

La crisi in Crimea

Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L'inesistenza nel caso della Crimea di un titolo di autodeterminazione fondato sulla *remedial secession*. – 3. Referendum ed autodeterminazione dei popoli. – 4. L'invalidità del referendum svoltosi in Crimea il 16 marzo 2014. – 5. L'illiceità del referendum. – 6. Autodeterminazione ed intervento armato diretto.

1. Nell'ambito della recente crisi che, nel marzo del 2014, ha portato all'annessione della penisola di Crimea da parte della Russia, il principio di autodeterminazione dei popoli è stato invocato tanto dalle autorità della Crimea nella dichiarazione d'indipendenza dell'11 marzo 2014 – seppur indirettamente, attraverso il generale riferimento alla Carta delle Nazioni Uni-



Nazioni Unite, Assemblea generale, *Letter dated 19 march 2014 from the permanent representative of the Russian Federation to the United Nations Addressed to the Secretary-General*, UN Doc. A/68/803-S/2014/202 del 20 marzo 2014
(www.un.org)

te contenuto nel preambolo della dichiarazione (disponibile su www.voltairenet.org/article182723.html) – quanto dalle autorità russe, al fine di giustificare sia un intervento armato attraverso il quale «Russia created conditions...only for the free expression of the will of the people living in Crimea and Sevastopol» (così il Presidente russo Putin in eng.kremlin.ru/news/7034; v. anche il discorso tenuto al Cremlino dallo stesso Putin il 18 marzo 2014, in UN Doc. A/68/803-S/2014/202 del 20 marzo 2014, p. 5), sia il veto opposto dalla Russia all'adozione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di un progetto di risoluzione che avrebbe dichiarato l'invalidità del referendum sullo status della Crimea svoltosi il 16 marzo 2014 (per l'intervento del rappresentante russo, v. Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PV.7138 del 15 marzo 2014, p. 2 ss.). In estrema sintesi, l'argomento che la Russia ha provato a svolgere, in particolare in sede di Consiglio di sicurezza, si ricollega alla ben nota tesi della 'remedial secession', in virtù della quale al di là della tradizionale applicazione a popoli coloniali o sottoposti ad occupazione straniera, l'autodeterminazione esterna troverebbe oggi un ulteriore ambito di impiego ai sensi del diritto internazionale generale come estremo rimedio nel caso in cui un gruppo di identità infrastatale fosse persistentemente privato del suo diritto all'autodeterminazione interna, ed in più fosse vittima di una brutale persecuzione (implicante gravi violazioni dei diritti dell'uomo a suo carico e ad opera delle autorità dello Stato da cui intende secedere). Per verificare la bontà in punto di diritto della posizione sostenuta dal governo di Mosca è necessario compiere un triplice passaggio, e cioè esaminare se la Crimea fosse realmente un caso di autodeterminazione esterna (secessionista); se, in secondo luogo, la chiara manifestazione di una volontà separatista (come quella che si è indubbiamente registrata in occasione del referendum del 16 marzo, attraverso il quale più del 96% dei votanti si è espresso a favore della riunificazione con la Russia) abbia di per sé l'effetto di giustificare una modifica territoriale ai sensi del diritto internazionale, in particolare allorché la separazione (che, in realtà, nel caso di specie non ha mai dato vita ad un nuovo ente indipen-

dente) sia già originariamente preordinata (come indicato dal paragrafo 3 della dichiarazione di indipendenza) ad una richiesta di adesione ad un altro Stato militarmente intervenuto nel territorio in questione; ed infine se la garanzia di un supposto esercizio dell'autodeterminazione esterna possa essere data da uno Stato terzo attraverso un intervento armato diretto. Insomma, bisogna valutare tanto la ricorrenza del titolo giuridico invocato (l'autodeterminazione secessionista), quanto le modalità del suo concreto esercizio (il referendum reso possibile e garantito dal decisivo intervento armato della Russia sul territorio dell'Ucraina).

2. Il compito individuato sarà svolto non prima di aver precisato che continuano a sussistere ottimi motivi per dubitare del fatto che il diritto alla 'secessione-rimedio' possa dirsi oggi accolto nell'ordinamento internazionale. Anche autori che un tempo ne erano decisi sostenitori, ne hanno più recentemente riconsiderato la portata «not in terms of a clear-cut (collective) right, