientale (almeno per un certo periodo); dall'altro, l'Ucraina ha portato avanti i combattimenti nel Donbass, per quanto legittimi, anche successivamente agli accordi di Minsk II, e tutt'ora il conflitto resta congelato¹⁴⁸. La violazione delle misure *ad interim*, tuttavia, non riguarda solamente le azioni militari, con le gravi conseguenze che hanno generato, specialmente sui civili. Infatti, ci sono state violazioni dei diritti umani di vario genere, slegate da scontri armati, compiute da entrambe le parti, tanto in Crimea, quanto in Ucraina orientale¹⁴⁹.

Nonostante gli abitanti dei territori interessati dal conflitto non sempre possano godere dei diritti garantiti dalla Convenzione europea, è importante che la Corte abbia adottato tali misure provvisorie. Innanzitutto, in tal modo ha cercato di garantire una prima forma di tutela alle vittime del conflitto, ed è probabile che senza tali misure le violazioni sarebbero state superiori rispetto a quelle (già elevate) che ci sono state. In secondo luogo, non è detto che tali misure, per quanto inizialmente fallimentari, non saranno successivamente utili per la risoluzione di alcune questioni inerenti al conflitto dal punto di vista del diritto internazionale ed all'interno del più ampio discorso della giurisprudenza della Corte sulle responsabilità su tutti i tipi di ricorsi relativi al conflitto¹⁵⁰. Infatti, per quanto difficilmente il conflitto verrà risolto tramite il diritto internazionale o le misure provvisorie, tali misure permettono, assieme all'attività delle altre organizzazioni internazionali, di rafforzare il diritto internazionale e la giurisprudenza della Corte europea¹⁵¹. Inoltre, poiché il con-

¹⁴⁸ Vedi KOCH, *op. cit.*, pp. 183-184.

¹⁴⁹ Si veda, ad esempio, il Rapporto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite del 20 giugno 2018, *Report on the human rights situation in Ukraine: 16 February to 15 May 2018*, in cui si evidenziano, dopo più di quattro anni dallo scoppio del conflitto, le continue violazioni di diritti umani nei confronti di civili, tanto da parte ucraina che russa. Si tratta non soltanto di uccisioni o torture, che ledono il diritto alla vita ed il divieto di tortura, ma violazioni di quasi tutte i diritti garantiti nella Convenzione europea.

¹⁵⁰ Sui limiti del diritto internazionale nel conflitto russo-ucraino del 2014, si consigliano BORGÉN, *The Crimea, Compliance, and the Constraint of International Law*, in *Opinio Juris*, 2014, reperibile on line, e KRISCH, *Crimea and the Limits of International Law*, in *EJIL:Talk*, 2014, reperibile on line.

¹⁵¹ Cfr. BORGÉN, *op. cit.*, e LEACH, *op. cit.*

flitto del 2014 difficilmente verrà risolto con il dialogo esclusivo tra Ucraina e Russia, ma piuttosto attraverso incontri multilaterali che coinvolgono altri attori (statali e non) e richiedono complesse negoziazioni, la Corte europea, anche grazie alle misure provvisorie, può svolgere un ruolo da “protagonista” come ulteriore piattaforma di discussione di diritto internazionale e di politiche da attuare nella regione. Infatti, se alcuni passi avanti per tutelare i diritti umani sono stati fatti rispetto al 2014, ciò è dovuto non solo ai negoziati tra le parti, ma soprattutto al lavoro svolto da diversi attori internazionali, come la Missione di monitoraggio delle Nazioni Unite in Ucraina, le risoluzioni dell’Assemblea Generale dell’ONU ed il ruolo della stessa Corte europea. D’altra parte, era irrealistico pensare che l’efficacia delle misure *ad interim* della Corte sarebbe stata immediata, poiché gli stessi progressi nel conflitto sono lenti e gradualmente, come mostrano i risultati ottenuti, ad esempio, dagli accordi di Minsk II. Questi, infatti, nonostante mirassero ad un armistizio immediato, non sono stati ancora del tutto implementati, e scontri armati sono continuati anche con armi pesanti fino al settembre 2015. Dopo un periodo di relativa calma, gli scontri in Donbass si sono nuovamente riaccesi a cavallo tra il 2016 ed il 2017, per poi passare ad un conflitto congelato. Ciò non vuol dire che le misure *ad interim*, così come gli accordi di Minsk, siano inutili. Bisogna, invece, fare una valutazione di lungo periodo di entrambi. Sebbene abbiano in parte fallito nel loro scopo immediato, nel lungo periodo si può ritenere che il loro contributo sarà fondamentale per risolvere il conflitto, poiché già attualmente ne hanno mitigato gli effetti. Inoltre, il ricorso ucraino e le inerenti misure provvisorie hanno permesso di mettere ulteriormente in luce la gravità della situazione dei diritti umani in Crimea e nel Donbass, creando un altro strumento di dialogo sulla tutela di tali diritti e fornendo maggiore consapevolezza del problema alla comunità internazionale. Infine, la scelta dell’Ucraina di ricorrere alla Corte europea e richiedere misure *ad interim* rappresenta un tentativo di ottenere giustizia ed ordine attraverso i più alti mezzi legali disponibili a livello internazionale e di cercare una soluzione che vada al di là dell’uso della forza. In tal modo, è possibile rafforzare il ruolo della stessa Corte sia nella tutela dei diritti umani e del diritto internazionale, sia nella risoluzione dei conflitti armati¹⁵².

¹⁵² Per quanto, in realtà, l’Ucraina si sia rivolta alla Corte europea solo perché direttamente coinvolta nel conflitto e nelle violazioni dei diritti umani, cercando un mezzo internazionale per attaccare la Russia – quindi in modo strumentale, e non per un vero e

In conclusione, per quanto le misure provvisorie siano state parzialmente fallimentari (almeno all'inizio), esse, con i relativi ricorsi interstatali, potranno favorire la risoluzione del conflitto, insieme a tutti gli altri strumenti internazionali, in primo luogo gli accordi di Minsk e le attività dei diversi organi delle Nazioni Unite. Inoltre, queste misure *ad interim* sono probabilmente l'unico strumento vincolante che può ridurre le violazioni dei diritti umani e portare ad una condanna di chi è responsabile di tali violazioni. Per quanto da sole evidentemente possano risolvere il conflitto e porre fine alle violazioni dei diritti umani, le misure *ad interim*, come i ricorsi interstatali, rappresentano una "rarità", e proprio per questo possono costituire un altro luogo per discutere le soluzioni del conflitto, fornire un contributo al diritto internazionale e rafforzare il ruolo della Corte europea¹⁵³.

proprio senso di responsabilità nei confronti della Convenzione del 1950 o dei diritti umani. Cfr. LEACH, *op. cit.*

¹⁵³ Cfr. KOCH, *op. cit.*, p. 189 ss.

Capitolo IV

Procedure di fronte ai tribunali internazionali

1. La Corte internazionale di giustizia (CIG)

La Corte internazionale di giustizia (CIG) è il principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite e rappresenta uno dei mezzi di risoluzione pacifica delle controversie tra Stati. Proprio alla luce di tale ruolo, rappresenta un tribunale a cui l'Ucraina si è rivolta, attraverso varie convenzioni internazionali, per risolvere alcune delle controversie sorte a seguito del conflitto con la Russia nel 2014.

1.1 Origine e funzionamento

La Corte internazionale di giustizia è stata creata nell'ambito delle Nazioni Unite nel 1946, sostituendo la precedente Corte permanente di giustizia internazionale. Rappresenta uno degli organi delle Nazioni Unite, nonché il principale organo giurisdizionale, per cui non è sotto la direzione o il controllo di altri organi principali, per quanto una certa influenza possa essere esercitata dal Consiglio di sicurezza o dall'Assemblea generale¹. Tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite sono *ipso facto* parti dello Statuto della Corte internazionale e possono accedere ad essa; possono anche accedere Stati non membri delle Nazioni Unite a particolari condizioni, caso per caso². La Corte è stata costituita allo scopo di favorire la risoluzione pacifica delle controversie, ma non si può pronunciare su una disputa senza il previo consenso degli Stati interessati. Il funzionamento della Corte è definito, oltre che dalla Carta delle Nazioni Unite, dal proprio Statuto, che è parte integrante della Carta del 1945, e dal regolamento di procedura, non derogabili dalle parti³.

¹ Sul rapporto tra CIG ed ONU, si veda THIRLWAY, *The International Court of Justice*, Oxford, 2016, pp. 4-6.

² Cfr. RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2013, p. 280 ss.

³ Artt. 7, 36, 92-96 della Carta delle Nazioni Unite del 1945.

La Corte, che ha sede a L'Aia, è composta da 15 giudici, in carica per nove anni e rieleggibili, eletti a maggioranza assoluta dei voti, in camere separate, dall'Assemblea Generale e dal Consiglio di sicurezza (in questo voto, i membri permanenti non godono del potere di veto) tra una lista di persone proposta dai gruppi nazionali della Corte permanente di arbitrato; i giudici devono presentare alta caratura morale, possedere le qualifiche necessarie per essere eletti alle più alte cariche statali o essere giureconsulti di fama internazionale⁴. Per prassi, vengono sempre eletti i candidati dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Il giudice della Corte deve svolgere il suo ruolo con imparzialità, indipendentemente dalla sua nazionalità, e non può essere rimosso tranne che all'unanimità dagli altri giudici per la perdita dei requisiti richiesti⁵. Durante il loro mandato, i giudici non possono ricoprire alcuna carica politica, amministrativa o di altra natura professionale⁶.

I giudici possono partecipare ad un processo anche quando possiedono la nazionalità di uno Stato coinvolto nella controversia. In tal caso, l'altro Stato parte della controversia può nominare un giudice *ad hoc* per quel solo ricorso, il quale può avere la nazionalità di tale Stato o di uno Stato terzo. Infatti, per quanto il giudice debba essere imparziale, in tal modo viene garantita una questione di uguaglianza tra le parti. Se, invece, non è presente nessun giudice di uno Stato parte della controversia, ciascuna parte può nominare un giudice. In ogni caso, i giudici *ad hoc* devono operare in piena indipendenza⁷. Infine, nei casi in cui un ricorso coinvolga più Stati, se essi agiscono o sono chiamati congiuntamente di fronte alla Corte e presentano gli stessi interessi, possono nominare solamente un giudice *ad hoc*, pur restando parti separate nella controversia⁸.

La Corte generalmente si riunisce e decide in plenaria (con un *quorum* minimo di nove giudici). Tuttavia, si possono anche formare tre diverse tipologie di camere, che possono essere temporanee o permanenti. Una di queste, la Corte per il procedimento sommario, è permanente (ma rinnovata annualmente), composta da cinque giudici ed è mirata ad un veloce

⁴ Art. 2 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

⁵ *Ivi*, art. 18. Si tratta, comunque, di una possibilità remota, poiché serve l'unanimità e, generalmente, prevale la solidarietà tra i giudici.

⁶ Cfr. THIRLWAY, *op. cit.*, p. 9 ss.

⁷ Non mancano, peraltro, casi in cui i giudici di uno Stato parte della controversia votino contro lo Stato di cui hanno nazionalità; più raro, invece, che i giudici *ad hoc* votino contro lo Stato che li ha nominati. Cfr. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, cit., p. 280 ss., e THIRLWAY, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁸ Per approfondire su questi casi, vedi THIRLWAY, *op. cit.*, p. 14 ss.

espletamento dei processi⁹. Le altre due fattispecie sono, invece, temporanee e create dalla Corte in base alla necessità. La prima tipologia di camera deve essere composta da almeno tre giudici ed affronta determinate categorie di controversie, ad esempio in materia di lavoro, di transito e di comunicazioni¹⁰. L'altra fattispecie, invece, è una camera speciale, formata per affrontare determinati casi su richiesta delle parti, composta da un numero di giudici deciso dalla Corte con l'assenso delle parti; tali giudici restano in carica fino alla conclusione del ricorso, anche se il loro mandato è concluso¹¹. La Corte prevede le figure del Presidente e del vice-presidente, eletti ogni tre anni dai loro colleghi. Il Presidente ha alcuni poteri garantiti dallo Statuto, tra cui quello di agire in vece della Corte, ed ha il voto decisivo in caso di parità in una votazione¹². È anche previsto che la Corte nomini un Cancelliere ed un ufficio di cancelleria, con funzioni amministrative e, in alcuni circostanze, anche legali¹³.

La Corte internazionale, di regola, giudica in base al diritto internazionale, nello specifico facendo uso di convenzioni internazionali, sia generali che particolari, di consuetudini internazionali, dei principi generali di diritto riconosciuti dagli Stati e, con riserva, di decisioni giudiziarie e della dottrina più autorevole¹⁴. La Corte può far uso anche di altri strumenti internazionali, quali norme di *soft law*, sebbene non esplicitamente menzionate nello Statuto. In aggiunta, la Corte può pronunciarsi *ex aequo et bono* (per equità), se le parti decidono in questo senso¹⁵. La pronuncia per equità rappresenta un'idea di giudizio della Corte basato su principi quali giustizia, appropriatezza e buona fede, senza tener conto del diritto positivo; peraltro, non c'è nessun caso in cui la Corte si è pronunciata *ex aequo et bono*¹⁶. In alcune occasioni, inoltre, la Corte ha riconosciuto il diritto cogente (*ius cogens*), come norma universalmente applicabile che non può essere derogata dal diritto internazionale o da altri accordi tra Stati; lo *ius cogens*, tuttavia, è di difficile applicabilità, poiché manca di concreta esistenza giuridica, né c'è unanimità tra la dottrina circa la sua

⁹ Art. 29 dello Statuto della Corte. Questa Corte non è stata mai attivata.

¹⁰ Art. 26, para. 1, dello Statuto. Neppure questa camera è mai stata attivata.

¹¹ Art. 26, para. 2, dello Statuto della Corte. Questa camera *ad hoc* è stata usata in pochissimi casi (solo sei).

¹² Artt. 21, 24, 45, 55 dello Statuto della Corte.

¹³ Art. 26 del Regolamento della Corte internazionale di giustizia. Cfr. anche THIRLWAY, *op. cit.*, p. 19 ss.

¹⁴ Art. 38, para. 1, dello Statuto della Corte.

¹⁵ Art. 38, para. 2, dello Statuto della Corte.

¹⁶ Cfr. THIRLWAY, *op. cit.*, pp. 28-29.

definizione e validità¹⁷. In aggiunta, la Corte internazionale può fare uso del principio *iura novit curia* (il giudice conosce le leggi), per cui è la Corte a decidere quale diritto va applicato, quali che sia il diritto portato in causa dalle parti interessate, supportando o respingendo le loro argomentazioni legali; pertanto, ad esempio, se un ricorrente lamenta la violazione di un diritto, ma la Corte ritiene che tale diritto non esiste, potrà respingere il ricorso¹⁸. Infine, è delicata e controversa la questione se la Corte possa far uso di considerazioni non-legali, specialmente di carattere umanitario; in generale, si ritiene che è possibile farne uso, ma che non possano sovrastare le norme di diritto¹⁹.

1.2 Giurisdizione e competenze

La Corte internazionale di giustizia agisce come un tribunale internazionale permanente e può svolgere due tipologie di giurisdizione: contenziosa (in cui decide su controversie di natura legale tra gli Stati) e consultiva (attraverso cui fornisce delle opinioni su questioni di diritto sollevate da organi ed agenzie specializzate delle Nazioni Unite o da altre organizzazioni autorizzate)²⁰.

Solo gli Stati possono rivolgersi alla Corte nei ricorsi di natura contenziosa, mentre organizzazioni internazionali, individui o altri attori non possono farlo. In questo tipo di giurisdizione, la Corte è chiamata a risolvere, in base al diritto internazionale, un contenzioso di natura legale, che può essere dovuto ad un disaccordo circa una questione di diritto, oppure ad un conflitto o ad uno scontro di interessi. Se tutti gli Stati parte dello Statuto della Corte possono accedere alla Corte, tale opportunità viene garantita anche agli Stati che non sono parte dello Statuto, ma a certe condizioni; in particolare, è il Consiglio di sicurezza a decidere le condizioni in base a cui possono accedere, facendo riferimento ai trattati in vigore e senza mettere tali Stati in posizione di diseguaglianza di fronte alla Corte²¹. Comunque sia, la Corte può occuparsi di un contenzioso solo nel

¹⁷ Si veda THIRLWAY, *op. cit.*, p. 31.

¹⁸ Per approfondire, *ivi*, pp. 32-33.

¹⁹ Vedi *ivi*, pp. 29-31. Cfr. anche CHETAIL, *The Contribution of the International Court of Justice to International Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross*, 2003, vol. 85, n. 850, pp. 235-269.

²⁰ Rispettivamente, artt. 34 ss. e 65 ss. dello Statuto della Corte.

²¹ Art. 35 dello Statuto. Tra le condizioni che gli Stati terzi devono rispettare, c'è l'impegno ad eseguire in buona fede la sentenza della Corte internazionale.

caso in cui gli Stati abbiano riconosciuto la sua giurisdizione su base consensuale; in altre parole, per uno Stato non è possibile iniziare un procedimento di fronte alla Corte se l'altro Stato chiamato in causa non ha dato in qualche modo il suo consenso all'avvio della procedura²². Sono diverse le forme in cui uno Stato può esprimere il proprio consenso per dare avvio alla giurisdizione della Corte. In primo luogo, gli Stati possono concludere un accordo, detto accordo speciale o compromesso, quando vogliono rivolgersi alla Corte per uno specifico ricorso; in tal caso, devono indicare le parti coinvolte nell'accordo, l'oggetto della controversia e notificarlo alla Cancelleria, che poi lo trasmetterà alla Corte²³. Generalmente, nell'accordo le parti riconoscono come obbligatoria la decisione della Corte e forniscono delle indicazioni sulle procedure da seguire²⁴. In secondo luogo, la Corte ha giurisdizione in tutti i contenziosi relativi a trattati o convenzioni internazionali in cui è presente una clausola compromissoria che attribuisce alla Corte la giurisdizione²⁵. In tal caso, alla Corte viene presentato un ricorso unilaterale per iscritto, in cui sono indicati l'oggetto e le parti coinvolte nel contenzioso e, qualora possibile, le disposizioni che indicano la competenza della Corte internazionale. Peraltro, questo tipo di giurisdizione è valida anche nel caso di trattati o convenzioni, conclusi prima dell'istituzione della Corte internazionale, che conferivano la giurisdizione alla Corte permanente di giustizia internazionale²⁶. Un altro modo per attribuire la giurisdizione alla Corte internazionale è il sistema della clausola opzionale, attraverso cui uno Stato può riconoscere come obbligatoria la giurisdizione della Corte in un contenzioso legale con un altro Stato che abbia fatto lo stesso. In tal modo, uno Stato che ha riconosciuto come obbligatoria la giurisdizione della Corte può ricorrere unilateralmente in qualsiasi momento contro un altro Stato che abbia adempiuto alla medesima condizione²⁷. La dichiarazione in cui si riconosce come obbligatoria la giurisdizione della Corte avviene tramite un atto unilaterale dello Stato in questione, che lo consegna al Segretario generale delle Nazioni Unite²⁸. I contenziosi per cui si può at-

²² Cfr. THIRLWAY, *op. cit.*, p. 38 ss.

²³ Art. 36, para. 1, dello Statuto.

²⁴ Per approfondire, THIRLWAY, *op. cit.*, p. 43 ss.

²⁵ Art. 36, para. 1, dello Statuto.

²⁶ Art. 37 dello Statuto.

²⁷ Art. 36, para. 2, dello Statuto.

²⁸ Sono 73 gli Stati che hanno accettato questo tipo di giurisdizione della Corte, tra i quali non sono inclusi la Russia e l'Ucraina. Peraltro, in base all'art. 5, para. 6, dello Statuto della Corte, la lista di tali Stati include anche le dichiarazioni di accettazione

tivare questo tipo di giurisdizione della Corte, che avviene solo in caso di reciprocità, riguardano l'interpretazione di un trattato, qualsiasi questione di diritto internazionale, l'esistenza di un fatto che costituirebbe la violazione di un dovere internazionale, la natura ed il risarcimento dovuti a seguito di una violazione di un obbligo internazionale. Peraltro, è possibile apporre delle riserve alla clausola opzionale, non facendola valere nei confronti di certi Stati (*ratione personae*), per un periodo temporale (*ratione temporis*) o su certe materie (*ratione materiae*)²⁹. Il riconoscimento della giurisdizione della Corte può anche essere espresso successivamente alla presentazione del ricorso, attraverso il consenso successivo della parte chiamata in causa; in tal caso, la Corte che avrà giurisdizione a partire dalla data di accettazione (c.d. *forum prorogatum*)³⁰. Peraltro, il consenso della parte interessata non richiede di seguire una particolare procedura formale, ma può anche essere dedotto dal comportamento della parte, purché appaia inequivocabile la volontà di accettare (o meno) la giurisdizione della Corte. Infine, nei casi in cui ci sia una contesa tra le parti circa la giurisdizione della Corte su un caso, è la stessa Corte a decidere su tale questione³¹. Infatti, è l'esistenza di un contenzioso la condizione necessaria affinché la Corte abbia giurisdizione e, solo una volta accertata l'esistenza di questo, si può avviare la procedura³².

La giurisdizione contenziosa della Corte internazionale prevede anche la possibilità dell'intervento in causa, con due varianti. Se l'intervento del terzo non riguarda una convenzione o un trattato di cui è parte, ma ritiene che la decisione della Corte possa pregiudicare un suo interesse, il terzo può intervenire, ma non diviene parte processuale e la sentenza non ha efficacia nei suoi confronti³³. Al contrario, se il terzo interviene in un ricorso circa l'interpretazione di un trattato o convenzione di cui è parte, esso è vincolato dall'interpretazione che la Corte rende nella sentenza³⁴.

della giurisdizione della Corte effettuate in base allo Statuto della Corte permanente di giustizia internazionale e che non sono state ritirate (attualmente ce ne sono sei). Dati reperibili sul sito on line della Corte internazionale di giustizia.

²⁹ Per approfondire, THIRLWAY, *op. cit.*, p. 45 ss.

³⁰ *Ivi*, p. 51 ss.

³¹ Art. 36, para. 6, dello Statuto della Corte.

³² Per approfondire, THIRLWAY, *op. cit.*, p. 53 ss. Per approfondire, invece, in generale sui procedimenti nei ricorsi contenziosi, si veda nuovamente THIRLWAY, *op. cit.*, p. 73 ss. e 89 ss.

³³ Art. 62 dello Statuto della Corte. In questo caso, il terzo interviene con lo scopo di informare la Corte circa gli interessi che lo coinvolgono.

³⁴ Art. 63 dello Statuto della Corte. Sull'intervento di Stati terzi. Cfr. RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 282 ss.

La competenza consultiva rappresenta una procedura “speciale” rivolta solamente alle organizzazioni internazionali, poiché queste non hanno la possibilità di usufruire della competenza giurisdizionale³⁵. Mentre l’Assemblea Generale ed il Consiglio di sicurezza possono chiedere un parere consultivo su qualsiasi questione giuridica, gli altri organi ed istituzioni possono richiederlo solo nell’ambito della loro attività e con previa autorizzazione dell’Assemblea Generale. Una volta iniziata la procedura consultiva, possono essere richieste opinioni o informazioni ad alcuni Stati; in generale, sia gli Stati, sia le stesse organizzazioni, possono partecipare al procedimento attraverso memorie scritte o dichiarazioni³⁶. Peraltro, spesso sono gli stessi Stati a dare avvio alla procedura consultiva proprio attraverso la richiesta di un’organizzazione internazionale, poiché altrimenti non potrebbero chiedere un parere alla Corte. La Corte può anche rifiutare, a propria discrezione, di dare un parere consultivo – a differenza di quanto avviene con la giurisdizione, che di principio è obbligata a fornire³⁷. Di per sé, il parere della Corte non è vincolante, tranne nei (rari) casi in cui le parti si vincolano e lo considerano obbligatorio, tramite trattati³⁸. Il parere vincolante trova ragione nel fatto che è l’unico mezzo che un’organizzazione internazionale ha per risolvere una controversia attraverso la Corte internazionale di giustizia, non potendo adire la procedura contenziosa. In ogni caso, i pareri consultivi della Corte, pur non avendo forza legale, mantengono un certo peso ed autorità, e possono essere uno strumento di diplomazia preventiva, utile ad evitare conflitti. In aggiunta, tali pareri contribuiscono allo sviluppo del diritto internazionale³⁹.

³⁵ La procedura consultiva è disponibile per cinque organi dell’ONU (Assemblea Generale, Consiglio di sicurezza, Consiglio economico e sociale, Consiglio di amministrazione fiduciaria e Comitato provvisorio dell’Assemblea Generale), quindici agenzie specializzate (tra cui, ILO, FAO, UNESCO e FMI) ed un’altra organizzazione collegata (IAEA). Dati reperibili sul sito della Corte internazionale di giustizia.

³⁶ Per approfondire sulle procedure seguite quando vengono richiesti pareri consultivi, si veda THIRLWAY, *op. cit.*, p. 109 ss.

³⁷ L’art. 65 dello Statuto, infatti, fa uso dell’espressione “may give an advisory opinion”, senza specificare i motivi di tale discrezionalità, che presumibilmente deve essere ricondotta a buone ragioni. Comunque, la Corte non si è mai rifiutata discrezionalmente di dare un parere. Diverso, invece, il caso in cui la Corte non esprime un parere perché, ad esempio, non riguarda una questione legale o incontra altri limiti *ratione materiae*.

³⁸ Come succede, ad esempio, per la Convenzione sulle immunità e i privilegi delle istituzioni specializzate delle Nazioni Unite o per la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati ed organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali.

³⁹ Cfr. THIRLWAY, *op. cit.*, p. 61 ss. e RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 284 ss.

1.3 Decisioni e sentenze

Le principali decisioni della Corte internazionale sono le sentenze ed i pareri consultivi; altre decisioni, di carattere minore, sono gli ordini, che riguardano questioni come l'ammissibilità dei reclami o l'adozione di misure provvisorie. Le decisioni generalmente vengono adottate a maggioranza dei giudici presenti, con un *quorum* richiesto di nove membri; i giudici non possono astenersi, ma devono votare su ogni questione (al più, per evitare di esprimere un voto, possono respingere la questione). Ogni giudice ha la possibilità di allegare alla decisione la propria opinione separata (se ha votato favorevolmente) o dissenziente (se contraria alla decisione)⁴⁰.

Durante un contenzioso giurisdizionale, la Corte può indicare delle misure cautelari provvisorie per la tutela dei diritti delle parti coinvolte⁴¹. Solitamente l'iniziativa deriva dalla richiesta di una delle parti, ma la Corte può adottarle anche *motu proprio*, qualora ritenga ci siano le circostanze per farlo. Per adottare tali misure cautelari devono essere rispettate alcune condizioni. Innanzitutto, la Corte deve avere giurisdizione nel merito del caso per poter indicare le misure cautelari. Altre condizioni sono la minaccia di un danno irreparabile (ed immediato), un legame tra la misura cautelare richiesta ed i diritti in questione (e non qualsiasi diritto), la plausibilità dell'esistenza del diritto che viene fatto valere, la mancanza di promesse o assicurazioni dell'altra parte del contenzioso sulla sua condotta. Se queste condizioni vengono rispettate, la Corte può adottare le misure cautelari, in cui generalmente indica cosa fare o non fare ad una o entrambe le parti coinvolte; talvolta, può anche richiedere di adottare un'azione specifica. Inoltre, di solito la Corte inserisce una clausola di non-peggioramento della controversia, chiedendo in generale alle parti di non compiere atti che possano peggiorare la situazione. Le misure cautelari della Corte sono vincolanti per le parti; pertanto, il mancato rispetto di tali misure implica la responsabilità di chi non le rispetta, indipendentemente da quello che sarà il giudizio di merito della Corte sul caso⁴².

La sentenza della Corte è definitiva, ha efficacia di cosa giudicata ed è vincolante, in senso soggettivo, solo per le parti in lite e, in senso ogget-

⁴⁰ Per approfondire sulle formazione delle decisioni, vedi THIRLWAY, *op. cit.*, p. 121 ss. e sulle opinioni separate o dissenzienti dei giudici, *ivi*, p. 143 ss.

⁴¹ Art. 41 dello Statuto della Corte.

⁴² Per approfondire sulle misure cautelari, si veda THIRLWAY, *op. cit.*, p. 149 ss.

tivo, solo per il caso deciso⁴³. In tal modo, vengono protetti Stati terzi che non sono coinvolti nel caso – per quanto ciò non tolga la possibilità che una sentenza abbia valore di precedente in altri ricorsi. Peraltro, sebbene in alcuni casi la sentenza della Corte possa avere semplice natura declaratoria, generalmente contribuisce allo sviluppo del diritto internazionale sulle questioni interessate⁴⁴. Per quanto, come solitamente nel diritto internazionale, non esista per la Corte internazionale un doppio grado di giurisdizione, e quindi la sentenza è definitiva, sono presenti alcune forme di “aggravamento”. La prima è l’interpretazione della sentenza, che avviene quando c’è una contesa tra le parti sul significato e la portata della sentenza⁴⁵. Per quanto in genere riguardi il merito della sentenza, l’interpretazione può essere anche richiesta sulle obiezioni preliminari o su altre questioni – ma esclusivamente legate alla sentenza, non su misure cautelari o altre tipologie di decisioni. La seconda forma di gravame è la revisione della sentenza⁴⁶. Questa può essere promossa, su richiesta delle parti, qualora si scopra l’esistenza di un fatto di natura tale da rappresentare un evento decisivo per la revisione del caso. La revisione deve essere richiesta entro sei mesi da quando si è venuti a conoscenza del fatto e non oltre i dieci anni successivi dalla data delle sentenze della Corte, a condizione che la precedente non conoscenza del fatto non fosse attribuibile alla negligenza delle parti. Va chiarito che la revisione non è una procedura per correggere un errore nella sentenza della Corte, ma un modo per eventualmente modificare la decisione, poiché sono cambiate le circostanze; inoltre, non necessariamente la Corte modificherà la sua pronuncia a seguito della revisione⁴⁷.

Al contrario delle sentenze, i pareri della Corte sono solo consultivi e non vincolanti. Tuttavia, poiché rappresentano la visione della Corte su questioni importanti di diritto internazionale, i pareri creano delle pressioni su uno Stato che non rispetta il diritto internazionale, il quale difficilmente può negare il valore legale di una pronuncia della Corte. Peraltro, la pratica dei pareri vincolanti rende obbligatorie le decisioni della Convenzione nei confronti delle parti interessate⁴⁸.

⁴³ Art. 59 dello Statuto della Corte. L’obbligo della sentenza per le parti è anche espresso dal principio *res judicata pro veritate habetur*.

⁴⁴ Per approfondire sulle sentenze della Corte, THIRLWAY, *op. cit.*, p. 133 ss.

⁴⁵ Art. 60 dello Statuto della Corte.

⁴⁶ Art. 61 dello Statuto della Corte.

⁴⁷ Per approfondire sull’interpretazione e revisione delle sentenze, vedi THIRLWAY, *op. cit.*, p. 189 ss., e RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 284.

⁴⁸ Per maggiori dettagli sui pareri della Corte, si veda THIRLWAY, *op. cit.*, p. 139 ss.

Infine, per quanto riguarda l'esecuzione delle sentenza della Corte internazionale di giustizia, manca un organo o uno strumento che garantisca la realizzazione coercitiva del diritto qualora la parte soccombente non esegua la sentenza, nonostante l'obbligatorietà e l'istituzionalizzazione della competenza giurisdizionale della Corte. Neppure si può costringere lo Stato soccombente all'esecuzione ricorrendo alla forza armata; è possibile, però, adottare delle contromisure che non comportino l'uso della forza. La Carta delle Nazioni Unite, inoltre, prevede un meccanismo a cui si può ricorrere in caso di inadempimento della sentenza della Corte; infatti, pur ammettendo che l'inadempimento della sentenza non rappresenti una violazione di un obbligo derivante dal diritto internazionale consuetudinario, certamente costituisce una violazione della stessa Carta⁴⁹. Dunque, se lo Stato soccombente non esegue la sentenza della Corte, l'altra parte può ricorrere al Consiglio di sicurezza per chiedere di adottare le misure appropriate. Il Consiglio di sicurezza può decidere su tali misure, adottando un atto giuridicamente vincolante, oppure raccomandare le misure da adottare, con un atto meramente esortativo. Quale che sia, la scelta del Consiglio di sicurezza deve essere adottata con il voto favorevole dei cinque membri permanenti, in quanto un veto può impedire l'adozione di tali misure. Peraltro, è dubbio se il Consiglio di sicurezza possa adottare delle misure in qualunque caso di inadempimento di una sentenza della Corte, oppure solo quando tale inadempimento metterebbe a rischio la pace o la sicurezza internazionale. Rimane, anche in caso di insuccesso col Consiglio di sicurezza, la possibilità per lo Stato vittorioso di adottare delle contromisure non violente, ad esempio di carattere economico, nei confronti dello Stato soccombente⁵⁰.

2. *Il ricorso di fronte alla CIG*

Pochi mesi dopo la scoppio del conflitto del 2014, l'Ucraina annunciò che avrebbe portato la Russia di fronte a diversi tribunali internazionali, tra cui la Corte internazionale di giustizia, per le violazioni compiute durante il conflitto⁵¹. Tuttavia, per ricorrere di fronte alla Corte internazio-

⁴⁹ Art. 94 della Carta delle Nazioni Unite.

⁵⁰ Cfr. RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 285 ss. e THIRLWAY, *op. cit.*, p. 138 ss.

⁵¹ Si vedano, tra gli altri, *Ukraine to lodge claim against Russia with International Court of Justice*, in *UNIAN*, 2016, reperibile on line, e *Ukraine preparing for filing*

nale è necessario il consenso dello Stato portato in causa; la Russia (così come l'Ucraina), pur membro della Corte, non ne riconosce la giurisdizione obbligatoria, né avrebbe acconsentito ad un accordo speciale (compromesso) con il governo di Kiev per iniziare il ricorso. Perciò, l'Ucraina ha dovuto effettuare il ricorso attraverso alcune convenzioni che fossero state ratificate da entrambe le parti e, attivando la clausola compromissoria, garantissero la possibilità di effettuare un ricorso di fronte alla Corte internazionale. In particolare, si tratta della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (Convenzione sul finanziamento del terrorismo, ICSFT)⁵² e della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (Convenzione sulla discriminazione razziale, ICERD)⁵³. Questa procedura, insieme ai ricorsi di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituisce, quindi, un altro tentativo dell'Ucraina di cercare giustizia a livello internazionale⁵⁴. Tali convenzioni, per quanto rilevanti, non riguardano l'uso illegittimo della forza da parte della Russia, l'occupazione della Crimea o il ruolo del governo di Mosca nel Donbass, che sono gli argomenti che più interessano all'Ucraina, ma questioni periferiche a queste, cioè il finanziamento del terrorismo e le discriminazioni razziali. La Corte internazionale, perciò, non potrà trattare esplicitamente tali questioni, ma dovrà attenersi alle eventuali violazioni relative alle due convenzioni a cui l'Ucraina ha fatto riferimento. Tuttavia, l'oggetto di queste convenzioni coinvolge diverse controversie molto interessanti legate ai diritti umani, in particolare la discriminazione razziale e, in misura minore, le conseguenze causate dal finanziamento al terrorismo. Pertanto, il giudizio della Corte servirà a fornire un'ulteriore valutazione sulla violazione dei diritti umani nel conflitto del 2014, per quanto presumibilmente fa-

claim against Russia to International Court of Justice on racial discrimination, in *Interfax-Ukraine*, 2016, reperibile on line.

⁵² Si veda la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999, risoluzione n. 54/109, ed entrata in vigore il 10 aprile 2002.

⁵³ Si veda la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965, risoluzione n. 2106 (XX), ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

⁵⁴ A tal proposito, potrebbe sorgere il problema della litispendenza. Tuttavia, si può ritenere che tale questione non verrà sollevata, in quanto i ricorsi interstatali di fronte alla ECHR, alla CIG ed alla CPA hanno oggetto (e motivazioni) differenti, occupandosi, rispettivamente, di diritti umani, di finanziamento del terrorismo e di discriminazione delle minoranze, di diritto del mare. Un discorso analogo è valido per la procedura aperta di fronte alla CPI.

ciendo solamente riferimento al comportamento della Russia ed ai diritti tutelati dalle due convenzioni richiamate⁵⁵.

2.1 La ICSFT e la ICERD

La Convenzione sul finanziamento del terrorismo, adottata nel 1999 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, non riguarda i crimini legati ad atti terroristici, ma il finanziamento di tali crimini. Sia la Russia che l'Ucraina sono parti della Convenzione, ratificata da entrambi gli Stati nel 2002 ed entrata in vigore, rispettivamente, nel 2002 e nel 2003. Lo scopo della Convenzione è quello di ridurre gli atti terroristici attraverso la repressione dei finanziamenti ai terroristi, specialmente prevenendo o limitando lo stanziamento e la raccolta dei fondi usati per compiere atti definiti come terroristici; si considera, inoltre, come reato la stessa fornitura di fondi e come responsabile (dal punto di vista penale, civile e amministrativo) chi la effettua⁵⁶. La Convenzione cerca di promuovere la cooperazione giudiziaria ed investigativa tra gli Stati, in modo prevenire e punire il finanziamento di tali atti, attraverso la condivisione delle informazioni a disposizione su questo tipo di finanziamenti e proibendo l'uso del segreto bancario come giustificazione per rifiutare la cooperazione⁵⁷. È previsto, inoltre, l'impegno a congelare e confiscare i fondi utilizzati per attività terroristiche ed a dividerli tra gli Stati parte della Convenzione⁵⁸. È interessante notare che il finanziamento del terrorismo, sia esso diretto o indiretto, può avvenire anche tramite gruppi che sostengono di avere fini sociali o caritatevoli e riguarda non solo atti che causano morte o ferimento di civili, ma anche attività illecite come il traffico di armi o stupefacenti⁵⁹. Di particolare interesse è quanto previsto in caso di controversia tra due o più Stati parte della Convenzione circa l'interpretazione o l'applicazione della stessa. In tal caso, se gli Stati non giungono alla soluzione della disputa tramite negoziati in un tempo ra-

⁵⁵ Cfr. NURIDZHANIAN, *Ukraine v. Russia in International Courts and Tribunals*, in *EJIL:Talk*, 2016, reperibile on line, e MARCHUK, *Ukraine Takes Russia to the International Court of Justice: Will It Work?*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

⁵⁶ Artt. 1 e 2 della ICSFT.

⁵⁷ *Ivi*, artt. 12 e 18.

⁵⁸ *Ivi*, art. 8.

⁵⁹ Per approfondire su questa Convenzione, si suggerisce AUST, *Counter-terrorism: a new approach: the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 285-306.

gionevole, una delle parti può richiedere l'arbitrato. Se entro sei mesi dalla richiesta dell'arbitrato le parti non si mettono d'accordo sulle modalità di svolgimento dell'arbitrato, una delle parti può rivolgersi alla Corte internazionale di giustizia per risolvere la controversia⁶⁰.

La Convenzione sulla discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1965 ed entrata in vigore nel 1969, rientra tra i trattati internazionali che si occupano della protezione dei diritti umani. Sia la Russia che l'Ucraina sono Stati parte della Convenzione, che è entrata in vigore per entrambi nel 1969. La Convenzione ha lo scopo di prevenire, combattere ed eliminare ogni forma di discriminazione razziale, sia a livello di gruppo che individuale, promuovere la convivenza e la tolleranza tra tutte le razze, proteggere i diritti delle minoranze e delle popolazioni indigene e garantire loro il principio di uguaglianza⁶¹. Risulta interessante l'istituzione di un Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), il cui scopo è quello di monitorare il rispetto dei diritti garantiti dalla Convenzione ad opera degli Stati parte, i quali si impegnano periodicamente ad inviare dei rapporti sulle misure prese per attuare quanto previsto dalla Convenzione⁶². Il Comitato svolge un ruolo importante anche per la risoluzione delle controversie tra Stati e per i reclami individuali. Nella prima fattispecie, uno Stato può presentare una denuncia al Comitato se ritiene che un'altra parte non stia rispettando la Convenzione; in tal caso, il Comitato trasmette la denuncia all'altro Stato e le parti possono risolvere la disputa mediante uno strumento di risoluzione delle controversie o rinviare il caso al Comitato per istituire una Commissione *ad hoc*, che fornirà delle raccomandazioni⁶³. Nella seconda fattispecie, invece, ogni Stato può facoltativamente riconoscere al Comitato la competenza ad esaminare i ricorsi di individui o gruppi che lamentino la violazione della Convenzione da parte dello Stato contraente; il Comitato può esaminare tali reclami, purché abbiano rispettato le condizioni richieste, tra cui il previo esaurimento dei ricorsi interni, ed eventualmente esprimere suggerimenti o raccomandazioni⁶⁴. Molto interessante è l'altro meccanismo previsto dalla Convenzione per

⁶⁰ Art. 24, para. 1, dell'ICSFT. È possibile, per uno Stato, porre una riserva e dichiararsi non vincolato agli obblighi previsti da tale articolo, *ex art. 24, para. 2, dell'ICSFT*. Comunque, né la Russia, né l'Ucraina, hanno espresso riserve di tale genere.

⁶¹ Artt. 2-8 della ICERD.

⁶² Artt. 8-10 della ICERD.

⁶³ Artt. 11-13 della ICERD.

⁶⁴ Art. 14 della ICERD.

risolvere le controversie tra due o più Stati sull'interpretazione o sull'attuazione della Convenzione. Se non viene risolta dalle parti tramite negoziato o uno dei meccanismi previsti dalla Convenzione, una disputa di questo genere può essere portata di fronte alla Corte internazionale di giustizia su richiesta di una delle parti, affinché la Corte decida nel merito⁶⁵. Questa Convenzione rappresenta, quindi, un importante strumento per la protezione dei diritti umani, soprattutto grazie ai meccanismi di monitoraggio e di tutela che prevede⁶⁶.

2.2 Il ricorso dell'Ucraina in base alla ICSFT e alla ICERD

Il 16 gennaio 2017 l'Ucraina ha presentato il ricorso contro la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia per la presunta violazione della Convenzione sul finanziamento del terrorismo e della Convenzione sulla discriminazione razziale⁶⁷. Nonostante nessuno dei due Stati accetti la giurisdizione obbligatoria della Corte, né fosse stato trovato un accordo a tale scopo, l'Ucraina ha potuto presentare ricorso grazie alle disposizioni contenute nelle due convenzioni, che permettono di portare una controversia di fronte alla Corte internazionale. Chiaramente, il ricorso presentato dall'Ucraina non riguarda la questione principale del conflitto, cioè l'uso della forza da parte della Russia e l'occupazione della Crimea, ma dispute trasversali, legate alle due convenzioni; nondimeno, l'Ucraina in varie parti del ricorso non evita richiami al conflitto. Il governo di Kiev sostiene, infatti, che la Russia, dopo la Rivoluzione arancione del 2004, ha aumentato le pressioni sull'Ucraina, specialmente a partire dal 2013, quando l'Ucraina avrebbe dovuto firmare l'Accordo di adesione con l'Unione europea. Con lo scoppio delle proteste di Piazza Maidan, la Russia ha iniziato ad agire per salvaguardare la propria zona di interesse nell'Ucraina, commettendo svariati atti in violazione del diritto internazionale, tra cui quelli che hanno portato all'annessione della Crimea e alla nascita delle due *de facto* repubbliche indipendenti del Donetsk e del

⁶⁵ Art. 22 dell'ICERD. Né la Russia, né l'Ucraina hanno posto delle riserve su questo articolo.

⁶⁶ Per approfondire sulla Convenzione, si consiglia THORNBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a Commentary*, I ed., Oxford, 2016.

⁶⁷ Si veda il ricorso alla Corte internazionale di giustizia del 16 gennaio 2017, caso n. 166, *Ucraina c. Federazione Russa*.

Luhans'k⁶⁸. L'azione russa in Ucraina, oltre all'intervento militare, comprende attività di finanziamento al terrorismo ed ha causato la morte e la violazione dei diritti umani di milioni di persone. Inoltre, il sostegno ai ribelli filo-russi nel Donbass ha istigato un'insurrezione armata contro il governo legittimo di Kiev. Per tali ragioni, l'Ucraina ritiene che la Russia abbia violato diversi principi fondamentali del diritto internazionale, e specificamente collegati al ricorso, quelli garantiti dalla Convenzione sul finanziamento del terrorismo. Tra gli atti compiuti dalla Russia in violazione di tale Convenzione ci sarebbero, secondo l'Ucraina, il rifornimento di armi e risorse, il finanziamento e l'addestramento di forze armate nel Donbass, che poi avrebbero attaccato i civili per procura russa, l'attacco al volo MH17 della Malaysian Airlines, il bombardamento della popolazione civile e delle città ucraine; inoltre, la Russia si sarebbe rifiutata di cooperare per prevenire e combattere il finanziamento del terrorismo⁶⁹. In aggiunta, l'Ucraina sostiene che l'occupazione della Crimea e della città di Sebastopoli, compiuta da Mosca attraverso l'uso della forza e cercata di legittimare mediante un *referendum* illegale, ha creato un clima di violenza ed intimidazione contro la popolazione di etnia non-russa. L'obiettivo russo sarebbe quello di distruggere la cultura di queste minoranze; ciò comporterebbe la violazione della ICERD da parte della Russia. A tal proposito, il governo di Kiev afferma che il *referendum* in Crimea ha creato un clima di discriminazione razziale specialmente contro la comunità tartara, vittima di oppressione culturale e politica, di sparizioni, omicidi, atti di violenza, detenzioni arbitrarie ed illegittime. La comunità tartara avrebbe anche subito restrizioni nell'uso nei media e nell'effettuare l'educazione scolastica nella propria lingua. Inoltre, discriminazioni razziali sono compiute in Crimea, secondo il governo ucraino, anche nei confronti della popolazione di etnia ucraina, che subisce sostanzialmente le stesse violazioni della comunità tartara⁷⁰. Per quanto riguarda le basi legali del ricorso, secondo l'Ucraina la Russia avrebbe violato gli articoli 8, 9, 10, 11,12 e 18 della ICSFT, che richiedono la cooperazione tra gli Stati per la lotta al finanziamento del terrori-

⁶⁸ *Ivi*, para. 25-37.

⁶⁹ *Ivi*, para. 38-80. L'Ucraina fornisce diverse prove delle proprie accuse, sia attraverso fotografie e immagini, che attraverso dati numerici. Inoltre, fa anche riferimento ai rapporti di organizzazioni internazionali (quali l'OSCE) e di ONG per rafforzare la propria posizione.

⁷⁰ *Ivi*, para. 81-123. Anche nella formulazione di queste accuse, l'Ucraina fornisce diverse prove e dati.

smo, in quanto la Russia non solo non ha collaborato a tale scopo, ma ha anche attivamente finanziato i terroristi⁷¹. Con riferimento alla ICERD, la Russia avrebbe, invece, violato diversi articoli a causa delle azioni di discriminazione razziale ed oppressione culturale, linguistica e politica perpetrate nei confronti della popolazione di etnia tartara ed ucraina; in particolare, l'Ucraina contesta la violazione degli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della Convenzione⁷².

Per tali ragioni, l'Ucraina chiede alla Corte di dichiarare che la Russia ha violato la ICSFT, in quanto ha finanziato e supportato gruppi che hanno effettuato atti terroristici nel Donbass, ha fallito nei tentativi di indagini e di sospensione di tali finanziamenti, e poiché ha sponsorizzato il terrorismo in atti quali l'abbattimento del volo MH17, il bombardamento di città ucraine e l'uccisione di civili. Come conseguenza di ciò, l'Ucraina richiede che la Corte ordini alla Russia di adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione e mettere fine immediatamente ai finanziamenti ed al supporto (attraverso armi ed esercitazioni militari) ai ribelli, di collaborare con l'Ucraina per le indagini e la lotta contro il finanziamento dei terroristi, di ripagare tutti i danni e le morti causate dalle sue azioni di supporto e finanziamento ai terroristi⁷³.

In aggiunta alle richieste relative alla ICSFT, l'Ucraina chiede che la Corte condanni la Russia per la violazione della ICERD, dovute alle azioni compiute dalle *de facto* autorità della Crimea, in particolare la discriminazione ed il clima di violenza contro la comunità e l'identità tartara (specialmente nei confronti dei Mejlis) e le discriminazioni contro la popolazione di etnia ucraina. Inoltre, l'Ucraina richiede che la Russia, mettendo fine a tutte queste violazioni, reintroduca immediatamente le libertà ed i diritti per le minoranze tartara ed ucraina⁷⁴.

In concomitanza del ricorso, l'Ucraina ha richiesto alla Corte internazionale di adottare delle misure provvisorie, *ex* articolo 41 dello Statuto delle Corte⁷⁵. Secondo il governo di Kiev, le misure sono necessarie a tutelare i diritti dell'Ucraina e della propria popolazione, alla luce della situazione creata dalla Russia⁷⁶. Pertanto, l'Ucraina chiede alla Corte, in

⁷¹ *Ivi*, para. 125-130.

⁷² *Ivi*, para. 131-133.

⁷³ *Ivi*, para. 134-136.

⁷⁴ *Ivi*, para. 137-138.

⁷⁵ Si veda la richiesta per l'indicazione di misure provvisorie di protezione presentata dall'Ucraina alla Corte internazionale di giustizia il 16 gennaio 2017, caso n. 166, *Ucraina c. Federazione Russa*.

⁷⁶ *Ivi*, para. 15-21.

base alla ICSFT, di ordinare alla Russia bloccare qualunque attività che possa peggiorare la situazione nel Donbass legata al finanziamento del terrorismo, e, in base alla ICERD, di metter fine a qualsiasi azione che causi discriminazione razziale verso le minoranze tartara ed ucraina, in particolare la sparizione di individui di etnia tartara e la soppressione culturale e politica di tale popolazione⁷⁷.

Per quanto riguarda la giurisdizione della Corte internazionale, il ricorso ucraino è basato sugli art. 24 della ICSFT e 22 della ICERD. Nel primo caso, l'Ucraina afferma che per più di due anni ha cercato di instaurare un negoziato con la Russia per le violazioni della ICSFT, senza però riuscirci, e che neppure ha potuto discutere con la Russia per ragioni imputabili al governo di Mosca. Il governo di Kiev ha effettuato, successivamente, un tentativo di instaurare un arbitrato internazionale con la Russia, ma le parti non sono riuscite a trovare un accordo in più di sei mesi, specialmente a causa dell'atteggiamento russo; pertanto, l'Ucraina è ricorsa alla Corte internazionale, dopo aver adempiuto senza successo, alle indicazioni dell'art. 24 della ICSFT⁷⁸. Nel secondo caso, invece, l'Ucraina afferma di aver protestato per più di due anni con la Russia per le violazioni della ICERD e di aver effettuato tentativi per iniziare un negoziato, non ottenendo alcun riscontro positivo dalla Russia; pertanto, ritenendo inutile proseguire con tali tentativi, e per tutelare i propri cittadini, l'Ucraina ha deciso di fare ricorso in base all'ICERD, avendo rispettato le condizioni richieste⁷⁹.

La prima risposta di Mosca al ricorso, tramite il Ministero degli esteri, è stata che la Russia rispetta le due convenzioni e gli obblighi che ne derivano. La Russia, inoltre, replica alle accuse sul proprio atteggiamento nei negoziati sostenendo che è stata l'Ucraina a non voler mai iniziare un dialogo in buona fede ed a chiudere unilateralmente le trattative, mentre (per quanto riguarda l'ICSFT) non ha accettato alcuna delle proposte di arbitrato neutrale avanzate dalla Russia, né ha considerato il Comitato istituito dalla ICERD. Al contrario, la Russia ha fatto gli sforzi possibili per ascoltare la controparte ed ha effettuato diverse proposte, ignorate dall'Ucraina, che neppure ha risposto ad alcune delle questioni sollevate dalla Russia (ad esempio, sugli attacchi a diplomatici russi o sulla situazione della minoranza russa in Ucraina). Secondo la Russia, quindi,

⁷⁷ *Ivi*, para. 22-26.

⁷⁸ Si veda il ricorso *Ucraina c. Federazione Russa*, cit., para. 18-21.

⁷⁹ *Ivi*, para. 22-23.

l'obiettivo dell'Ucraina era fin dall'inizio quello di portare la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia, senza davvero essere interessata alla tutela dei diritti della popolazione o al rispetto delle convenzioni. La Russia, si chiede, inoltre, come mai quelli che l'Ucraina definisce come terroristi abbiano partecipato, in veste di rappresentanti delle due repubbliche del Donbass, agli incontri relativi agli accordi di Minsk⁸⁰. Le posizioni della due parti, dunque, appaiono in netto contrasto, così come la valutazione sullo svolgimento dei negoziati; da ciò, consegue che potrebbero anche mancare le condizioni necessarie affinché la Corte si esprima, specialmente con riferimento alla ICSFT⁸¹.

2.3 Primi sviluppi del ricorso

Nel marzo 2017 si sono tenute di fronte alla Corte internazionale le audizioni per decidere sulla richiesta ucraina di adottare misure provvisorie⁸². Le parti hanno mostrato sin da subito una visione opposta sulla maggior parte degli argomenti, nonché presentato fatti alternativi. Per quanto riguarda i fatti e l'esistenza di una controversia, l'Ucraina è rimasta sostanzialmente sulle posizioni assunte nel ricorso, cioè che la Russia abbia violato la ICSFT poiché ha supportato e finanziato i separatisti filo-russi nel Donbass, i quali hanno commesso atti terroristici contro la popolazione civile, e poiché continua le politiche discriminatorie contro le minoranze etniche tartara ed ucraina in Crimea, violando la ICERD⁸³. Da parte sua, la Russia ha risposto che non si può definire come terrorismo il conflitto nel Donbass, né gli atti compiuti dai rappresentanti delle due repubbliche *de facto*. La Russia aggiunge che molti atti violenti contro i civili sono imputabili alla stessa Ucraina; il governo di Mosca sostiene,

⁸⁰ Si veda *Comments by the Department of Information and Press of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation in Connection with the Proceedings Instituted Against the Russian Federation with the International Court of Justice by Ukraine*, in *Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 2017, reperibile on line.

⁸¹ Le valutazioni di Mosca circa la giurisdizione della Corte saranno approfondite nel prossimo paragrafo. Cfr. anche MARCHUK, *op. cit.*

⁸² Per approfondire sul contenuto delle audizioni, si vedano le registrazioni testuali tenute durante le sedute pubbliche di fronte alla Corte internazionale di giustizia dal 6 al 9 marzo 2017, n. 2017/1, 2017/2, 2017/3 e 2017/4, riguardanti il caso n. 166, *Ucraina c. Federazione Russa*.

⁸³ Oltre alle registrazioni testuali, si veda anche l'ordine della Corte internazionale di giustizia del 19 aprile 2017, caso n. 166, *Ucraina c. Federazione Russa*, para. 24-25 e 32-34.

inoltre, di rispettare pienamente la ICERD, che la condizione dei diritti umani in Crimea è migliorata da quando c'è stata l'annessione russa e che lo *status* della Crimea crea un pregiudizio quando si parla della situazione nella penisola⁸⁴. Per quanto riguarda, invece, il rispetto delle precondizioni procedurali, l'Ucraina ha continuato a sostenere quanto già presentato nel ricorso, cioè di aver seguito le procedure richieste dall'articolo 24 della ICSFT, ma non aver avuto modo di iniziare le negoziazioni, né di organizzare un arbitrato con la Russia a causa dell'atteggiamento di quest'ultima, per cui alla fine è ricorso alla Corte internazionale; invece, con riferimento all'articolo 22 della ICERD, dopo scambi di corrispondenza e tre round di negoziazioni, la Russia non ha mai dato una risposta chiara alle questioni sollevate dall'Ucraina, che pertanto si è rivolta alla Corte⁸⁵. La Russia, al contrario, per quanto riguarda la ICSFT ha risposto che l'Ucraina non ha mai iniziato delle negoziazioni in buona fede ed ha abbandonato l'ultimo round di negoziazioni, mentre non ha mai risposto alle proposte russe sull'arbitrato, poiché mirava esclusivamente a presentare ricorso davanti alla Corte⁸⁶. Anche per quanto riguarda la ICERD, la Russia sostiene che l'Ucraina non abbia mai iniziato negoziazioni in buona fede ed abbia bruscamente deciso di porre fine alle consultazioni. Per la Russia, pertanto, non sarebbero state rispettate le condizioni richieste dalle due convenzioni per effettuare il ricorso di fronte alla Corte internazionale⁸⁷. La strategia seguita dalla Russia nelle audizioni è stata, quindi, quella di sostenere che non c'è una controversia tra le parti sull'interpretazione delle due convenzioni e che mancano le basi legali per il giudizio della Corte, poiché il ricorso dell'Ucraina riguarda in realtà questioni quali l'uso della forza, l'integrità territoriale, il principio di autodeterminazione, che vanno oltre la giurisdizione della Corte⁸⁸.

⁸⁴ V. ordine della Corte internazionale 19 aprile 2017, cit., para. 26-28 e 35-36.

⁸⁵ *Ivi*, para. 47-48 e 55-56.

⁸⁶ È particolarmente interessante l'osservazione russa sul fatto che la ICSFT prevede che lo Stato collabori nella prevenzione contro i finanziamenti dei privati ad atti terroristici, e non la responsabilità di uno Stato che finanzia il terrorismo. Pertanto, secondo la Russia il ricorso effettuato dall'Ucraina non ricadrebbe sotto l'art. 24 della Convenzione. Vedi *ivi*, para. 27-28.

⁸⁷ *Ivi*, para. 49-51 e 57-58.

⁸⁸ Cfr. MARCHUK, *Ukraine v Russia at the ICJ Hearings on Indication of Provisional Measures: Who Leads?*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line, e PROULX, *'Terrorism' at the World Court: Ukraine v Russia as an Opportunity for Greater Guidance on Relevant Obligations?*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

Nell'ordine per l'adozione di misure provvisorie, emesso il 19 aprile 2017, la Corte ha dovuto valutare l'esistenza di una giurisdizione *prima facie*, la plausibilità dell'esistenza del diritto da proteggere, il rischio di un pregiudizio irreparabile e l'urgenza.

Per quanto riguarda la giurisdizione *prima facie*, innanzitutto la Corte ha ritenuto che almeno alcune delle accuse presentate dall'Ucraina rientrano *ratione materiae* nello scopo delle due convenzioni richiamate e che, in base agli elementi presentati dalle parti, esiste una disputa⁸⁹. La Corte ha anche valutato l'espletazione delle precondizioni procedurali richieste dalle convenzioni; in particolare, ritiene che siano state rispettate sia le condizioni richieste dall'articolo 24 dell'ICSFT, sia quelle dell'articolo 22 della ICERD. Infatti, in base agli elementi presentati, le parti non sono riuscite a risolvere la disputa tramite negoziato, né ad organizzare un arbitrato⁹⁰. Pertanto, la Corte ritiene di avere giurisdizione *prima facie* sul ricorso⁹¹.

Considerando la plausibilità del diritto da proteggere e delle misure richieste, la Corte si è espressa in modo diverso sulle due convenzioni. In base alla ICSFT, la Corte ritiene che, per quanto gli atti richiamati dall'Ucraina abbiano causato la morte ed il ferimento di civili, non ci siano le condizioni necessarie per adottare le misure provvisorie richieste, poiché l'Ucraina non ha presentato prove sufficienti a garantire la presenza dell'intenzionalità o della conoscenza del finanziamento di tali atti da parte della Russia e, quindi, manca la plausibilità del diritto da proteggere⁹². Al contrario, con riferimento alla ICERD, la Corte ritiene che alcune accuse dell'Ucraina siano plausibili e che ci sia un legame tra i diritti menzionati e le misure provvisorie richieste, le quali hanno l'obiettivo di proteggere le minoranze etniche tartara ed ucraina da atti di discriminazione razziale compiuti dalla Russia in Crimea. In particolare, la Corte cerca di tutelare le istituzioni rappresentative della comunità tartara e l'insegnamento in lingua ucraina⁹³.

Infine, sul rischio di un danno irreparabile e sull'urgenza, la Corte ha valutato solo la ICERD. Tenendo conto della situazione dei diritti umani nella penisola e dei rapporti delle organizzazioni internazionali (quali

⁸⁹ Vedi l'ordine della Corte del 19 aprile 2017, *Ucraina c. Federazione Russa*, para. 29-31 e 37-39.

⁹⁰ *Ivi*, para. 52-54 e 57-61.

⁹¹ *Ivi*, para. 62.

⁹² *Ivi*, para. 65-77.

⁹³ *Ivi*, para. 78-86.

OSCE e OHCHR), ha valutato che la situazione delle comunità tartara ed ucraina è di vulnerabilità e che esiste nei loro confronti il rischio di danni irreparabili⁹⁴.

La Corte, dunque, conclude che esistono le condizioni per adottare misure provvisorie solo in base alla ICERD e, alla luce degli obblighi derivanti da tale Convenzione, indica alla Russia, relativamente alla situazione in Crimea, di mettere fine alle limitazioni nei confronti della comunità tartara, permettendole mantenere le proprie istituzioni rappresentative (inclusi i Mejlis), e di assicurare l'educazione in lingua ucraina. Inoltre, viene richiesto ad entrambe le parti di porre fine a qualsiasi azione che possa peggiorare o aggravare la disputa di fronte alla Corte. Inoltre, con riferimento all'Ucraina orientale, la Corte ricorda alla parti che il Consiglio di Sicurezza promuove l'implementazione degli accordi di Minsk e, pertanto, le invita ad impegnarsi nell'attuazione di tali accordi, effettuando sforzi sia individuali che congiunti in modo da raggiungere una stabilizzazione pacifica del conflitto in quell'area⁹⁵.

Infine, risultano molto interessanti le opinioni separate presentate da alcuni giudici della Corte, in particolare riguardanti l'interpretazione del criterio di plausibilità, necessario ad indicare le misure provvisorie. Alcuni giudici ritengono, infatti, che il criterio sia stato rispettato, in questo caso, anche per la ICSFT, ed aggiungono che, in generale, tale criterio dovrebbe essere valutato secondo uno standard più basso, quando serva soltanto ad adottare misure provvisorie⁹⁶. Secondo un'altra opinione, per decidere sulle misure provvisorie la Corte avrebbe dovuto considerare non l'intenzione della Russia nel violare la ICSFT (cosa da valutare una volta entrati nel merito), ma piuttosto se fosse almeno a conoscenza di come i finanziamenti avrebbero potuto essere usati⁹⁷. Infine, di particolare interesse è l'opinione secondo cui la Corte, per decidere sulle misure provvisorie, non avrebbe dovuto valutare in base al criterio della plausibilità del diritto, ma, date le circostanze, secondo il criterio decisivo di vulnerabilità umana⁹⁸.

⁹⁴ *Ivi*, para. 87-98.

⁹⁵ *Ivi*, para. 99-106.

⁹⁶ Si vedano l'opinione separata del giudice Pocar, para. 2-4 e 6, e l'opinione separata del giudice Owada, para. 20-24.

⁹⁷ Si veda l'opinione separata del giudice Bhandari, para. 21-23.

⁹⁸ Si veda l'opinione separata del giudice Cancado Trindade, para. 36-44 e 84-91. Per approfondire sulla questione tra plausibilità o vulnerabilità, si suggerisce PETERS, "Vulnerability" versus "Plausibility": *Righting or Wronging the Regime of Provisional*

Il passaggio successivo di fronte alla Corte sarà la presentazione delle dichiarazioni scritte delle parti e poi la Corte presumibilmente valuterà le obiezioni preliminari ed, eventualmente, poi inizierà il giudizio nel merito⁹⁹.

2.4 Precedenti rilevanti

Ci sono alcuni precedenti di fronte alla Corte internazionale di giustizia che risultano di un certo interesse per il ricorso presentato dall'Ucraina. In primo luogo, rileva un ricorso molto simile, sia dal punto di vista giuridico che storico-politico: il ricorso presentato dalla Georgia contro la Russia nel 2008 in seguito al conflitto nell'Ossezia del Sud¹⁰⁰. La Georgia iniziò il ricorso di fronte alla Corte internazionale contro la Russia per le azioni compiute da Mosca sul suo territorio in violazione della ICERD, facendo uso dell'articolo 22 della Convenzione. In particolare, secondo il governo di Tbilisi, la Russia avrebbe violato tale Convenzione in varie occasioni tra il 1990 ed il 2008, intervenendo in Abkhazia ed Ossezia del Sud sia tramite propri organi e agenti, sia tramite le forze separatiste delle due regioni¹⁰¹. La Georgia, inoltre, chiese l'adozione di misure provvisorie per salvaguardare i propri cittadini da misure di discriminazione razziale da parte russa. Tali misure provvisorie vennero effettivamente adottate dalla Corte, che ritenne di avere anche giurisdizione *prima facie*. La Corte, dunque, indicò a tutte le parti coinvolte in Abkhazia, Ossezia del Sud e nelle aree limitrofe di mettere fine agli atti di discriminazione razziale, di garantire, senza alcuna distinzione, la sicurezza ed i diritti delle persone, e di non compiere nessun atto che potesse aggravare la disputa di fronte alla Corte¹⁰². La Corte ha emanato la sua sentenza nel 2011, partendo dalla valutazione delle obiezioni preliminari presentate dalla Russia. In primo luogo, sull'obiezione russa circa

Measures? Reflections on ICJ, Ukraine v. Russian Federation, Order of 19 April 2017, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

⁹⁹ Cfr. MARCHUK, *Ukraine's Dashed High Hopes: Predictable and Sober Decision of the ICJ on Indication of Provisional Measures in Ukraine v Russia*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

¹⁰⁰ Si veda il ricorso alla Corte internazionale di giustizia del 12 agosto 2008, caso n. 140, *Georgia c. Federazione Russa*.

¹⁰¹ La Georgia lamentava, nello specifico, la violazione degli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della ICERD. Vedi *ivi*, para. 81-83.

¹⁰² Si veda l'ordine della Corte internazionale di giustizia del 15 ottobre 2008, caso n. 140, *Georgia c. Federazione Russa*, para. 149.

l'esistenza della disputa, la Corte ha osservato che non c'era stata una disputa sulla ICERD fino al 1999, sia per la mancata presentazione di prove da parte della Georgia a tal riguardo, che per il semplice fatto che la Georgia avesse ratificato tale Convenzione solo in quell'anno. Tuttavia, la Corte concluse che, quando il ricorso era stato presentato, esisteva una disputa relativa agli obblighi della Russia di rispettare tale Convenzione; quindi, era stata respinta l'obiezione russa¹⁰³. Nella seconda obiezione preliminare, invece, la Russia sosteneva che non fossero state rispettate le procedure richieste dall'articolo 22 della ICERD per effettuare il ricorso di fronte alla Corte. La Corte, innanzitutto, notò che la Georgia non aveva affermato di aver attivato le procedure previste dalla ICERD prima di presentare ricorso di fronte alla Corte internazionale. Esaminando se la condizione di avere effettuato delle negoziazioni fosse stata adempiuta, la Corte affermò che le dispute e le proteste non fossero da considerare come negoziazioni. Le negoziazioni, infatti, richiedono lo sforzo autentico di una delle parti per iniziare una discussione con l'altra parte della controversia, nel tentativo di risolverla. Nel valutare se la Georgia avesse adempiuto a queste condizioni e tentato genuinamente una negoziazione con la Russia per risolvere la disputa sotto la ICERD, la Corte notò che le negoziazioni tra le parti c'erano state, ma riguardavano temi come lo *status* dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, l'integrità territoriale georgiana, la violazione del diritto internazionale, l'uso della forza. Tali negoziazioni, però, non avevano affrontato le questioni inerenti alla ICERD. Pertanto, la Corte ha concluso che i requisiti richiesti dall'articolo 22 della Convenzione non fossero stati rispettati e la Corte non avesse giurisdizione sul caso, confermando l'obiezione della Russia. Non avendo giurisdizione, la Corte non ha considerato le altre obiezioni preliminari della Russia ed ha chiuso il caso, mettendo fine anche all'adozione delle misure provvisorie¹⁰⁴.

Molte sono le similitudini tra i ricorsi *Georgia c. Federazione Russa* e *Ucraina c. Federazione Russa*, presentati dinanzi alla Corte internazionale. In primo luogo, entrambi si riferiscono alla medesima convenzione, la ICERD. In secondo luogo, la presunte violazioni e gli obblighi chiamati in causa non sono centrali all'oggetto della vera disputa tra le parti – per quanto siano rilevanti, soprattutto in relazione al rispetto dei diritti uma-

¹⁰³ Si veda la sentenza della Corte di giustizia internazionale dell'1 aprile 2011, caso n. 140, *Georgia c. Federazione Russa*, para. 23-114.

¹⁰⁴ *Ivi*, para. 115-186.

ni. Inoltre, in entrambi i ricorsi sono state adottate delle misure provvisorie su richiesta del ricorrente. Bisogna vedere come si evolverà il giudizio della Corte nel merito del ricorso dell'Ucraina, specialmente la valutazione sull'adempimento le condizioni necessarie per effettuare il ricorso, come nel caso georgiano. Da questo punto di vista, si può ritenere che l'Ucraina si sia ispirata al caso georgiano e, presumibilmente, abbia provato a non commettere gli stessi errori del governo di Tbilisi, che hanno poi portato al respingimento del ricorso. In particolare, ha tentato di dimostrare di aver condotto in buona fede le negoziazioni con la Russia, per quanto la strategia di Mosca sia stata proprio quella di insistere sul fatto che la Corte non ha giurisdizione in quanto mancano i requisiti richiesti dalle ICERD (e dalla ICSFT) per avviare il ricorso¹⁰⁵.

Se è difficile trovare altri precedenti, come quello *Georgia c. Federazione Russa*, con un legame forte con il ricorso dell'Ucraina contro la Russia, esistono degli altri precedenti che, in diversa misura, risultano interessanti, poiché richiamano elementi in comune al ricorso ucraino.

Un primo caso riguarda il ricorso presentato dall'allora Jugoslavia contro il Belgio (ed altri Paesi) per la violazione del divieto dell'uso della forza armata contro altri Stati, con riferimento in particolare alla Convenzione sul genocidio¹⁰⁶. In questo caso, nella valutazione sull'adozione di misure provvisorie, la Corte rigettò la giurisdizione *prima facie* sulla Convenzione sul genocidio poiché non aveva le basi per giudicare se ci fosse l'elemento dell'intenzione nell'atto richiamato nel ricorso jugoslavo (cioè il bombardamento ad un gruppo etnico)¹⁰⁷. Emergono in tale ricorso, come in quello ucraino (con riferimento alla ICSFT), la necessità di fornire basi concrete, affinché la Corte possa valutare una situazione, e l'elemento dell'intenzione, per potere adottare le misure provvisorie ed imputare ad una parte la violazione di una convenzione a causa del suo comportamento¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cfr. NURIDZHANIAN, *Ukraine vs. Russia in International Courts and Tribunal*, cit., e MARCHUK, *Ukraine Takes Russia to the International Court of Justice: Will It Work?*, cit.

¹⁰⁶ Nello specifico, la Jugoslavia ha fatto uso dell'art. IX della Convenzione sulla prevenzione e punizione del crimine di genocidio, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948. Si veda il ricorso alla Corte internazionale di giustizia del 29 aprile 1999, caso n. 105, *Jugoslavia c. Belgio*.

¹⁰⁷ Si veda l'ordine della Corte internazionale di giustizia del 2 giugno 1999, caso n. 105, *Jugoslavia c. Belgio*, para. 34-41.

¹⁰⁸ Cfr. MARCHUK, *Ukraine v Russia at the ICJ Hearings on Indication of Provisional Measures: Who Leads?*, cit.

Un secondo caso rilevante è quello tra la Bosnia e l'allora Jugoslavia, in cui la Bosnia accusa la controparte della violazione della Convenzione sul genocidio, invocando l'articolo IX¹⁰⁹. Nella sentenza relativa a questo caso, tra le altre cose, la Corte internazionale afferma che il divieto di commettere genocidio, anche se non espressamente previsto dalla Convenzione, deriva dall'obbligo chiaramente espresso di prevenire la commissione di tale atto¹¹⁰. Sia l'Ucraina che la Russia, nel ricorso di fronte alla Corte, hanno fatto riferimento a questa sentenza quando si sono riferite alla responsabilità di uno Stato che finanzia il terrorismo; infatti, secondo l'Ucraina tale responsabilità ricade nello scopo della ICSFT, mentre per la Russia non è così¹¹¹. Secondo l'Ucraina, sarebbe paradossale che uno Stato parte di una convenzione in cui è previsto l'obbligo di cooperare per prevenire il finanziamento del terrorismo fosse considerato libero di finanziarlo direttamente, per quanto tale divieto non sia espressamente indicato nella Convenzione. Per supportare la sua posizione, l'Ucraina fa riferimento proprio alla sentenza sul genocidio in Bosnia¹¹². Dal canto suo, la Russia, sempre facendo riferimento a tale sentenza, ha affermato che quanto pronunciato circa la Convenzione sul genocidio non è applicabile alla ICSFT, poiché ci sono delle differenze tra l'articolo IX della Convenzione sul genocidio e l'articolo 24 della ICSFT; in particolare, spicca la differenza che il primo menziona la responsabilità di uno Stato, mentre l'altro non lo fa¹¹³. La risposta dell'Ucraina è stata che la differenza di linguaggio non causa alcun cambiamento sulla responsabilità, anche perché, nel decidere sulla questione della responsabilità del genocidio in Bosnia, la Corte non fece riferimento all'articolo IX¹¹⁴. Dal ricorso *Bosnia e Erzegovina c. Serbia e Montenegro* emerge, quindi, la questione della responsabilità, anche qualora non sia espressamente prevista dal trattato. Questa problematica è comune anche al ricorso *Ucraina c. Federazione Russa*, perciò è probabile che la Corte internazionale considererà tale precedente quando si esprimerà nel merito del caso¹¹⁵.

¹⁰⁹ Si veda il ricorso alla Corte internazionale di giustizia del 20 marzo 1993, caso n. 91, *Bosnia e Erzegovina c. Jugoslavia (Serbia e Montenegro)*.

¹¹⁰ Si veda la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 26 febbraio 2007, caso n. 91, *Bosnia e Erzegovina c. Serbia e Montenegro*, para. 166-168.

¹¹¹ V. *supra* nota 86.

¹¹² Si veda la registrazione testuale n. 2017/1, para. 15-20.

¹¹³ Si veda la registrazione testuale n. 2017/2, para. 6-55.

¹¹⁴ Si veda la registrazione testuale n. 2017/3, para. 38-44.

¹¹⁵ Cfr. TRAPP, *Ukraine v Russia (Provisional Measures): State 'Terrorism' and IHL*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line.

3. Il caso di fronte alla Corte penale internazionale (CPI)

La Corte penale internazionale rappresenta un altro tribunale a cui l'Ucraina si è rivolta nel tentativo di affrontare la Russia per gli atti commessi in Crimea e nel Donbass. Alla luce del funzionamento della Corte penale, questo caso presenta caratteristiche peculiari rispetto ai ricorsi presentati di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo e alla Corte internazionale di giustizia. Per tale peculiarità, quindi, potrebbe portare sia alla condanna di individui colpevoli, sia a nessun risultato. Nondimeno, questo tribunale garantisce all'Ucraina un ulteriore strumento che può fornire, a livello internazionale, un giudizio sul conflitto e sui crimini commessi.

3.1 La Corte penale internazionale

La Corte penale internazionale, istituita nel 2002, con sede a L'Aia, costituisce un tribunale di carattere universale, permanente ed indipendente, creato allo scopo di accertare e reprimere i crimini internazionali, grazie al potere di esercitare la giurisdizione sulle persone che hanno commesso i più gravi reati internazionali¹¹⁶.

La Corte penale presenta una struttura composta da 18 giudici, tre camere, un procuratore (col suo ufficio) e l'ufficio di cancelleria. I giudici ed il procuratore sono eletti dall'Assemblea degli Stati parte a scrutinio segreto, a maggioranza assoluta. Le camere sono suddivise in Camera (o Sezione) per la procedura preliminare, Camera di primo grado e Camera di appello¹¹⁷. Al vertice di tale struttura è posta l'Assemblea degli Stati parte, composta da tutti i Paesi membri dello Statuto. L'Assemblea, oltre ad eleggere giudici e procuratore, ha il compito di controllare l'attività della Corte, approvare il budget ed esaminare questioni quali la mancata cooperazione tra gli Stati parte¹¹⁸. Inoltre, la Corte è legata alle Nazioni Uni-

¹¹⁶ Art. 1 dello Statuto della Corte penale internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002.

¹¹⁷ *Ivi*, artt. 34-43.

¹¹⁸ *Ivi*, art. 112.

te attraverso un accordo *ad hoc*, approvato proprio dall'Assemblea degli Stati parti¹¹⁹.

Le fonti primarie della Corte sono lo Statuto, che ha anche valore costitutivo della stessa Corte, il Regolamento di procedura e prova, gli Elementi dei reati (che, per certi versi, si possono considerare una fonte subordinata, poiché ne è richiesta la coerenza con lo Statuto); fonti secondarie, invece, sono i trattati applicabili ed i principi e le regole di diritto internazionale, incluso il diritto internazionale dei conflitti armati¹²⁰.

Per quanto abbia carattere universale, la Corte penale non ha giurisdizione universale. In primo luogo, la Corte può giudicare solo su crimini commessi da individui, che operino come privati o come organi dello Stato, e non quelli commessi da Stati o da persone giuridiche di altra natura. La lista di reati internazionali su cui la Corte ha giurisdizione è esaustiva e include il genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e l'aggressione¹²¹. In secondo luogo, la Corte ha giurisdizione solo quando il crimine internazionale sia stato compiuto da un cittadino di uno Stato parte o sul territorio di uno Stato parte dello Statuto, oppure nel caso in cui una situazione dove sono stati commessi dei crimini internazionali venga deferita dal Consiglio di sicurezza, agendo in virtù del Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, alla Corte penale, attraverso il procuratore. In alternativa, la Corte ha giurisdizione qualora un reato sia commesso da un cittadino o sul territorio di uno Stato non parte, ma tale Stato abbia accettato, attraverso una dichiarazione *ad hoc*, la giurisdizione della Corte¹²². Dal punto di vista temporale, invece, la Corte può giudicare solo su crimini compiuti dopo il 1° luglio 2002 o dopo l'entrata in vigore dello Statuto per lo Stato interessato, che può anche posticipare fino a sette anni la giurisdizione sui crimini di guerra compiuti dai propri cittadini o sul proprio territorio¹²³. Bisogna, comunque, considerare che, una volta ratificato lo Statuto, la competenza della Corte è automatica, cioè non richiede di volta in volta l'accettazione della giurisdizione da parte dello Stato interessato.

Va sottolineato che la giurisdizione della Corte ha carattere complementare e non prioritario rispetto ai tribunali nazionali, per cui può giudicare

¹¹⁹ Vedi *ivi*, art. 2, e l'Accordo di relazione negoziato tra la Corte penale internazionale e le Nazioni Unite, entrato in vigore il 4 ottobre 2004.

¹²⁰ Artt. 9, 21, 51 dello Statuto della CPI.

¹²¹ Artt. 5-8*bis* dello Statuto della CPI.

¹²² *Ivi*, artt. 12-13.

¹²³ *Ivi*, artt. 11 e 124.

esclusivamente quando un tribunale interno non intenda o non abbia la capacità effettiva di svolgere l'indagine o il processo (ad esempio, a causa del tracollo totale o parziale del sistema giudiziario dello Stato interessato). In altre parole, la Corte si basa, allo stesso tempo, sulla regola che coloro che commettono reati internazionali non devono rimanere impuniti, facendo valere a livello internazionale il principio *aut iudicare aut dedere*, e sul rispetto del principio *ne bis in idem*, per cui deve valutare irricevibile una questione oggetto di un'inchiesta già sollevata o conclusa in un altro tribunale interno¹²⁴. È interessante anche notare che, nel tentativo di integrare i diversi sistemi nazionali in materia di diritto penale e facilitare la cooperazione tra gli Stati parte, nello Statuto della Corte penale sono stati introdotti alcuni principi comuni relativi al diritto ed alla struttura del reato. Tra questi, emergono i principi *nullum crimen sine lege* e *nulla poena sine lege*¹²⁵.

Per avviare un procedimento dinanzi alla Corte è necessario che una situazione in cui sia rintracciabile una condotta incriminata venga segnalata dal Consiglio di Sicurezza o da uno Stato parte, oppure che il Procuratore, *proprio motu*, apra un'indagine basandosi su denunce ricevute, pur sempre relative a crimini commessi da un cittadino o nel territorio di uno Stato parte. Per esercitare tale potere, il Procuratore deve, innanzitutto, ricevere l'autorizzazione della Sezione preliminare della Corte. Inoltre, è inserita un'altra condizione di procedibilità che garantisce al Consiglio di Sicurezza il potere di posticipare per un anno (o più tempo) l'inizio delle indagini, effettuando una richiesta alla Corte, che deve essere adottata con una risoluzione, secondo quanto previsto dal Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite¹²⁶.

Il Procuratore appare l'unico soggetto, tra quelli che possono aprire una procedura di fronte alla Corte penale internazionale, che è più disponibile ad iniziare un'indagine e che si muove con maggiore indipendenza, pur incontrando diversi limiti che ne riducono i poteri. Al contrario, gli Stati generalmente sono restii ad iniziare una procedura di fronte ai tribunali internazionali, salvo che i loro interessi non siano direttamente coinvolti. D'altra parte, all'interno del Consiglio di Sicurezza spesso coesistono interessi opposti e calcoli politici in base ai quali vengono bloccate le indagini o si preferisce non avviare un procedimento, per quanto il Consiglio

¹²⁴ Vedi Preambolo e artt. 1, 17 e 21 dello Statuto della CPI.

¹²⁵ Artt. 22-33 dello Statuto della CPI.

¹²⁶ *Ivi*, art. 13-17.

di sicurezza potrebbe dare universalità alla Corte penale internazionale, viste le prerogative di cui gode, tra cui quella di avviare una procedura anche contro Stati non parte dello Statuto. Per tali ragioni, l'attività della Corte, talvolta, rischia di essere meno incisiva di quello che potrebbe effettivamente essere¹²⁷.

3.2 L'Ucraina di fronte alla CPI

L'Ucraina non è uno Stato parte dello Statuto di Roma (che ha firmato nel 2000, ma non ratificato), per cui la Corte penale non può avviare indagini per crimini commessi da individui sul territorio ucraino. Tuttavia, nell'aprile del 2014, il governo di Kiev ha presentato una dichiarazione *ad hoc*, in conformità con l'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto della Corte, in cui ha riconosciuto, per un periodo indeterminato, la giurisdizione della Corte per gli atti commessi sul proprio territorio dal 21 novembre 2013 al 22 febbraio 2014¹²⁸. Nello specifico, l'Ucraina ha chiesto alla Corte di valutare i crimini contro l'umanità commessi dagli alti ufficiali di Stato (incluso l'allora Presidente Yanukovich) durante le proteste pacifiche della popolazione ucraina avvenute in quel periodo, a seguito delle quali sarebbero stati commessi gravi crimini sulla popolazione attraverso l'uso illegittimo della forza, che ha causato ferimenti ed omicidi di massa¹²⁹.

Il 25 aprile 2014 il Procuratore ha dato avvio all'esame preliminare della situazione in Ucraina per stabilire se i criteri di ammissibilità per iniziare l'indagine siano rispettati¹³⁰. Dopo aver stabilito l'esistenza della giurisdizione preliminare, il Procuratore ha iniziato ad esaminare la giurisdizione

¹²⁷ Per approfondire sulla CPI, si consigliano CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2014, p. 478 ss., DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009, p. 40 ss., RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 290 ss., e STAHN, *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford, 2015.

¹²⁸ Si vedano la dichiarazione dell'Ucraina presentata il 9 aprile 2014 sotto l'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto di Roma, e la nota verbale del 17 aprile 2014 del Ministro degli affari esteri dell'Ucraina in carica.

¹²⁹ Si veda la dichiarazione del Parlamento ucraino del 25 febbraio 2014, a cui fa riferimento la dichiarazione *ad hoc* che riconosce la giurisdizione della Corte penale.

¹³⁰ Tali criteri, in base all'articolo 53, paragrafo 1, dello Statuto della Corte, sono l'esistenza della giurisdizione della Corte, l'ammissibilità del caso, *ex* articolo 17 dello Statuto, e l'interesse della giustizia. Si veda la *Press Release* della Corte penale internazionale del 25 aprile 2014.

zione sugli argomenti in discussione, ascoltando le parti interessate e raccogliendo informazioni sui presunti crimini commessi, cioè omicidi, ferimenti, scomparsa di persone, tortura ed atti inumani¹³¹. Il Procuratore ritiene che, durante gli eventi di piazza Maidan e le successive proteste, non ci sia stato alcun conflitto armato, per cui è necessario valutare soltanto se i reati in questione possono essere considerati come crimini contro l'umanità. Sebbene gli attacchi e le violenze commesse contro la popolazione ucraina tra il 30 novembre 2013 ed il 20 febbraio 2014 costituissero attacchi contro la popolazione civile, fattispecie che rientra nella definizione di crimini contro l'umanità, tali attacchi non vengono ritenuti dal Procuratore come diffusi o sistemici, per cui non possono essere considerati come crimini contro l'umanità. Tuttavia, il Procuratore nota che sono state commesse varie violazioni dei diritti umani durante le proteste, per cui è pronto a riconsiderare le sue valutazioni preliminari in caso di nuove informazioni¹³².

Nel settembre 2015 il Procuratore ha esteso il periodo dell'esame preliminare a seguito di una seconda dichiarazione *ad hoc* dell'Ucraina, con cui il Paese accettava la giurisdizione della Corte per i crimini contro l'umanità ed i crimini di guerra commessi dagli alti ufficiali della Federazione Russa e dai terroristi delle organizzazioni del Luhans'k e del Donetsk, a partire dal 20 febbraio 2014, con durata indefinita¹³³.

Nel valutare la giurisdizione sui crimini commessi in Crimea e nell'Ucraina orientale a partire dal 20 febbraio 2014, il Procuratore distingue le due aree. Per quanto riguarda la Crimea, il Procuratore ritiene che ci sia un conflitto internazionale tra Russia ed Ucraina, iniziato non più tardi del 26 febbraio 2014 e continuato anche dopo la *de facto* annessione della penisola, poiché l'occupazione russa (benché avvenuta sostanzialmente senza violenze) costituisce un conflitto internazionale in

¹³¹ Si veda il rapporto sulle attività di esame preliminare 2014 dell'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale del 2 dicembre 2014, para. 58-74.

¹³² V. il rapporto sulle attività di esame preliminare (2015) dell'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale del 12 novembre 2015, para. 77-110.

¹³³ Si vedano la risoluzione del Parlamento ucraino del 4 febbraio 2015, *On the Declaration of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the recognition of the jurisdiction of the International Criminal Court by Ukraine over crimes against humanity and war crimes committed by senior officials of the Russian Federation and leaders of terrorist organizations "DNR" and "LNR", which led to extremely grave consequences and mass murder of Ukrainian nationals"*, la dichiarazione del Ministero degli affari esteri dell'Ucraina presentata l'8 settembre 2015 sotto l'articolo 12, paragrafo 3, dello Statuto di Roma, e la *Press Release* della Corte penale internazionale del 29 settembre 2015.

base allo Statuto di Roma¹³⁴. In base alle informazioni ricevute dal Procuratore, i crimini commessi in Crimea sarebbero violenza contro la popolazione tartara della Crimea, omicidi e sparizioni, maltrattamenti, detenzioni illegali e privazione del diritto ad un equo processo, introduzione del servizio militare obbligatorio, confisca della proprietà privata¹³⁵. Per quanto riguarda l'Ucraina orientale, invece, il Procuratore ritiene che il livello delle ostilità tra forze governative e ribelli sia tale da poterlo definire come conflitto armato e che, considerando l'organizzazione dei separatisti del Luhans'k e del Donetsk, si può parlare di conflitto armato non-internazionale. Inoltre, il Procuratore mira a determinare se anche in quest'area ci sia un conflitto armato internazionale, valutando se il supporto della Russia ai ribelli sia identificabile come controllo effettivo¹³⁶. I crimini commessi nel Donbass, invece, sarebbero uccisioni e sparizioni di individui, distruzione di obiettivi civili, detenzioni, torture e maltrattamenti, reati sessuali e di genere¹³⁷.

Il caso ucraino di fronte alla Corte penale internazionale resta attualmente nella fase dell'esame preliminare. Pertanto, il Procuratore continuerà a sentire le parti coinvolte, a raccogliere informazioni e testimonianze sui presunti crimini, in modo da valutare se la Corte abbia giurisdizione sul caso ed, eventualmente, stabilire quali crimini rientrino nello scopo dello Statuto e chi siano i presunti colpevoli. Inoltre, per definire quale diritto applicare, il Procuratore dovrà valutare se il conflitto nel Donbass è un conflitto internazionale o meno¹³⁸.

Alla luce delle prime valutazioni del Procuratore, comunque, si può supporre che manchino i requisiti per la giurisdizione della Corte sulle proteste di Piazza Maidan ed i successivi eventi; appare, infatti, difficile considerare i reati commessi in quel periodo come crimini contro l'umanità in base allo Statuto di Roma, per quanto siano state compiute certamente gravi violazioni dei diritti umani. Diversa, invece, è la situazione relativa

¹³⁴ V. il rapporto sulle attività di esame preliminare 2016 dell'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale del 14 novembre 2016, para. 155-158, e il rapporto sulle attività di esame preliminare 2017 dell'Ufficio del Procuratore della Corte penale internazionale del 4 dicembre 2017, para. 86-88.

¹³⁵ V. il rapporto del 2016 dell'Ufficio del Procuratore, para. 172-176, ed il rapporto del 2017 dell'Ufficio del Procuratore, para. 97-103.

¹³⁶ V. il rapporto del 2016 dell'Ufficio del Procuratore, para. 159-170, ed il rapporto del 2017 dell'Ufficio del Procuratore, para. 89-95.

¹³⁷ V. il rapporto del 2016 dell'Ufficio del Procuratore, para. 177-183, ed il rapporto del 2017 dell'Ufficio del Procuratore, para. 104-110.

¹³⁸ V. il rapporto del 2016 dell'Ufficio del Procuratore, para. 184-191, ed il rapporto del 2017 dell'Ufficio del Procuratore, para. 111-120.

ai presunti crimini commessi in Crimea e nel Donbass. Infatti, alcuni reati potrebbero rientrare tra i crimini di guerra, alla luce dello Statuto della Corte penale internazionale. In particolare, sembrano contrarie allo Statuto di Roma le violazioni dei diritti umani nei confronti dei civili.

In ogni caso, eventuali condanne della Corte penale riguarderanno singoli individui, per cui la Russia in quanto Stato non sarà condannata, ma al più potrebbero esserlo singoli cittadini russi, inclusi rappresentanti istituzionali. A tal proposito, è interessante notare che nel novembre 2016 il Presidente russo Putin ha firmato un decreto in cui si dichiara che la Russia non ha intenzione di diventare Stato parte dello Statuto di Roma e che intende ritirare la firma apposta nel 2000, poiché la Corte non sarebbe riuscita ad essere un organo indipendente, né a svolgere i compiti assegnateli¹³⁹. Si potrebbe anche immaginare che lo scopo dell'atto sia quello di proteggere i cittadini russi dall'eventuale giurisdizione della Corte, alla luce del fatto che il decreto è stato adottato pochi giorni dopo la pubblicazione del rapporto del Procuratore in cui si parlava della presenza russa in Crimea e nel Donbass e dei presunti crimini di guerra commessi in quei territori. Se anche fosse così, comunque, tale atto non dovrebbe inficiare sul ruolo del Procuratore e della Corte penale, perché eventuali reati dei cittadini russi sarebbero stati commessi sul territorio di uno Stato in cui la Corte ha giurisdizione in base alle condizioni previste dall'articolo 12 dello Statuto¹⁴⁰.

4. Le procedure aperte di fronte alla Corte permanente di arbitrato (CPA)

Un altro tribunale internazionale di fronte al quale sono iniziate delle procedure contro la Russia a seguito degli avvenimenti del 2014 è la Corte permanente di arbitrato. Nello specifico, l'Ucraina ha avviato un arbitrato inter-statale in base alla UNCLOS (Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare), mentre diversi arbitrati sugli investimenti sono

¹³⁹ Si vedano il Decreto del Presidente della Federazione Russa del 16 novembre 2016, n. 361-rp, *On the intention not to become a party to the Rome Statute of the International Criminal Court*, e la dichiarazione del Ministero degli esteri russo del 16 novembre 2016, n. 2111, reperibile on line.

¹⁴⁰ Cfr. SAYAPIN, *Russia's Withdrawal of Signature from the Rome Statute Would not Shield its Nationals from Potential Prosecution at the ICC*, in *EJIL:Talk*, 2016, reperibile on line.

stati aperti da investitori ucraini in base alle regole di arbitrato del 1976 della UNCITRAL (Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale). Sebbene i ricorsi sotto la UNCITRAL riguardino solo indirettamente la violazione dei diritti umani, poiché si riferiscono prevalentemente a questioni sul diritto di proprietà o sugli investimenti, né il ricorso in applicazione della UNCLOS abbia per oggetto i diritti umani, si tratta di casi interessanti soprattutto per le questioni trasversali che potrebbero essere affrontate, in particolare quelle riferite allo *status* della Crimea.

4.1 Ruolo e struttura della CPA

La Corte permanente di arbitrato fu istituita dalla Convenzione dell'Aia del 1899, successivamente modificata dalla Convenzione dell'Aia del 1907, allo scopo di facilitare la risoluzione delle controversie internazionali tra Stati attraverso l'arbitrato o altri strumenti pacifici¹⁴¹. La Corte fu la prima organizzazione internazionale permanente a svolgere il compito di assicurare la pace e la riduzione della violenza. In tal modo, ha rafforzato il sistema di risoluzione pacifica delle controversie internazionali, soprattutto attraverso l'arbitrato, considerato lo strumento più efficace ed equo per risolvere dispute tra Stati in cui la diplomazia non aveva funzionato¹⁴². Il ruolo della Corte permanente di arbitrato è stato abbastanza importante fino all'istituzione nel 1921 della Corte permanente di giustizia internazionale, poi sostituita nel 1945 dalla Corte internazionale di giustizia, entrambe più istituzionalizzate rispetto alla Corte permanente di arbitrato. Il suo ruolo, quindi, si è ridotto ed attualmente fornisce servizi per la risoluzione delle controversie tra diversi attori, quali Stati, organi statali, organizzazioni internazionali e parti private; in particolare, è proprio la competenza a risolvere le controversie tra Stati e privati quella a cui si fa principalmente riferimento di fronte alla Corte¹⁴³. Sono 121 gli Stati che hanno accettato una o entrambe le Convenzioni dell'Aia del

¹⁴¹ V. la Convenzione del 1899 per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, adottata dalla prima conferenza di pace dell'Aia del 1899, art. 20, e la Convenzione del 1907 per la risoluzione pacifica delle controversie internazionali, adottata dalla seconda conferenza di pace dell'Aia del 1907, artt. 41-50, note anche come le Convenzioni dell'Aia del 1899 e del 1907.

¹⁴² Art. 16 della Convenzione dell'Aia del 1899.

¹⁴³ Cfr. RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 279 ss.

1899 e del 1907 e, di conseguenza, la giurisdizione della Corte permanente di arbitrato. Tra questi Stati, sono inclusi sia l'Ucraina che la Russia, che fu uno dei primi paesi a sottoscriverle entrambe, in quanto lo zar Nicola II fu il principale promotore della conferenza di pace dell'Aia¹⁴⁴. La Corte permanente di arbitrato, che ha sede all'Aia, presenta una struttura istituzionale tripartita abbastanza esile. Il Consiglio di amministrazione, composto dai rappresentanti diplomatici degli Stati contraenti e presieduto dal Ministro degli affari esteri dell'Olanda, ha il compito, assieme al Segretario generale, di definire le politiche dell'organizzazione, fornendo le linee guida del lavoro della Corte e supervisionando l'amministrazione, le risorse economiche e le spese¹⁴⁵. L'Ufficio internazionale rappresenta la Segreteria della Corte, con a capo il Segretario generale, e svolge funzioni amministrative e di supporto alla Corte¹⁴⁶. Infine, ci sono i membri della Corte, che svolgono il ruolo di potenziali arbitri nelle controversie deferite alla Corte e sono nominati dalle parti contraenti. Ogni Stato parte può nominare fino a quattro persone di riconosciuta competenza nell'ambito del diritto internazionale, con alta reputazione morale e disposto ad accettare i suoi doveri di arbitro; il mandato dei giudici ha durata di sei anni ed è rinnovabile¹⁴⁷. In aggiunta, la Corte dispone di una giuria di arbitri ed esperti per le controversie relative alle risorse naturali ed all'ambiente (incluse quelle legate alla UNCLOS) ed un'altra giuria per le controversie relative alle attività negli spazi aperti, a cui ci si può rivolgere facoltativamente per la scelta di arbitri e consulenti in dispute su questi temi¹⁴⁸.

Per quanto riguarda la procedura arbitrale, nel caso in cui una controversia venga deferita alla Corte, gli arbitri sono di volta in volta scelti dalle parti in causa tra quelli presenti nella lista degli arbitri. Le parti possono anche scegliere le regole da seguire nella risoluzione della controversia; nello specifico, si farà uso delle regole di procedura della Corte, che han-

¹⁴⁴ I dati sono reperibili on line, sul sito della Corte permanente di arbitrato.

¹⁴⁵ Art. 28 della Convenzione dell'Aia del 1899 ed art. 49 della Convenzione dell'Aia del 1907.

¹⁴⁶ Art. 22 della Convenzione dell'Aia del 1899 ed art. 43 della Convenzione dell'Aia del 1907, dove tale Ufficio viene definito come cancelleria della Corte.

¹⁴⁷ Art. 23 della Convenzione dell'Aia del 1899 ed art. 44 della Convenzione dell'Aia del 1907, dove tale Ufficio viene definito come cancelleria della Corte.

¹⁴⁸ V. le regole opzionali per l'arbitrato su dispute relative alle risorse naturali e/o all'ambiente, adottate nel 2001 dalla Corte permanente di arbitrato, e le regole opzionali per l'arbitrato su dispute relative alle attività in spazi aperti, adottate dalla Corte permanente di arbitrato nel 2011. È interessante anche notare che queste regole siano entrambe ispirate alle regole di arbitrato della UNCITRAL.

no natura suppletiva, solo qualora le parti non indichino regole se¹⁴⁹.

4.2 I casi aperti di fronte alla CPA in base alla UNCITRAL

Sono diversi i ricorsi effettuati contro la Russia di fronte alla Corte permanente di arbitrato in cui privati ucraini hanno avviato un arbitrato di investimento in base alle regole di arbitrato del 1976 della UNCITRAL, in forza del trattato di investimenti bilaterali tra Russia ed Ucraina del 1998 (BIT Russia-Ucraina)¹⁵⁰.

Il BIT Russia-Ucraina è un trattato bilaterale mirato a creare condizioni favorevoli per gli investimenti bilaterali e la cooperazione economica tra gli Stati¹⁵¹. Oltre ad incoraggiare gli investimenti, il BIT garantisce il trattamento della nazione più favorita, una legislazione aperta, il divieto di espropriazione e la ricompensa per danni causati da guerre o tumulti sul territorio dell'altra parte contraente¹⁵². Inoltre, viene indicato un meccanismo di risoluzione delle controversie tra una parte contraente e l'investitore dell'altra parte contraente. Tale meccanismo prevede, tra le diverse soluzioni, la possibilità di ricorrere ad un tribunale arbitrale *ad hoc* in conformità con le regole di arbitrato della UNCITRAL; il risultato

¹⁴⁹ Artt. 30 ss. della Convenzione dell'Aia del 1899 ed artt. 51 ss. della Convenzione dell'Aia del 1907. V. anche le regole di arbitrato del 2012 della Corte permanente di arbitrato, adottate il 17 dicembre 2012.

¹⁵⁰ V. ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 15 giugno 2015, caso n. 2015-34, *PJSC Ukrnafta c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 15 giugno 2015, caso n. 2015-35, (i) *Stabil LLC*, (ii) *Rubenor LLC*, (iii) *Rustel LLC*, (iv) *Novel-Estate LLC*, (v) *PII Kirovograd-Nafta LLC*, (vi) *Crimea-Petrol LLC*, (vii) *Pirsan LLC*, (viii) *Trade-Trust LLC*, (ix) *Elefteria LLC*, (x) *VKF Satek LLC*, (xi) *Stenv Group LLC c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 13 gennaio 2015, caso n. 2015-07, *Aeroport Belbek LLC e Mr. Igor Valerievich Kolomoisky c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 26 maggio 2015, caso n. 2015-29, (1) *Limited Liability Company Lugzor*, (2) *Limited Liability Company Libset*, (3) *Limited Liability Company Ukrinterinvest*, (4) *Public Joint Stock Company Dni-proAzot*, (5) *Limited Liability Company Aberon Ltd c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 13 aprile 2015, caso n. 2015-21, *PJSC CB PrivatBank and Finance Company Finilon LLC c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 19 giugno 2015, caso n. 2015-36, *Everest Estate LLC e altri c. Federazione Russa*; ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 17 ottobre 2016, caso n. 2017-16, (i) *NJSC Naftogaz of Ukraine (Ukraine)* e altri c. *Federazione Russa*.

¹⁵¹ Si veda il preambolo dell'Accordo tra il Governo della Federazione Russa ed il Consiglio dei Ministri dell'Ucraina sullo stimolo e la mutua protezione degli investimenti, firmato a Mosca il 27 novembre 1998.

¹⁵² *Ivi*, artt. 2-6.

dell'arbitrato è obbligatorio per le parti¹⁵³. La UNCITRAL è un organo delle Nazioni Unite che ha il compito di favorire la progressiva armonizzazione ed unificazione delle leggi nazionali sul commercio internazionale¹⁵⁴. Per svolgere il suo compito, la UNCITRAL formula una serie di convenzioni e regole, garantisce assistenza tecnica e fornisce guide legali e raccomandazioni. Di particolare rilievo sono le regole di arbitrato del 1976, che forniscono una serie di regole procedurali per la risoluzione attraverso arbitrato delle controversie commerciali non solo interstatali o tra privati e Stati, ma anche tra soli attori privati¹⁵⁵.

I ricorsi avviati di fronte alla Corte permanente di arbitrato secondo queste regole presentano delle fattispecie abbastanza simili. Tutti i ricorrenti, attori privati con nazionalità ucraina (in quanto persone o società), lamentano l'interferenza della Russia nei loro investimenti ed attività economiche e l'espropriazione delle loro proprietà in Crimea. L'interferenza o l'espropriazione riguarda investimenti nel settore petrolifero¹⁵⁶, in attività aeroportuali¹⁵⁷ e nella proprietà privata¹⁵⁸, operazioni nel business bancario¹⁵⁹. Secondo i ricorrenti, l'azione della Russia è in violazione del BIT Russia-Ucraina, specialmente dell'articolo 5, relativo al divieto delle espropriazioni o nazionalizzazioni nei confronti di chi investe.

Da parte sua, per tutti i ricorsi la Russia ha inviato delle lettere alla Corte permanente di arbitrato, affermando che il BIT non può fungere da base legale per la composizione di un tribunale arbitrale per la risoluzione delle controversie in questione e che, per tali controversie, non riconosce la giurisdizione di un tribunale di arbitrato internazionale presso la stessa Corte. La Russia aggiunge anche che le lettere inviate non devono essere

¹⁵³ *Ivi*, art. 9.

¹⁵⁴ V. la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 17 dicembre 1966, n. 2205 (XXI), sulla creazione della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale, con cui è stata istituita la UNCITRAL.

¹⁵⁵ V. la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 15 dicembre 1976, n. 31/98, regole di arbitrato della Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale, come emendate dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 2013, n. 68/109.

¹⁵⁶ V. la *Press Release* della CPA del 2 maggio 2016, arbitrato *PJSC Ukrnafta c. Federazione Russa e Stabil LLC ed altri dieci c. Federazione Russa*.

¹⁵⁷ V. la *Press Release* della CPA del 6 gennaio 2016, arbitrato *Aeroport Belbek LLC e Mr. Igor Valerievich Kolomoisky c. Federazione Russa*.

¹⁵⁸ V. la *Press Release* della CPA del 9 agosto 2016, arbitrato *Everest Estate LLC e altri c. Federazione Russa*, e la *Press Release* della CPA del 13 dicembre 2017, *Limited Liability Company Lugzor ed altri quattro c. Federazione Russa*.

¹⁵⁹ V. la *Press Release* della CPA del 30 marzo 2016, arbitrato *PJSC CB PrivatBank and Finance Company Finilon LLC c. Federazione Russa*.

considerate come forma di consenso per la costituzione di un tribunale di arbitrato, né di partecipazione alle procedure di arbitrato¹⁶⁰. Tuttavia, la Corte sembra aver considerato le lettere come un'obiezione della Russia alla sua giurisdizione, tanto che sono stati istituiti dei tribunali e sono state avviate le procedure di arbitrato in base alle regole della UNCITRAL. In un primo momento, i ricorrenti hanno partecipato alle audizioni sulla giurisdizione e sull'ammissibilità dell'arbitrato; anche l'Ucraina ha presentato le sue osservazioni come parte interessata ma non in contesa. La Russia, invece, non ha partecipato a nessuna delle procedure, né presentato ulteriori dichiarazioni o risposto alle questioni dei tribunali – tanto che la scelta del membro del tribunale per la Russia è stata fatta d'ufficio. In tutti i casi, i tribunali della Corte hanno dichiarato l'ammissibilità dei ricorsi e la propria giurisdizione preliminare sui casi. Dopodiché, sono iniziate le audizioni nel merito (e su eventuali altre questioni rimaste irrisolte relative alla giurisdizione), a cui la Russia ha continuato a non partecipare¹⁶¹. In alcuni casi, peraltro, i tribunali hanno già dichiarato la propria competenza anche nel merito ed iniziato ad affrontare le questioni sulla responsabilità ed i risarcimenti¹⁶².

Da questi ricorsi contro la Russia emergono questioni molto interessanti, in particolare relativamente allo *status* della Crimea. Bisogna considerare, infatti, che gli investimenti dei ricorrenti ucraini erano iniziati prima del marzo 2014, quando c'è stato il *referendum* e l'annessione della penisola. Pertanto, allora non si trattava di investimenti effettuati in Russia, ma nella stessa Ucraina; ciò andrebbe di per sé contro la giurisdizione prevista dal BIT. Accettare la giurisdizione su questi ricorsi ha una importante conseguenza: ammettendo che gli investimenti rientrino tra i BIT russo-ucraini e siano effettuati in base alla legislazione russa (e non più quella ucraina), in quanto sono proseguiti anche dopo l'annessione russa della Crimea, la Corte riconoscerebbe lo *status* alterato della Crimea, che verrebbe considerata come integrata nel territorio russo. In altre parole, vorrebbe dire il riconoscimento da parte di un tribunale interna-

¹⁶⁰ Si vedano le *Press Release* citate in note 156-159.

¹⁶¹ Si vedano, tra le altre, la *Press Release* della CPA del 19 febbraio 2018, arbitrati *PJSC Ukrnafta c. Federazione Russa e Stabil LLC ed altri dieci c. Federazione Russa*, la *Press Release* della CPA del 6 dicembre 2017, arbitrato *PJSC CB PrivatBank and Finance Company Finilon LLC c. Federazione Russa*, la *Press Release* della CPA del 6 dicembre 2017, arbitrato *Aeroport Belbek LLC e Mr. Igor Valerievich Kolomoisky c. Federazione Russa*.

¹⁶² V. la *Press Release* della CPA del 13 dicembre 2017, cit., e la *Press Release* della CPA del 9 maggio 2018, arbitrato *Everest Estate LLC e altri c. Federazione Russa*.

zionale della sovranità territoriale della Russia sulla penisola, per quanto illegale. Ciò, oltre ad essere in contrasto con la posizione della maggioranza della comunità internazionale e con le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, potrebbe avere come conseguenza un rafforzamento della legittimazione del controllo della Russia sulla Crimea¹⁶³. È chiaro, quindi, che la decisioni dei tribunali della Corte permanente di arbitrato potrebbero avere importanti conseguenze politiche e legali sulla Crimea¹⁶⁴.

Infine, per quanto queste controversie non abbiano certamente come scopo quello di constatare la violazione dei diritti umani, una simile valutazione potrebbe indirettamente essere effettuata. Infatti, se i tribunali di arbitrato riconoscessero come illegale l'espropriazione della Russia, tale atto potrebbe essere equiparato ad una violazione del diritto di proprietà, che è garantito da diverse convenzioni internazionali¹⁶⁵. Da questo punto di vista, quindi, la Corte permanente di arbitrato potrebbe agire in protezione dei diritti umani.

4.3 Il ricorso in base alla UNCLOS

L'Ucraina ha presentato un altro ricorso interstatale contro la Russia di fronte alla Corte permanente di arbitrato attraverso l'allegato VII della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (UNCLOS), per una disputa relativa ai diritti statali sulle coste nel Mar Nero, nel Mare di Azov e nello stretto di Kerch¹⁶⁶.

¹⁶³ In particolare, sarebbe in contrasto con la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 27 marzo 2014, n. 68/262, sull'integrità territoriale dell'Ucraina, specialmente nell'ultimo punto in cui si dice che l'UNGA "Calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on the basis of the above-mentioned referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status".

¹⁶⁴ Cfr. DILEVKA, *Arbitration Claims by Ukrainian Investors under the Russia-Ukraine BIT: between Crimea and a Hard Place?*, in *CIS Arbitration Forum*, 2016, reperibile on line.

¹⁶⁵ V. la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, art. 17, oppure l'art. 1 del Protocollo aggiuntivo n. 1 della CEDU.

¹⁶⁶ V. ricorso alla Corte permanente di arbitrato del 16 settembre 2016, caso n. 2017-06, *Dispute Concerning Coastal State Rights in the Black Sea, Sea of Azov, and Kerch Strait (Ukraine v. the Russian Federation)*.

La UNCLOS costituisce una codificazione ordinaria sul diritto del mare che stabilisce i diritti degli Stati sui mari, disciplinando le diverse zone marine e fornendo le linee guida per l'uso delle risorse e dell'ambiente marino¹⁶⁷. Sono previsti anche alcuni meccanismi per risolvere eventuali controversie sull'interpretazione o l'attuazione della Convenzione che insorgano tra Stati parte: il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia, un tribunale di arbitrato o un tribunale speciale di arbitrato¹⁶⁸.

Dal momento che sia l'Ucraina che la Russia hanno ratificato la Convenzione sul diritto del mare, rispettivamente nel 1999 e nel 1997, ed entrambi gli Stati hanno accettato la giurisdizione di un tribunale arbitrale costituito in base all'allegato VII della Convenzione, l'Ucraina ha potuto avviare il ricorso di fronte alla Corte permanente di arbitrato¹⁶⁹. Nello specifico, l'Ucraina ritiene che la Russia abbia "brutalmente" violato il diritto del mare nella zona del Mar Nero adiacenti alla Crimea, nel mare di Azov e nello stretto di Kerch, e chiede alla Corte permanente di arbitrato di ristabilire lo *status* originario, ordinando alla Russia di mettere fine ai suoi atti illegali, di fornire all'Ucraina garanzie del rispetto della UNCLOS e di pagare risarcimenti per i danni causati¹⁷⁰. A differenza dei ricorsi degli attori privati di fronte alla Corte permanente di arbitrato in base alla UNCITRAL, in questo ricorso la Russia ha preso parte attivamente alla procedura di arbitrato. Il primo passaggio è stata la formazione del tribunale, composto da cinque giudici, di cui uno a testa nominato da Russia ed Ucraina. Nel primo incontro procedurale, invece, sono state adottate le regole di procedura dell'arbitrato ed il calendario per la pre-

¹⁶⁷ V. la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare adottata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore il 16 novembre 1994, nota anche come Convenzione di Montego Bay. Per approfondire sul diritto del mare, CONFORTI, *op. cit.*, p. 287 ss., e RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, cit., p. 103 ss., e NORDQUIST, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a commentary*, Leiden, 2011.

¹⁶⁸ V. artt. 286-287 della Convenzione di Montego Bay ed allegati VI, VII ed VIII alla UNCLOS.

¹⁶⁹ Va sottolineato che, al momento della firma della UNCLOS, sia Ucraina che Russia hanno apposto delle riserve sull'applicazione dell'art. 287 della Convenzione. Nello specifico, entrambi gli Stati hanno dichiarato di riconoscere il Tribunale di arbitrato, costituito ex allegato VII, come principale mezzo di risoluzione delle controversie. Questo rappresenta anche il principale motivo per cui l'Ucraina, almeno in un primo momento, non ha potuto presentare ricorso in base alla UNCLOS di fronte alla Corte internazionale di giustizia.

¹⁷⁰ V. *News* del Ministero degli affari esteri dell'Ucraina del 23 dicembre 2016, *The hearing of the case Ukraine v. Russian Federation under UNCLOS will start at the beginning of 2017*, reperibile on line.

sentazione delle dichiarazioni scritte ed orali¹⁷¹. L'Ucraina ha presentato per prima le proprie dichiarazioni scritte, in cui ha affermato che la Russia dal 2014 ha illegalmente escluso l'Ucraina dall'esercizio dei suoi diritti marini, usurpando le proprie zone marine e sfruttandone le risorse; in tal modo, dunque, la Russia commette una violazione del diritto internazionale e priva l'Ucraina di risorse energetiche ed ittiche, causa danni ai pescatori ucraini e blocca il traffico verso i porti ucraini. L'Ucraina, pertanto, chiede al Tribunale di porre fine alle violazioni della Russia, facendo rispettare i propri diritti nelle zone marittime interessate e risarcendo i danni procurati¹⁷². La Russia ha presentato una serie di obiezioni preliminari contro le memorie dell'Ucraina; tra esse, ne spicca una in cui afferma che il ricorso riguarda la pretesa ucraina della sovranità sulla Crimea e non una disputa relativa all'interpretazione o all'attuazione della UNCLOS. Attraverso le proprie obiezioni la Russia ha cercato di mostrare che il tribunale di arbitrato non avrebbe giurisdizione sul caso. Sentite le parti, il tribunale ha emesso un ordine procedurale in cui ha ordinato la "biforcazione" del ricorso, in modo da esaminare in una fase preliminare le obiezioni preliminari della Russia relative alla giurisdizione *ratione materiae* del tribunale; solo in seguito si passerà, eventualmente, alla fase della giurisdizione nel merito¹⁷³.

Questo ricorso, sebbene non riguardi la violazione dei diritti umani durante il conflitto russo-ucraino, potrebbe presentare dei risvolti molto importanti. In primo luogo, il tribunale di arbitrato è chiamato a valutare se la Russia, a partire dal 2014, abbia commesso nella zona marittima adiacente alla Crimea delle violazioni del diritto internazionale e, nello specifico, della Convenzione sul diritto del mare, che contiene anche diverse norme di diritto consuetudinario. In secondo luogo, per effettuare tali valutazioni, il tribunale probabilmente dovrà pronunciarsi sulla situazione in Crimea, e, dunque, sullo *status* della penisola. Di conseguenza, se il

¹⁷¹ V. le regole di procedura per l'arbitrato di fronte ad un tribunale di arbitrato costituito in base all'allegato VII della UNCLOS, tra Ucraina e Federazione Russa, caso n. 2017-06, adottate il 18 maggio 2017, e la *Press Release* della CPA del 22 maggio 2017, arbitrato *Ucraina c. Federazione Russa*.

¹⁷² V. *News* del Ministero degli affari esteri dell'Ucraina del 19 febbraio 2018, *Statement of Ukraine's Foreign Ministry on the Filing of its Memorial in Arbitration Proceedings against the Russian Federation under the UN Convention on the Law of the Sea*, reperibile on line.

¹⁷³ V. l'ordine procedurale n. 3, *Regarding Bifurcation of the Proceedings*, del tribunale di arbitrato della Corte permanente di arbitrato per il caso n. 2017-06, *Ucraina c. Federazione Russa*. V. anche la *Press Release* della CPA del 31 agosto 2018, arbitrato *Ucraina c. Federazione Russa*.

tribunale riterrà di avere giurisdizione nel merito, il ricorso, da un lato, potrebbe fornire interessanti indicazioni sulla questione crimeana, d'altro lato, potrebbe garantire il rispetto del diritto internazionale e rafforzare le norme in materia di diritto del mare¹⁷⁴. Infine, considerando che l'Ucraina nelle sue dichiarazioni ha fatto riferimento ai danni subiti dai pescatori (e da altri individui) a causa dell'atteggiamento della Russia, il tribunale potrebbe considerare questi danni come una violazione dei loro diritti, che, in alcuni casi, potrebbero anche coincidere con dei diritti umani, che, pertanto, la Corte potrebbe tutelare.

5. Considerazioni conclusive sui ricorsi di fronte ai tribunali internazionali

Tutti i ricorsi effettuati dall'Ucraina contro la Russia di fronte ai tribunali internazionali sono mirati non solo ad ottenere una condanna della Russia per la violazione dei trattati in oggetto, ma anche, almeno indirettamente, a ricavare un riconoscimento giuridico sull'uso della forza da parte della Russia e sullo *status* della Crimea e dell'Ucraina orientale. Il governo di Kiev spera, infatti, che i tribunali dichiarino l'illegalità sia dell'uso della forza da parte di Mosca, sia dell'annessione russa della Crimea, sia delle *de facto* repubbliche del Donbass, e che supportino l'integrità territoriale dell'Ucraina. D'altronde, nei vari ricorsi non si può prescindere da considerazioni su tali questioni, prima che i tribunali possano pronunciare una sentenza specifica. Non si può, quindi, escludere che l'interesse di Kiev verso questi ricorsi sia più politico che giuridico, mentre si può considerare per lo più strumentale il riferimento alla protezione dei diritti umani, quando viene menzionato¹⁷⁵.

Per quanto riguarda il ricorso di fronte alla Corte internazionale di giustizia, sono evidenti i richiami all'uso della forza da parte della Russia ed allo *status* della Crimea. Tuttavia, la Corte si pronuncerà solo indirettamente su tali questioni, poiché valuterà se la Russia ha collaborato nella

¹⁷⁴ Per approfondire sul ricorso ucraino in base alla UNCLOS, cfr. TZENG, *The Doctrine of Indispensable Issues: Mauritius v. United Kingdom, Philippines v. China, Ukraine v. Russia, and Beyond*, in *EJIL:Talk*, 2016, reperibile on line, e SCHATZ, KOVAL, *Insights from the Bifurcation Order in the Ukraine vs. Russia Arbitration under Annex VII of UNCLOS*, in *EJIL:Talk*, 2018, reperibile on line.

¹⁷⁵ Cfr. SASSE, *Ukraine Takes Russia to Court*, in *Carnegie Europe*, 2017, reperibile on line.

lotta al terrorismo e se ha discriminato le minoranza tartara ed ucraina, sempre che ritenga di avere giurisdizione sul caso. Infatti, la Russia, oltre ad affermare di rispettare le due convenzioni richiamate, sostiene che manchino le condizioni per la giurisdizione della Corte. Considerando quanto deciso per le misure provvisorie, è probabile che la Corte si pronuncerà sul ricorso, almeno relativamente alla ICERD. In ogni caso, è difficile pensare che la Russia rispetterà la sentenza della Corte, soprattutto se dovesse far riferimento allo *status* della Crimea, tranne nel caso in cui la sentenza fosse favorevole. Mosca, infatti, non solo ritiene che la Corte non abbia giurisdizione sul caso, ma anche che l'Ucraina non sia davvero interessata a risolvere la controversia relativa alle due convenzioni richiamate, ma soltanto a portare il caso di fronte alla Corte per avere un giudizio sullo *status* della Crimea e sull'uso della forza. In aggiunta a ciò, bisogna considerare che Mosca ritiene di non aver violato il diritto internazionale e che l'annessione della Crimea sia legittima¹⁷⁶.

Sorgono anche alcune considerazioni sull'uso strumentale della ICSFT e della ICERD da parte dell'Ucraina. La prima è relativa al fatto che, se l'Ucraina volesse un'opinione della Corte internazionale sull'uso della forza e sulla Crimea, probabilmente sarebbe più efficace cercare di richiedere un parere consultivo alla Corte tramite l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per quanto non vincolante, un parere favorevole della Corte su tali questioni fornirebbe all'Ucraina un'opinione legale molto autorevole, che dovrebbe essere considerata dagli altri tribunali internazionali e potrebbe fungere da deterrente per il riconoscimento dell'annessione della Crimea da parte di altri Stati¹⁷⁷. La seconda considerazione riguarda le convenzioni (e i relativi diritti umani) a cui l'Ucraina fa riferimento nel ricorso. È evidente che tali convenzioni siano usate in modo strumentale dall'Ucraina. Per Kiev è secondario che le convenzioni siano state violate, in quanto l'obiettivo principale è quello di ottenere un riconoscimento su altre questioni inerenti al conflitto. Tale considerazione appare valida soprattutto con riferimento alla ICERD. Infatti, se, da un lato, l'Ucraina lamenta che la Russia compia discriminazioni nei confronti delle minoranze tartara ed ucraina, d'altro lato, non mancano atti simili nella stessa Ucraina (nei confronti della minoranze

¹⁷⁶ Cfr. MARCHUK, *Ukraine Takes Russia to the International Court of Justice: Will It Work?*, cit.

¹⁷⁷ Cfr. NURIDZHANIAN, *Ukraine vs. Russia in International Court and Tribunals*, cit.

russa e rom, ad esempio)¹⁷⁸. In ogni caso, alla luce delle misure provvisorie adottate, la cosa più importante per la tutela dei diritti umani sarà che la Corte internazionale, nell'eventuale sentenza, richiederà di porre fine alle discriminazioni razziali, possibilmente non solo alla Russia, ma anche all'Ucraina, in quanto entrambi Stati parte della ICERD.

Un discorso analogo può essere fatto per quanto riguarda l'apertura delle indagini del Procuratore della Corte penale internazionale. Anche in questo caso, l'Ucraina spera di ottenere dalla Corte un giudizio sullo *status* della Crimea e sui reati internazionali commessi da agenti russi in Crimea e Donbass – tramite cui potrà additare la responsabilità al governo di Mosca. In effetti, queste aspirazioni ucraine appaiono legittime, visto che il Procuratore e, eventualmente, la Corte penale dovranno necessariamente effettuare delle valutazioni sullo *status* della Crimea e sulla presenza russa in Donbass per definire varie questioni, tra cui la fattispecie di conflitto in corso. Tuttavia, emerge una riflessione sull'uso strumentale della Corte penale da parte dell'Ucraina, alla luce del fatto che potrebbero essere accusati di crimini internazionali anche agenti ucraini e, di conseguenza, lo stesso governo di Kiev¹⁷⁹. Anche in questo caso, quindi, l'Ucraina appare più interessata ad ottenere una condanna della Russia, che a far rispettare il diritto internazionale e i diritti umani violati dalla perpetrazione di crimini internazionali e di guerra.

Infine, neppure nei ricorsi, individuali ed inter-statale, di fronte alla Corte permanente di arbitrato si potrà prescindere da considerazioni sullo *status* della Crimea. Se una pronuncia su tale questione appare la maggiore preoccupazione del ricorso ucraino in base alla UNCLOS, non è neppure secondaria negli arbitrati individuali in base alla UNCITRAL, per quanto in questi ricorsi gli interessi economici e la tutela dei diritti degli investitori rimangano la questione principale. Peraltro, bisogna considerare che, nei ricorsi individuali, la Russia ha rifiutato la giurisdizione della Corte, per cui presumibilmente ignorerà qualsiasi eventuale sentenza.

A tal proposito, va aggiunto che in Russia vige una legge in base a cui è la Corte costituzionale russa a decidere se applicare o meno le sentenze dei tribunali internazionali. Tale legge sarà utilizzata, presumibilmente, nei confronti di tutte le eventuali sentenze relative ai ricorsi di fronte ai

¹⁷⁸ V. *Ucraina: raid neonazista contro un campo Rom, morto un giovane*, in *Repubblica*, 2018, reperibile on line, COHEN, *Commentary: Ukraine's neo-Nazi problem*, in *Reuters*, 2018, reperibile on line, e *supra* cap. II, para. 4.2.

¹⁷⁹ Vedi *supra*, cap. IV, para 3.2, e *Prove di crimini di guerra e del coinvolgimento russo*, in *Amnesty International*, 2014, reperibile on line.

tribunali internazionali legati al conflitto. Di conseguenza, la Russia potrebbe non attuare nessuna delle sentenze dei tribunali internazionali, specialmente nei casi in cui siano sfavorevoli¹⁸⁰.

In conclusione, si può ipotizzare che l'Ucraina, nei vari ricorsi di fronte ai tribunali internazionali, miri più ad ottenere la condanna della Russia per l'uso della forza, per l'annessione della Crimea e per la situazione nel Donbass, che a cercare un reale rispetto dei trattati richiamati o dei diritti umani violati. Nondimeno, l'oggetto principale di tali ricorsi rimane la violazione di tali convenzioni e dei diritti umani, per cui i tribunali internazionali potranno pronunciarsi su tali importanti questioni. In tal modo, i tribunali internazionali, al di là dei reali motivi per cui i ricorsi sono stati promossi, potrebbero divenire "strumento" che ripristina il diritto internazionale nei territori colpiti dal conflitto russo-ucraino, che garantisce, insieme alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la tutela dei diritti umani violati e che favorisce la risoluzione del conflitto.

¹⁸⁰ A tal proposito, va detto che in Russia vige una legge in base a cui è la Corte costituzionale russa che decide se applicare o meno le sentenze dei tribunali internazionali. V. *Putin signs law allowing Russia to overturn rulings of international rights courts*, in *Reuters*, 2015, reperibile on line.

Conclusioni

Dopo più di quattro anni dall'inizio delle proteste di Piazza Maidan come conseguenza della mancata firma dell'Accordo di associazione tra Ucraina ed Unione europea e dallo scoppio del conflitto tra Ucraina da una parte, e Russia e ribelli separatisti dall'altra, rimangono molte situazioni irrisolte relative a questo conflitto e sono pochi i miglioramenti ottenuti sia dal punto di vista bellico e territoriale, sia per quanto riguarda la protezione dei diritti umani.

La Crimea è sempre più integrata nella Russia, tanto politicamente quanto economicamente e territorialmente (attraverso la costruzione di nuove infrastrutture). Ciò ha scatenato forti proteste dell'Ucraina e di buona parte della comunità internazionale. Il governo di Mosca non ha alcuna intenzione di rinunciare al controllo della penisola e continua a ribadire la legittimità del *referendum* e dell'annessione della Crimea – appoggiata, peraltro, da pochi altri Stati. Al contrario l'Ucraina ribadisce la propria sovranità sulla penisola e l'illegittimità dell'occupazione russa, richiedendo la fine dell'occupazione e la restituzione della penisola. Sebbene in Crimea non ci siano stati scontri armati tra russi ed ucraini, la situazione è annoverabile a quella di un conflitto internazionale tra i due Paesi.

Maggiormente instabile è la situazione nel Donbass, dove le due auto-proclamate repubbliche del Donetsk e del Luhans'k continuano a rimanere indipendenti, mentre l'Ucraina considera i separatisti come ribelli. Benché i *de facto* governi separatisti non controllino interamente le regioni del Donbass, dal momento che alcune aree sono state riconquistate dalle forze armate ucraine, il governo di Kiev non riesce a ristabilire il pieno controllo del territorio. La principale conseguenza di ciò è che persistono sporadici atti di violenza e scontri armati tra truppe regolari ucraine e ribelli. La guerra civile, dunque, continua nonostante i tentativi di accordi di pace. Inoltre, i rapporti tra il governo di Kiev e i *de facto* governi separatisti sono molto tesi, con accuse reciproche sulla responsabilità delle violenze e degli scontri. La situazione è diventata ancora più difficile a seguito dell'attentato costato la vita al *de facto* Primo Ministro del Donetsk, Zakharchenko. A ciò va aggiunto il ruolo ambiguo di Mosca nei confronti delle due repubbliche del Donbass. Per quanto il governo russo abbia dichiarato di non aver mai appoggiato militarmente i separatisti, l'Ucraina, appoggiata dalla NATO, afferma il contrario. Dal punto

di vista politico, invece, non è mancato un parziale sostegno di Mosca ai *de facto* governi separatisti, almeno da considerare come interlocutori, per quanto la Russia non abbia mai riconosciuto le due repubbliche e, al contrario, abbia dichiarato l'appartenenza del Donbass all'Ucraina.

Molto tesi sono anche i rapporti tra Ucraina e Russia, i cui governi non si smuovono dalle proprie posizioni su Crimea e Donbass e si lanciano sovente reciprocamente accuse su tutte le questioni inerenti il conflitto. Peraltro, nonostante questa situazione conflittuale dal punto di vista politico, i due Paesi mantengono ottimi rapporti economici, essendo la Russia uno dei principali partner commerciali dell'Ucraina.

La situazione interna dell'Ucraina, nella parte di territorio sotto il proprio controllo, non è neppure delle più facili. Dalle elezioni presidenziali del 2014, che hanno visto la vittoria di Poroshenko, il governo ha spesso dovuto affrontare crisi interne. Mentre vengono adottate delle riforme tese ad una maggiore "ucrainizzazione" del Paese, in particolare a discapito della minoranza russa o russofona, gruppi xenofobi, di estrema destra e neo-nazisti attaccano sempre con maggiore insistenza le minoranze del Paese, spesso restando impuniti. Inoltre, benché nel 2017 sia stato firmato l'Accordo di associazione con l'UE e ci sia stato un ulteriore avvicinamento alla NATO, resta la spaccatura nel Paese tra la parte orientale filo-russa e quella occidentale "europeista", così come si notano carenze democratiche complessive. In tale clima incerto si dovrebbero svolgere nel 2019 le elezioni presidenziali in Ucraina, con il rischio che vengano ridotti libertà e spazi di dialogo, nonché di maggiori spaccature interne.

Gli accordi di Minsk appaiono il migliore strumento per raggiungere una soluzione del conflitto nel Donbass, poiché frutto di un compromesso equilibrato tra le parti, cioè Ucraina e Russia con l'intermediazione di Germania e Francia. Tuttavia, gli accordi di Minsk sono stati solo parzialmente implementati e non hanno ancora raggiunto l'obiettivo sperato. Infatti, se da un lato hanno garantito dei fragili momenti di pace e di cessate-il-fuoco, così come il ritiro di armi pesanti e lo scambio di prigionieri, dall'altro continuano gli scontri armati, così come non è stata applicata la parte relativa al ristabilimento dei confini ucraini, né garantito uno *status* speciale al Donetsk e al Luhans'k. Una completa attuazione di questi accordi favorirebbe certamente un concreto avvicinamento alla pace. Sarebbero, tuttavia, più facili da attuare se fossero coinvolti anche i rappresentanti delle due repubbliche *de facto* indipendenti, negli incontri del cosiddetto formato Normandia, cioè il gruppo di contatto composto da

Russia, Ucraina, Francia e Germania, con lo scopo di risolvere il conflitto, per comprendere meglio le richieste dei separatisti e cercare un migliore compromesso tra le parti. Potrebbe giovare anche la presenza di organizzazioni internazionali, ad esempio attraverso rappresentanti del Consiglio d'Europa e l'OSCE (di cui tutti gli Stati coinvolti negli incontri relativi agli accordi di Minsk fanno parte), che potrebbero fungere da garanti proprio per Ucraina, Russia e ribelli. Infatti, i rappresentanti dell'OSCE e dei governi *de facto* del Donbass e del Luhans'k hanno partecipato agli accordi di Minsk II firmandoli. In ogni caso, l'instabilità politica interna ucraina non aiuta questo processo, perché rende difficile l'implementazione di quello che presumibilmente è il punto più importante degli accordi di Minsk, cioè garantire uno *status* speciale di regioni autonome al Donetsk ed al Luhans'k. Una riforma in questo senso, così come provvedimenti a tutela della minoranza russa in Ucraina, faciliterebbero il processo di riunificazione territoriale, poiché garantirebbero l'attuazione di una richiesta fondamentale dei separatisti e della stessa Russia. In tal modo, infatti, i ribelli perderebbero uno dei maggiori motivi della loro protesta, mentre alla Russia verrebbe garantita una delle richieste principali, cioè la tutela dei compatrioti.

Non appaiono certamente minori gli ostacoli per la risoluzione della situazione in Crimea. La Russia non rinuncerà alla penisola, anche alla luce dei costi affrontati per l'annessione e l'integrazione. Neanche le sanzioni attivate da molti Stati e le condanne internazionali hanno portato ai risultati sperati. Per quanto in violazione del diritto internazionale, l'annessione della Crimea da parte della Russia è comprensibile da un punto di vista strategico, politico, storico e culturale. Proprio tali ragioni inducono a pensare che la Russia non cambierà la propria posizione sulla penisola; tuttavia, neppure lo farà l'Ucraina.

Alla luce della situazione della Crimea e del Donbass, una soluzione per raggiungere la pace e la stabilità potrebbe essere un "compromesso" tra le parti. Se l'Ucraina abbandonasse le proprie pretese sulla Crimea, riconoscendo l'annessione russa, si può pensare che la Russia favorirà il processo di pace e l'integrità territoriale in Ucraina, facendo pressioni ai ribelli e spingendoli a mettere fine agli scontri e permettere una effettiva implementazione degli accordi di Minsk, garantendo i diritti alle minoranze etniche (specialmente quella russa) ed uno *status* speciale di autonomia a Donetsk e Luhans'k. In ogni caso, un simile processo sarebbe ricco di ostacoli e necessiterebbe di tempi lunghi e di abili negoziazioni

prima di essere realizzato. Richiederebbe, inoltre, sacrifici importanti a tutte le parti: la rinuncia della Crimea all'Ucraina, dell'interferenza sull'Ucraina alla Russia, della *de facto* indipendenza ai ribelli; il maggior vantaggio, tuttavia, sarebbe la garanzia della pace e la salvaguardia della popolazione in un territorio martoriato da quattro anni di conflitto. Per tali ragioni, però, è più probabile che la situazione in Ucraina ed il conflitto rimangano irrisolti ancora a lungo, senza che vengano implementati gli accordi di Minsk o effettuati concreti passi in avanti.

L'attuazione degli accordi di Minsk, la fine del conflitto ed il raggiungimento della pace sarebbero particolarmente importanti per risolvere un'altra questione, cioè quella della violazione dei diritti umani. Tali violazioni, che sono state e continuano ad essere compiute indiscriminatamente, hanno causato più di 10mila morti e 25mila feriti. Nessuna delle parti coinvolte nel conflitto è esente da responsabilità nelle violazioni dei diritti umani. Russia, Ucraina e separatisti sono, infatti, tutti colpevoli di queste violazioni, per quanto in misura diversa a seconda del momento e del luogo. Anche quando non siano gli autori materiali della violazione, è difficile non considerarli corresponsabili, poiché fautori del contesto in cui le violazioni sono state compiute. Come segnalato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, le violazioni riguardano i più disparati ambiti: diritto alla vita, libertà personale, torture e violenze, incarcerazione illegale e scomparsa di individui, diritto ad un equo processo, diritti economici e sociali, accesso alle cure mediche e all'istruzione, diritto al ricongiungimento familiare, libertà di movimento, di espressione e di assemblea. Simili o medesime violazioni sono state anche denunciate nei ricorsi di fronte ai tribunali internazionali.

La tutela dei diritti umani della popolazione in Ucraina, Crimea e Donbass potrebbe essere favorita proprio dalle attività portate avanti dai tribunali internazionali, grazie all'attivazione di diversi ricorsi interstatali ed individuali. Sebbene questi tribunali non potranno da soli evitare ulteriori violazioni, né la cessazione di quelle in corso – per porre fine alle quali è necessario soprattutto la conclusione delle ostilità –, essi avranno il compito di mettere in luce le responsabilità di tali violazioni, così favorendo il ristabilimento dei diritti umani, il risarcimento per i soggetti colpiti e le condanne per i colpevoli. Inoltre, i tribunali internazionali potrebbero favorire il processo di pace, indicando misure da attuare per tutelare i diritti umani, incentivando il rispetto del diritto internazionale e ponendo, nelle sentenze, l'obbligo di cessare le ostilità. Per quanto, tal-

volta, gli Stati non rispettino le sentenze di tribunali internazionali, anche se obbligatorie, queste ultime non potranno essere ignorate del tutto dalle parti coinvolte; allo stesso tempo, tali sentenze spesso sono tenute molto in rilievo dalla comunità internazionale e favoriscono il consolidamento del diritto. Non si può neppure escludere la possibilità che tali pronunce riguarderanno, almeno indirettamente, lo *status* della Crimea e del Donbass, fornendo così alle parti un autorevole strumento a favore della (o contro la) propria posizione.

Il tribunale chiamato ad affrontare il maggior numero di casi e che, grazie alle sue peculiarità, potrà avere un maggior impatto nella tutela dei diritti umani è la Corte europea dei diritti dell'uomo. L'Ucraina, nei ricorsi interstatali contro la Russia, denuncia la violazione di molti diritti tutelati dalla CEDU e dai relativi protocolli da parte di Mosca, sia in Crimea che nel Donbass. Più di 4000, invece, sono stati i ricorsi individuali presentati contro l'Ucraina e la Russia, congiuntamente o meno. Alla Corte spetta un lavoro difficile, non solo per l'elevato numero di ricorsi, ma specialmente perché dovrà districarsi nella difficile questione della giurisdizione, fondamentale, alla luce della situazione territoriale, per capire chi è l'autore delle violazioni dei diritti umani. In Crimea, infatti, il controllo russo è totale, quindi dovrebbe essere più facile attribuire le responsabilità, mentre in Ucraina orientale potrebbero presentarsi diversi scenari. Non è da escludere, inoltre, che alcune responsabilità verranno attribuite congiuntamente a tutte le parti coinvolte.

Il ricorso che l'Ucraina ha effettuato contro la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia è avvenuto attraverso due convenzioni ratificate da entrambe le parti (e le rispettive clausole compromissorie), cioè la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Tali convenzioni riguardano questioni secondarie rispetto all'uso della forza e lo *status* del Donbass e della Crimea, cioè il finanziamento del terrorismo e le discriminazioni razziali. La Corte internazionale, perciò, dovrà attenersi alle eventuali violazioni relative alle due convenzioni a cui l'Ucraina ha fatto riferimento. Tuttavia, l'oggetto di queste convenzioni riguarda alcune questioni legate ai diritti umani, cioè la discriminazione razziale e le conseguenze causate dal finanziamento al terrorismo. Pertanto, il giudizio della Corte servirà anche a fornire un'ulteriore valutazione sulla violazione dei diritti umani nel conflitto del 2014, per quanto con un oggetto più ristretto rispetto alla

Corte europea. Un discorso analogo vale per le procedure avviate contro la Russia di fronte alla Corte permanente di arbitrato. Nello specifico, l'Ucraina ha aperto un arbitrato interstatale sotto la UNCLOS, mentre diversi arbitrati sugli investimenti sono stati avviati da investitori ucraini in base alla UNCITRAL. Sebbene questi ricorsi riguardino solo indirettamente la violazione dei diritti umani (poiché si riferiscono prevalentemente a questioni sul diritto del mare, sulla proprietà o sugli investimenti), si tratta di casi interessanti soprattutto per le questioni trasversali che potrebbero essere affrontate.

Rilevante è la procedura avviata dall'Ucraina di fronte alla Corte penale internazionale, nel tentativo di affrontare la Russia per gli atti commessi in Crimea e nel Donbass, in particolare per crimini contro l'umanità. Alla luce del funzionamento della Corte penale e delle modalità con cui l'Ucraina si è dovuta rivolgere al tribunale, accettandone la giurisdizione sui crimini commessi a partire dal novembre 2013, questo caso presenta caratteristiche peculiari rispetto ai ricorsi presentati di fronte agli altri tribunali internazionali. Tuttavia, tale procedura è molto importante perché potrebbe portare alla condanna degli individui che hanno commesso gravissimi crimini e violazioni dei diritti umani sul territorio ucraino, indipendentemente dalla nazionalità. Infatti, il Procuratore ha iniziato ad esaminare i crimini commessi prima relativamente alle proteste di Piazza Maidan e poi al conflitto vero e proprio. Pertanto, la Corte penale rappresenta, insieme alla Corte europea, il tribunale che maggiormente potrà garantire il riconoscimento delle violazioni dei diritti umani.

Tutti questi ricorsi rappresentano importanti opportunità per constatare la violazione dei diritti umani, per quanto, in realtà, siano stati avviati da Kiev più per ottenere da parte di rilevanti organismi internazionali un riconoscimento dell'illegalità dell'annessione della Crimea e della situazione nel Donbass, che per un reale interesse verso la tutela dei diritti umani, della cui violazione la stessa Ucraina potrebbe essere condannata – specialmente dalla Corte penale e dalla Corte europea.

L'operato di questi tribunali sul conflitto ucraino è stato finora solo parziale, poiché nei ricorsi principali mancano ancora i giudizi nel merito. D'altro canto, i tribunali (soprattutto la Corte europea e la Corte internazionale) si sono mostrati solerti ad adottare misure cautelari provvisorie, laddove necessario – benché l'efficacia delle stesse non sia stata sempre ottimale. È probabile che i tribunali internazionali necessiteranno di tempi lunghi prima di pronunciarsi sui ricorsi e sui procedimenti aperti, in

modo da poter raccogliere tutte le prove ed ascoltare le diverse parti. Si può ritenere, però, che le sentenze avranno un impatto importante sul conflitto, sia dal punto di vista delle responsabilità per le violazioni dei diritti umani, che con riferimento allo *status* del Donbass e della Crimea. Tutti questi tribunali internazionali, però, dovranno valutare con attenzione le conseguenze che potrebbe causare la soluzione a questioni come quelle delle responsabilità o del controllo territoriale, specialmente della Crimea, poiché la Russia potrebbe usarle per rafforzare le giustificazioni per la propria annessione, oppure per alimentare le tensioni.

In conclusione, dunque, le violazioni dei diritti umani compiute a partire dal 2014 in Ucraina, Crimea e Donbass potranno essere affrontate e riconosciute da diversi tribunali internazionali. Il loro ruolo sarà importante non solo per la condanna dei colpevoli e per garantire una forma di giustizia alla vittime ma anche perché viene riconosciuta loro una funzione centrale. Infatti, ai tribunali internazionali spetterà, seppure incidentalmente, il compito, non secondario né semplice, di definire altre questioni inerenti al conflitto, specialmente quelle territoriali circa lo *status* della Crimea e delle *de facto* repubbliche di Donetsk e del Luhans'k. Potrebbero, inoltre, insieme ad una concreta attuazione di quanto previsto dagli accordi di Minsk, favorire la conclusione delle ostilità e l'avvio degli accordi di pace. Infine, i tribunali internazionali dovrebbero garantire il ripristino, laddove possibile, dei diritti umani violati nel conflitto.

Bibliografia

- AMBROSIO, *Russia's Ukraine Intervention and Changes to American Perceptions of the Russian Threat: Executive Branch Testimony to the House and Senate Armed Services Committees, 2008-2016*, in *Journal of Global Security Studies*, vol. 2, n. 2, 2017, pp. 104-122
- AUST, *Counter-terrorism: a new approach: the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 5, 2001, pp. 285-306
- BELLONI, MOSCHELLA, SICURELLI (a cura di), *Le organizzazioni Internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, Bologna, 2013
- BORGEN, *The Crimea, Compliance, and the Constraint of International Law*, in *Opinio Juris*, 2014
- BOWRING, *Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Rossians and Russians*, in *Europe-Asia Studies*, vol. 54, n. 2, 2002, pp. 229-250
- BOYLE (a cura di), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, 2009
- CAPOTORTI, *Special Rapporteur of the United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, in *UN Sales*, vol. XIV.1, n. E 78, 1978
- CASSESE, *I diritti umani oggi*, Bari, 2016
- CHETAIL, *The Contribution of the International Court of Justice to International Humanitarian Law*, in *International Review of the Red Cross*, 2003, vol. 85, n. 850, pp. 235-269
- COHEN, *Commentary: Ukraine's neo-Nazi problem*, in *Reuters*, 2018
- COHEN-JONATHAN, *Aspects européens des droits fondamentaux. Libertés et droits fondamentaux*, III ed., Parigi, 2002
- COLARIZI, *Novecento d'Europa*, Bari, 2015
- CONFORTI, *Diritto internazionale*, X ed., Napoli, 2014
- CONFORTI, FOCARELLI, *The Law and Practice of the United Nations*, IV ed., Leiden, 2010
- CHRISTIE, *Sanctions after Crimea: Have they worked?*, in *NATO Review*, 2015
- DE MUCCI (a cura di), *Economia di mercato e democrazia: un rapporto controverso*, Soveria Mannelli, 2014

- DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni Internazionali*, Napoli, 2012
- DEL VECCHIO, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009
- DETTER, *The Law of War*, II ed., Cambridge, 2000
- DILEVKA, *Arbitration Claims by Ukrainian Investors under the Russia-Ukraine BIT: between Crimea and a Hard Place?*, in *CIS Arbitration Forum*, 2016
- DINSTEIN, *The International Law of Belligerent Occupation*, Cambridge, 2009
- DODD, *The History and Politics of the Cyprus Conflict*, New York, 2010
- DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, III ed., Ithaca, New York, 2013
- FILIPPOVA, FILIPPOV, *National-Cultural Autonomy in Post-Soviet Russia over Two Decades: Concept and Institution*, 2015, pp. 50-61
- FRANCIONI (a cura di), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, 2007
- GOGOLASHVILI, HAINDRAVA E AL. (a cura di), *Georgian and Russian Experts Searching for Ways of Normalization*, in *Georgian Foundation for Strategic and International Studies*, 2018.
- GRAY, *International Law and Use of Force*, III ed., Oxford, 2008
- GRAZIOSI, *L'Unione Sovietica 1914-1991*, Bologna, 2011
- GRZEBYK, *Classification of the Conflict between Ukraine and Russia in International Law (Ius ad Bellum and Ius in Bello)*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2015, vol. 34 (2014), pp. 39-60
- HILL, PIFER, *Dealing with a simmering Ukraine-Russia conflict*, in *Brookings Report*, 2016, pp. 349-356
- KALANDARISHVILI-MUELLER, *On the Occasion of the Five-year Anniversary of the Russian-Georgian War: Is Georgia Occupied?*, in *EJIL:Talk*, 2013
- KAPANADZE, *Opinion: Non-Use of Force in Geneva Talks – No Can Do*, in *Civil.Ge*, 2018
- KEMP, POPOVSKI, THAKUR (eds.), *Blood and Borders : the Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, Tokyo, 2011
- KLEIN, MAJOR, *Perspectives for NATO-Russia relations*, in *Stratfor Worldview*, 2015

- KOCH, *The Efficacy and Impact of Interim Measures: Ukraine's Inter-State Application Against Russia*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 2016, vol. 39, n. 1, pp. 163-194
- KOZIN, "The law of compatriot": toward a new Russian national identity, in *Russian Journal of Communication*, vol. 7, n. 3, 2015, pp. 286-299
- KRISCH, *Crimea and the Limits of International Law*, in *EJIL:Talk*, 2014
- KUBICEK, *The History of Ukraine*, Westport, Connecticut, 2008
- LEACH, *Ukraine, Russia and Crimea in the European Court of Human Rights*, in *EJIL:Talk*, 2014
- MAGOCSI, *A History of Ukraine: The Land and Its Peoples*, II ed., Toronto, 2010
- MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2015
- MARCHUK, *Ukraine's Dashed High Hopes: Predictable and Sober Decision of the ICJ on Indication of Provisional Measures in Ukraine v Russia*, in *EJIL:Talk*, 2017
- MARCHUK, *Ukraine Takes Russia to the International Court of Justice: Will It Work?*, in *EJIL:Talk*, 2017
- MARCHUK, *Ukraine v Russia at the ICJ Hearings on Indication of Provisional Measures: Who Leads?*, in *EJIL:Talk*, 2017, reperibile on line
- MINI, *Com'è davvero andata la guerra*, in *Limes*, 2008
- MORBIDELLI, PEGORARO, RINELLA, VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, V ed., Torino, 2016
- NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londra e New York, 2005
- NORDQUIST, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a commentary*, Leiden, 2011
- NURIDZHANIAN, *(Non-)Recognition of De Facto Regimes in Case Law of the European Court of Human Rights: Implications for Cases Involving Crimea and Eastern Ukraine*, in *EJIL:Talk*, 2017
- NURIDZHANIAN, *Ukraine v. Russia in International Courts and Tribunals*, in *EJIL:Talk*, 2016
- OSIPOV, *Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n. 1, 2013, pp. 7-26
- PENTASSUGLIA, *Minority Groups and Juridical Discourse in International Law: A Comparative Perspective*, Leiden, 2009

PETERS, “Vulnerability” versus “Plausibility”: Righting or Wronging the Regime of Provisional Measures? Reflections on ICJ, *Ukraine v. Russian Federation*, Order of 19 April 2017, in *EJIL:Talk*, 2017

PINESCHI, *Diritti umani (protezione internazionale dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2012, Annali V, pp. 558-605

PROULX, ‘Terrorism’ at the World Court: *Ukraine v Russia as an Opportunity for Greater Guidance on Relevant Obligations?*, in *EJIL:Talk*, 2017

RIASANOVSKY, *Storia della Russia*, Milano, 2004

RONZITTI, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, V ed., Torino, 2014

RONZITTI, *Introduzione al Diritto internazionale*, IV ed., Torino, 2013

RUSSELL, *Sanctions over Ukraine: Impact on Russia*, in *European Parliamentary Research Service*, 2016.

SABBATUCCI, VIDOTTO, *Storia contemporanea. L’Ottocento*, XII ed., Bari, 2009

SABBATUCCI, VIDOTTO, *Storia contemporanea. Il Novecento*, XVI ed., Bari, 2008

SASSE, *Ukraine Takes Russia to Court*, in *Carnegie Europe*, 2017

SAYAPIN, *Russia’s Withdrawal of Signature from the Rome Statute Would not Shield its Nationals from Potential Prosecution at the ICC*, in *EJIL:Talk*, 2016

SCHABAS, *International Courts and Tribunals*, Cheltenham, 2014

SCHATZ, KOVAL, *Insights from the Bifurcation Order in the Ukraine vs. Russia Arbitration under Annex VII of UNCLOS*, in *EJIL:Talk*, 2018

SHAPOVALOVA, *The situation of national minorities in Crimea following its annexation by Russia*, in *DROI - Policy Department, Directorate-General for External Policies*, 2016

SOBEL, *International Political Economy in Context: Individual Choices, Global Effects*, Los Angeles, California, 2012

STAHN, *The Law and Practice of the International Criminal Court*, Oxford, 2015

THIRLWAY, *The International Court of Justice*, Oxford, 2016

THORNBERRY, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: a Commentary*, I ed., Oxford, 2016

TRAPP, *Ukraine v Russia (Provisional Measures): State ‘Terrorism’ and IHL*, in *EJIL:Talk*, 2017

- TRENIN, *Post-imperium : a Eurasian story*, in *Carnegie Endowment for International Peace*, 2011
- TRENIN, *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, in *Carnegie Moscow Center*, 2014
- TZENG, *The Doctrine of Indispensable Issues: Mauritius v. United Kingdom, Philippines v. China, Ukraine v. Russia, and Beyond*, in *EJIL:Talk*, 2016
- VIARENGO, FRANCHI, *Tutela internazionale dei diritti umani: casi e materiali*, Torino, 2017
- VILLANI, *Dalla Dichiarazione universale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, II ed., Bari, 2016
- VRDOLJAK (a cura di), *The Cultural Dimension of Human Rights*, Oxford, 2013
- WELT, *Russia: Background and U.S. Interests*, in *Congressional Research Service*, 2017
- YUPSANIS, *Cultural Autonomy for Minorities in the Baltic States, Ukraine, and the Russian Federation: A Dead Letter*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. 36 (2016), 2017, pp. 109-135

Riassunto

L'oggetto di questo lavoro è la violazione dei diritti umani compiuta a partire dal 2015 in Ucraina, quando è scoppiato il conflitto con la Russia e i ribelli separatisti. Si fa, in particolare, riferimento al ruolo dei tribunali internazionali durante il conflitto, in quanto questi tentano di prevenire la violazione dei diritti umani e del diritto internazionale, di proteggere la popolazione e condannare i colpevoli.

L'Ucraina è stata, a partire dal febbraio 2014, il teatro del conflitto, tutt'ora in corso, tra il governo ucraino, la Russia e i ribelli separatisti del Donetsk e del Luhans'k. Si tratta del maggior conflitto armato scoppiato in Europa e nello spazio post-sovietico, a seguito del crollo dell'Unione Sovietica. È possibile distinguere due diversi conflitti all'interno di quello generale. Il primo è tra Ucraina e Russia, come conseguenza dell'occupazione russa della Crimea, che è stata invasa senza un reale scontro armato. Questo rappresenta un conflitto internazionale, dal momento che la Russia ha commesso un atto di aggressione contro l'Ucraina, invadendo il territorio ucraino con forze armate ed occupando la Crimea. Successivamente, la Crimea è stata anche annessa dalla Russia attraverso un *referendum* popolare, che però non è stato riconosciuto dalla maggior parte della comunità internazionale. Il secondo conflitto è una guerra civile, un conflitto interno, tra l'Ucraina e i ribelli (filo-russi) del Donbass, probabilmente supportati dalla Russia. I ribelli separatisti hanno fondato le due repubbliche *de facto* del Donetsk e del Luhans'k. L'Ucraina, supportata da diverse prove fornite dalla NATO, sostiene che la Russia supporti militarmente i ribelli, mentre Mosca ha sempre negato tali accuse. Se il sostegno di Mosca ai ribelli e la partecipazione militare alla guerra del Donbass fossero reali, allora ci sarebbe un secondo conflitto internazionale tra Russia ed Ucraina, che peraltro si affiancherebbe al conflitto interno tra Kiev e ribelli. Pertanto, alla luce del ruolo centrale ricoperto dalla Russia, si possono definire queste ostilità come conflitto russo-ucraino del 2014, per vi quanto siano coinvolti anche altri attori.

Per comprendere completamente le origini del conflitto è necessario analizzarne le cause di breve e lungo periodo che lo hanno scaturito. La Russia non ha mai particolarmente gradito l'impegno ucraino nei confronti

dell'Unione europea e della NATO. Tale impegno era stato rafforzato con la previsione della firma, nel novembre 2013, dell'Accordo di associazione tra Ucraina ed UE. Tuttavia, nello stesso novembre 2013, pochi giorni prima della data attesa per la firma, il Presidente ucraino Yanukovich annunciò che non avrebbe più sottoscritto l'Accordo con l'UE. Il motivo principale di tale decisione era che aveva accettato un migliore accordo economico proposto dalla Russia. Come conseguenza di tali eventi, scoppiarono le proteste in parte dell'Ucraina, dando inizio alla rivoluzione di Piazza Maidan – a seguito della quale Yanukovich fu costretto ad abbandonare il Paese. Il rapporto ambiguo dell'Ucraina con la Russia e l'UE è dovuto ad una frattura presente nel Paese. Mentre l'Ucraina orientale è tendenzialmente filo-russa, l'Ucraina occidentale supporta maggiormente l'Unione europea ed i Paesi occidentali. Tale frattura, emersa già dopo l'indipendenza ucraina del 1991, ha origini legate alla precedente storia del Paese. Proprio le cause di lungo periodo ed il rapporto storico-politico tra Russia ed Ucraina forniscono ulteriori elementi che permettono di capire le origini del conflitto e la frattura nel Paese. Il rapporto tra i due Stati ha avuto origine nel nono secolo d.C. e si è sviluppato nel corso di quelli successivi. Nel XVII secolo la Russia ottenne il controllo della parte orientale dell'Ucraina, la quale fu poi conquistata completamente dall'Impero zarista nel corso del XVIII secolo. Successivamente, l'Ucraina divenne uno degli Stati dell'Unione Sovietica, fino all'indipendenza nel 1991. Anche dopo l'indipendenza, la Russia continuò a considerare l'Ucraina sotto la propria influenza per il legame politico, storico, culturale e linguistico che esisteva tra i due Stati. Questo legame era maggiormente sentito nei confronti della Crimea, perché la popolazione della penisola è di etnia in maggioranza russa e poiché la Crimea era appartenuta alla Russia fino al 1954, quando Kruscev la trasferì all'Ucraina come dono. Inoltre, la Crimea ricopre una posizione strategica fondamentale per la Russia sul Mar Nero. Dopo il crollo dell'Unione Sovietica, la Russia esercitò una certa influenza sull'Ucraina, e soprattutto continuò a mantenere, attraverso degli accordi bilaterali, le proprie forze armate e la flotta in Crimea e a Sebastopoli. Tuttavia, quando l'Ucraina iniziò ad avvicinarsi consistentemente all'UE e alla NATO, la Russia si sentì minacciata. Pertanto, dopo lo scoppio della rivoluzione di Piazza Maidan e la fuga di Yanukovich, la Russia decise di invadere la Crimea, occupata e poi annessa giustificando l'intervento militare come mirato a difendere i propri compatrioti. Allo

stesso tempo, scontri armati scoppiarono nelle regioni del Donbass tra ribelli filo-russi e truppe regolari ucraine. Nel Donbass sono state fondate due repubbliche *de facto* indipendenti, e l'Ucraina non riesce a ristabilire il controllo sull'intero territorio, mentre le ostilità proseguono. Sono stati compiuti sforzi per raggiungere accordi di pace, ma non hanno ottenuto il successo sperato. Il tentativo principale, coordinato da Germania, Francia, Russia ed Ucraina (il cosiddetto formato Normandia), è stato attuato attraverso gli accordi di Minsk, che però non sono ancora stati del tutto implementati.

Molte sono le situazioni irrisolte dal punto di vista politico, economico, militare ed umanitario collegate a questo conflitto. In primo luogo, lo *status* della Crimea è ambiguo, poiché né l'Ucraina né la Russia sono intenzionate a rinunciare al controllo della penisola. In secondo luogo, appare difficile implementare gli accordi di Minsk ed iniziare un dialogo serio e continuativo tra governo ucraino, Russia e separatisti, mentre i ribelli continuano ad esercitare il controllo sulle due regioni del Donetsk e del Luhans'k. In aggiunta, la reazione della comunità internazionale è stata forte, ma per lo più inefficace. Sia organizzazioni internazionali che Stati hanno condannato il conflitto e le violenze, molti Paesi e l'Unione europea hanno adottato delle sanzioni contro la Russia – che, comunque, sono state abbastanza inefficaci. Nondimeno, tutte le parti coinvolte hanno commesso violazioni dei diritti umani. Tali violazioni, che hanno colpito tanto i civili quanto i militari, riguardano il diritto umanitario e di guerra, convenzioni internazionali, strumenti a tutela dei diritti umani. Tra i più colpiti, ci sono le minoranze etniche, che vivono una situazione difficile sia per il conflitto che per la limitazione dei loro diritti. Infatti, tanto la minoranza russa in Ucraina, quanto i gruppi etnici ucraino e tartaro in Crimea sono stati intensamente danneggiati. Moltissime sono le accuse di violazioni dei diritti umani presentate dalle organizzazioni internazionali, specialmente dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR) e dal Consiglio d'Europa (CoE).

Uno dei maggiori obiettivi di Mosca è integrare la Crimea alla Russia, cosa che sta effettivamente accadendo. Il governo russo ha costruito infrastrutture, fatto investimenti economici, tenuto elezioni politiche – tra cui quelle presidenziali del marzo 2018, in cui Putin ha ottenuto altissime percentuali di consenso. Il governo ucraino, supportato da molti Paesi

occidentali, effettua proteste e denunce per la situazione in Crimea. Ciononostante, Mosca non ha alcuna intenzione di rinunciare alla penisola e continuerà il processo di integrazione della stessa. Inoltre, la Russia sostiene sia che il *referendum* e la successiva annessione siano legali, sia che l'intervento militare nella penisola fosse stato autorizzato dall'allora Presidente Yanukovich. Al contrario, Kiev sostiene di mantenere la sovranità sulla Crimea e chiede alla Russia di mettere fine all'occupazione illegale e di restituire la penisola all'Ucraina.

La situazione nel Donbass è ancora più critica. Le due *de facto* repubbliche del Donetsk e del Luhans'k sono indipendenti e separatiste, mentre l'Ucraina le considera come governi illegali di ribelli. Nessuno Stato, peraltro, riconosce le due repubbliche. Per quanto i ribelli non abbiano il controllo delle intere regioni del Luhans'k e del Donetsk, dal momento che l'esercito ucraino ne ha riconquistato alcune zone, Kiev non riesce a ristabilire il pieno controllo del territorio. Una pericolosa conseguenza di ciò è che scontri e lotte tra esercito regolare e ribelli sono ancora in corso. La guerra civile, dunque, continua ed i tentativi di pace falliscono. In aggiunta, i rapporti tra l'Ucraina ed i *de facto* governi separatisti sono molto tesi, in quanto le parti si accusano reciprocamente per le violenze e gli scontri. Tale rapporto è peggiorato dopo l'attentato fatale al *de facto* Primo Ministro del Donetsk, Zakharchenko. Oltre a ciò, la posizione della Russia sulle repubbliche del Donbass è poco chiara. Da un lato, Mosca ha sempre affermato di non aver mai supportato militarmente i ribelli, benché l'Ucraina e la NATO sostengano il contrario; d'altro lato, la Russia ha, almeno in parte, appoggiato i ribelli politicamente, ad esempio considerandoli come controparte nel dialogo per l'attuazione degli accordi di pace. In ogni caso, Mosca non ha mai riconosciuto le due repubbliche ed ha anche sostenuto che le regioni del Donbass appartengono all'Ucraina.

Il rapporto tra Russia ed Ucraina è altrettanto difficile. I due governi si accusano reciprocamente per ogni questione sorta relativamente al conflitto e nessuno dei due muta la propria posizione sulla Crimea e sul Donbass. Manca anche un dialogo concreto tra i governi, a parte le reciproche accuse. Peraltro, benché i due Paesi siano politicamente e militarmente in conflitto, i rapporti economici sono ottimi, dal momento che la Russia è uno dei principali partner commerciali dell'Ucraina.

L'Ucraina sta anche affrontando delle sfide anche nel territorio sotto il proprio controllo, in quanto la situazione politica è instabile. Dopo le elezioni presidenziali del 2014, vinte da Poroshenko, il governo ha affrontato diverse crisi interne. Sono state adottate delle riforme interne mirate a realizzare una piena "ucrainizzazione" del Paese, a discapito soprattutto delle minoranze russe o russofone. Allo stesso tempo, gruppi neo-nazisti, di estrema destra e xenofobi commettono atti di violenza su tutte le minoranze etniche del Paese, rimanendo spesso impuniti. Nonostante sia stato firmato l'Accordo di associazione con l'UE nel 2017 e sia stata rafforzata la *partnership* con la NATO, non è stata ancora risolta la frattura tra l'Ucraina orientale ed occidentale. Il processo democratico è altrettanto flebile ed in questo clima instabile dovrebbero tenersi le elezioni presidenziali nel 2019, con il forte rischio che libertà e spazi democratici vengano ristretti e che le fratture interne si acuiscono.

Gli accordi di Minsk sembrano essere lo strumento principale per trovare una soluzione alla guerra del Donbass e garantire stabilità all'Ucraina, in quanto tali accordi rappresentano un bilanciato compromesso tra i maggiori attori coinvolti, cioè Russia, Ucraina e ribelli, supervisionati da Germania e Francia. Tuttavia, finora gli accordi di Minsk non sono stati del tutto implementati e, di conseguenza, non hanno raggiunto il loro scopo. Da un parte, hanno permesso una pace fragile e un armistizio instabile, così come il ritiro delle armi pesanti e lo scambio di prigionieri. D'altra parte, però, gli scontri armati continuano, i confini ucraini non sono stati ristabiliti, non è stato ancora garantito uno *status* speciale al Luhans'k ed al Donetsk. La totale attuazione di questi accordi costituirebbe un passo importante verso la pace. Sarebbe, comunque, più facile attuarli se tutti gli attori coinvolti, inclusi i rappresentanti dei ribelli, fossero coinvolti nelle riunioni del formato Normandia, il cui scopo è proprio quello di risolvere il conflitto. Potrebbe essere importante anche coinvolgere alcune organizzazioni internazionali, quali l'OSCE o il Consiglio d'Europa, in questi incontri, poiché garantirebbero una maggiore neutralità. Il coinvolgimento di questi attori, inoltre, sarebbe corretto poiché gli accordi di Minsk sono stati firmati non solo da Russia, Ucraina, Francia e Germania, ma anche dai rappresentanti dell'OSCE e delle due *de facto* repubbliche. In tal modo si potrebbe dare loro l'opportunità di esprimere proposte e suggerimenti utili ad implementare il processo di

pace. In ogni caso, un problema non secondario per l'attuazione di questo processo è l'instabilità politica in Ucraina, che rende particolarmente difficile attuare il punto principale degli accordi di Minsk, cioè garantire uno *status* speciale di autonomia alle regioni del Donetsk e del Luhans'k. Questa riforma, assieme alla tutela della minoranza russa nel Paese, faciliterebbe la riunificazione territoriale, dal momento che asseconderebbe la richiesta principale sia dei separatisti che del governo russo.

Non meno difficile appare trovare una soluzione per la crisi in Crimea. La Russia non restituirà la penisola, da momento che ha affrontato costi e difficoltà ingenti per l'annessione e l'integrazione della stessa – anche alla luce del fatto che neppure le sanzioni dei Paesi occidentali sono state utili a raggiungere tale scopo. Per quanto contraria al diritto internazionale, l'annessione russa della Crimea è comprensibile da un punto di vista strategico-militare, politico, storico e culturale. Pertanto, si può ritenere che la Russia non cambierà la propria posizione sulla Crimea, così come non lo farà l'Ucraina.

Considerando la situazione in Crimea e Donbass, il processo per la pace e la sicurezza appare ricco di ostacoli e necessita di tempi lunghi prima di essere realizzato. Tale processo garantirebbe finalmente la pace e la salvaguardia della popolazione in un territorio martoriato da quattro anni di conflitto. Tuttavia, a causa delle forti divisioni, è probabile che la situazione in Ucraina e il conflitto rimangano irrisolti ancora a lungo, senza che vengano attuati gli accordi di Minsk o effettuati concreti passi in avanti. Un'ulteriore prova della difficoltà di trovare una soluzione a questa tipologia di conflitti, infatti, è fornita anche da uno scontro paragonabile a quello russo-ucraino del 2014, cioè il conflitto, relativo all'Ossezia del Sud e all'Abkhazia, tra la Russia e la Georgia del 2008, che dopo più di 10 anni è ancora irrisolto.

L'attuazione degli accordi di Minsk, la fine della guerra, la pace, sarebbero importanti per risolvere un'altra questione: la violazione dei diritti umani. Le persistenti violazioni hanno colpito sia civili che militari, uccidendo e ferendo, rispettivamente, più di 10mila e 25mila persone. Tutti gli attori coinvolti sono responsabili di queste violazioni, in quanto, seppure in diversa misura, sono state commesse da Russia, Ucraina e ribelli. Come segnalato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti

umani, le violazioni riguardano i più disparati ambiti: diritto alla vita, libertà personale, torture e violenze, incarcerazione illegale e scomparsa di individui, diritto a un equo processo, diritti economici e sociali, accesso alle cure mediche e all'istruzione, diritto al ricongiungimento familiare, libertà di movimento, libertà di espressione, di assemblea e di associazione. Simili o medesime violazioni sono state anche denunciate nei ricorsi di fronte ai tribunali internazionali.

Un elevato numero di procedure è stato avviato di fronte ai tribunali internazionali per segnalare la violazione dei diritti umani e del diritto internazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) ha ricevuto migliaia di ricorsi, sia individuali che interstatali, relativi alle violazioni dei diritti umani in Crimea, Donbass ed Ucraina. I ricorsi individuali sono stati effettuati sia contro la Russia che contro l'Ucraina, talvolta congiuntamente, mentre quelli interstatali sono stati avviati esclusivamente dall'Ucraina contro la Russia. L'Ucraina ha anche effettuato un ricorso contro la Russia di fronte alla Corte internazionale di giustizia (CIG) per le presunte violazioni, da parte della Russia, di due convenzioni internazionali, la ICSFT (sul finanziamento del terrorismo) e la ICERD (sulle discriminazioni razziali). In aggiunta, l'Ucraina ha iniziato una procedura davanti alla Corte penale internazionale (CPI), per indagare sui crimini internazionali commessi nel territorio ucraino. Per quanto limitata, l'attività della Corte penale riguarda gravissime violazioni dei diritti umani. Infine, altri ricorsi contro la Russia sono stati effettuati di fronte alla Corte permanente di arbitrato (CPA), sia da attori privati, in base alle regole della UNCITRAL, sia dall'Ucraina in base alla UNCLOS.

La tutela dei diritti umani della popolazione in Ucraina, Crimea e Donbass può essere favorita dalle azioni portate avanti dai tribunali internazionali. Per quanto non possano da soli evitare ulteriori violazioni, questi tribunali possono trovare e condannare i colpevoli, risarcire le vittime e, in generale, incoraggiare la protezione dei diritti umani. I tribunali internazionali possono anche promuovere il processo di pace, indicando misure da attuare per proteggere i diritti umani, favorendo il rispetto del diritto internazionale, ordinando di mettere fine alle ostilità. Per quanto a volte gli Stati non seguano le sentenze (o le indicazioni) dei tribunali internazionali, queste non possono del tutto essere ignorate. Allo stesso tempo, queste deliberazioni vengono tenute in considerazione dalla co-

munità internazionale e servono a rafforzare il diritto internazionale. Peraltro, queste sentenze potrebbero riguardare, almeno indirettamente, anche questioni relative allo *status* giuridico della Crimea e del Donbass e, quindi, divenire uno strumento importante per gli attori coinvolti per rafforzare la propria posizione in tale ambito.

La Corte europea dei diritti dell'uomo affronterà il maggior numero di ricorsi relativi al conflitto e dovrebbe avere l'impatto maggiore sulla protezione dei diritti umani, alla luce delle sue caratteristiche. L'Ucraina ha denunciato, nei sette ricorsi interstatali contro la Russia, la violazione di molti dei diritti umani protetti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e dai relativi protocolli. Le presunte violazioni sarebbero state commesse dalla Russia tanto in Crimea quanto nel Donbass a partire dal 2014. Dei sette ricorsi, la giurisdizione su quelli principali è stata assegnata alla Grande Camera della Corte europea. Nello specifico, la Grande Camera si occuperà dei ricorsi *Ucraina c. Federazione Russa* e *Ucraina c. Federazione Russa (V)*, relativi alle violazioni rispettivamente in Crimea e nel Donbass durante il periodo compreso tra marzo e settembre 2014, e dei ricorsi *Ucraina c. Federazione Russa (IV)* e *Ucraina c. Federazione Russa (VI)* per le violazioni commesse rispettivamente in Crimea e nel Donbass a partire dal settembre 2014. I ricorsi individuali di fronte alla Corte europea sono stati, invece, più di 4000, sia contro l'Ucraina che contro la Russia, talvolta congiuntamente chiamate in causa. I più noti ricorsi individuali sono quello relativo a una *top gun* ucraina arrestata in Russia (*Savchenko c. Federazione Russa*) e quello relativo all'abbattimento del volo civile della Malaysian Airlines (*Ioppa e altri c. Ucraina*). Le principali violazioni denunciate riguardano: diritto alla vita, divieto di tortura, diritto alla libertà ed alla sicurezza, diritto a un equo processo, *nulla poena sine lege*, libertà di espressione, assemblea ed associazione, diritto ad un rimedio effettivo, divieto di discriminazione, protezione della proprietà, diritto all'educazione. Il compito della Corte sarà molto difficile, non solo perché dovrà affrontare un elevato numero di ricorsi, ma soprattutto perché dovrà esprimersi sulla questione della giurisdizione. Tale questione è rilevante, alla luce della situazione territoriale dell'Ucraina, per individuare quale parte è responsabile, di volta in volta, delle violazioni. Questa è la ragione per cui, ad esempio, la Corte ha deciso di dividere il ricorso interstatale in base al criterio territoriale (e temporale). Le responsabilità per le violazioni dei diritti umani in Crimea

dovrebbero essere attribuite alla Russia, dal momento che ha il pieno controllo della penisola. Nel Donbass, invece, potrebbero esserci differenti scenari, per cui la responsabilità delle violazioni dipenderà dal criterio della giurisdizione e dell'effettivo controllo del territorio. Per questo sarà importante, per la Corte, definire se la Russia abbia (o abbia avuto) un controllo effettivo o una decisiva influenza sul governo e sulle forze armate dei separatisti, così come valutare se l'Ucraina abbia adempiuto a tutti i suoi doveri per evitare violazioni dei diritti umani nella regione. Di conseguenza, è possibile che sia l'Ucraina che la Russia saranno condannati per la violazione dei diritti umani e che, quindi, le responsabilità saranno divise tra entrambi gli attori. Il criterio della giurisdizione, d'altro canto, è stato usato in importanti precedenti della Corte europea, ricollegabili a questo conflitto. Si tratta del conflitto russo-georgiano del 2008, del conflitto tra Russia e Moldavia del 1991 e del conflitto turco-cipriota del 1974. Questi precedenti rilevanti saranno probabilmente menzionati dalla Corte nelle sue pronunce sui ricorsi relativi al conflitto russo-ucraino. In attesa del giudizio nel merito e delle eventuali sentenze, la Corte ha adottato, sia per i ricorsi individuali che interstatali, delle misure *ad interim*, rivolte sia alla Russia che all'Ucraina, ordinando loro di mettere fine alle violazioni dei diritti umani. Sebbene tali misure non siano state del tutto efficaci, sono un chiaro esempio del forte interesse della Corte europea a garantire la tutela dei diritti umani.

Un altro ricorso dell'Ucraina contro la Russia è stato presentato di fronte alla Corte internazionale di giustizia. Alla luce del funzionamento di tale Corte, l'Ucraina ha avviato il ricorso contro la Russia facendo riferimento alla violazioni di due convenzioni ratificate da entrambi gli Stati e che prevedono la possibilità, a certe condizioni, di effettuare ricorso di fronte alla CGI. Si tratta, per l'esattezza, della Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo (ICSFT) e della Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD). Queste convenzioni, pur riguardando problematiche relative al finanziamento del terrorismo e alle discriminazioni razziali, permettono di affrontare anche questioni inerenti all'uso della forza ed allo *status* della Crimea e del Donbass. Peraltro, l'oggetto di queste due convenzioni è anche legato, per certi versi, alle violazioni dei diritti umani, almeno con riferimento alle discriminazioni razziali o alle conseguenze del terrorismo sulla popolazione. Di conseguenza, il giudi-

zio della Corte internazionale potrebbe divenire un altro mezzo per valutare la violazione dei diritti umani e promuoverne la tutela, per quanto l'oggetto delle violazioni sia meno ampio rispetto a quello dei ricorsi dinanzi alla Corte europea. In ogni caso, è importante sottolineare che la Corte internazionale ha anche adottato delle misure cautelari provvisorie, per quanto solo con riferimento alla ICERD. Nello specifico, la Corte ha ordinato alla Russia di mettere fine alle limitazioni dei diritti delle minoranze tartara ed ucraina in Crimea e ha richiesto sia alla Russia che all'Ucraina di effettuare maggiori sforzi per attuare gli accordi di Minsk.

Rilevante è la procedura aperta dall'Ucraina di fronte alla Corte penale internazionale (CPI). L'Ucraina non è uno Stato parte dello Statuto di Roma, ma ha presentato una dichiarazione con cui ha accettato la giurisdizione della Corte penale per i crimini commessi nel proprio territorio a partire da novembre 2013. Lo scopo del governo ucraino è quello di affrontare ed accusare la Russia dei crimini commessi da individui russi nel territorio ucraino, secondo quanto previsto dalle regole della CPI. Di conseguenza, però, sia cittadini russi che ucraini potrebbero essere condannati per crimini contro l'umanità (o altri gravi crimini) commessi in Ucraina a partire da novembre 2013. Questo ricorso, quindi è diverso da quelli effettuati di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo o alla Corte internazionale di giustizia, poiché riguarda l'eventuale condanna di individui e non dello Stato, e perché la Russia (così come l'Ucraina) potrà essere "condannata" solo indirettamente, ad esempio a causa dei comportamenti tenuti da rappresentanti dello Stato. Il procuratore della CPI ha iniziato le indagini per crimini contro l'umanità commessi a seguito della rivoluzione di Piazza Maidan e, poi, della crisi in Crimea e della guerra nel Donbass. Per quanto questo ricorso seguirà una procedura particolare, è molto importante perché potrebbe condannare le persone che hanno commesso gravi violazioni dei diritti umani e crimini contro l'umanità sul territorio ucraino, indipendentemente dalla nazionalità. Di conseguenza, la CPI e la ECHR potrebbero essere i tribunali internazionali che garantiranno maggiormente la protezione dei diritti umani e la condanna dei colpevoli.

Diversi ricorsi contro la Russia sono stati effettuati dall'Ucraina e da privati dinanzi alla Corte permanente di arbitrato (CPA). Queste procedure non riguardano principalmente i diritti umani, ma altre questioni relative

al conflitto russo-ucraino, in particolare alla Crimea. Nondimeno, sono ricorsi interessanti non solo perché affrontano questioni centrali per il conflitto, ma anche perché indirettamente potrebbero riguardare alcune violazioni dei diritti umani. L'Ucraina ha effettuato il ricorso di fronte alla CPA in base alla UNCLOS (la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare) per questioni relative al diritto del mare. In particolare, il governo di Kiev accusa la Russia di aver violato la Convenzione a causa delle sue azioni in Crimea. Diverse procedure di arbitrato sono state avviate, invece, da investitori ucraini in base alle regole della UNCITRAL e sono relative alla violazione dei diritti di proprietà e di investimento in Crimea, contrariamente a quanto previsto dall'accordo di investimenti bilaterali (BIT) tra Russia ed Ucraina. Alla luce dell'oggetto di queste procedure, i tribunali di arbitrato dovrebbero in primo luogo affrontare problemi inerenti allo *status* della Crimea. Inoltre, se i tribunali condannassero la Russia per violazioni dei diritti di proprietà e di investimento, proteggerebbero in un certo senso i diritti umani, in quanto il diritto e la protezione della proprietà sono considerati come diritti umani da diverse convenzioni internazionali. Esiste, comunque, una concreta possibilità che i tribunali di arbitrato non arrivino a pronunciarsi, dal momento che la Russia non ha accettato la giurisdizione della CPA nei ricorsi degli investitori privati. Inoltre, secondo la Russia, la CPA non avrebbe neppure giurisdizione sul ricorso dell'Ucraina in base alla UNCLOS, dal momento che il vero oggetto del ricorso ucraino non è l'attuazione della Convenzione, ma lo *status* e la sovranità della Crimea.

Tutti questi ricorsi di fronte ai tribunali internazionali rappresentano importanti opportunità per valutare la violazione dei diritti umani e proteggere le vittime. Nondimeno, sembra che l'Ucraina abbia avviato tali procedure per ottenere il riconoscimento da parte di importanti tribunali internazionali di questioni quali l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia e la situazione in Donbass. La tutela dei diritti umani, invece, non sembra essere la preoccupazione principale del governo di Kiev, dal momento che la stessa Ucraina potrebbe essere condannata per la violazione dei diritti umani, specialmente da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Finora, l'attività dei tribunali internazionali è stata solo parziale, poiché molti ricorsi si trovano ancora nella fase preliminare, mentre non

sono state affrontate le questioni nel merito. Nondimeno, alcuni tribunali, cioè la ECHR e la CIG, hanno prontamente adottato misure *ad interim* per tutelare i diritti umani, laddove possibile e necessario. Queste misure, comunque, non sempre sono state efficaci o rispettate. I tribunali internazionali necessiteranno presumibilmente di tempi lunghi prima di giungere ad una sentenza, in quanto devono seguire tutte le fasi procedurali, raccogliere prove ed ascoltare le diverse parti coinvolte. Ciononostante, si può affermare che le sentenze della Corte avranno una certa efficacia nel mettere fine alle violazioni dei diritti umani o nel risolvere alcune controversie relative al conflitto, quali lo *status* della Crimea. Il compito di questi tribunali sarà reso, però, più complicato dal fatto che dovranno ponderare bene le conseguenze del proprio giudizio su alcune questioni, ad esempio quelle sul controllo territoriale o sulle responsabilità. Gli attori coinvolti, infatti, potrebbero usare i giudizi di questi tribunali per rafforzare la propria posizione – specialmente la Russia per giustificare l’annessione della Crimea.

In conclusione, sono vari i tribunali internazionali che affronteranno le violazioni dei diritti umani commesse in Donbass, Crimea ed Ucraina a partire dal 2014. L’attività dei tribunali sarà importante per definire queste violazioni, condannare i colpevoli e garantire giustizia (e risarcimenti) alle vittime. Inoltre, a questi tribunali è stato riconosciuto, specialmente dall’Ucraina, un ruolo centrale nel conflitto, in quanto, seppure indirettamente, dovranno pronunciarsi su alcune complesse questioni fondamentali relative al conflitto, specialmente le dispute territoriali sulla sovranità della Crimea, il ruolo della Russia nel Donbass e lo *status* di Crimea e Donbass. Pertanto, attraverso il loro giudizio, i tribunali internazionali potranno favorire il dialogo e la pace, incentivare la completa attuazione degli accordi di Minsk, facilitare la conclusione del conflitto. Infine, l’aspetto più importante è che i tribunali internazionali dovrebbero garantire il ripristino dei diritti umani violati e garantire la sicurezza e la vita della popolazione.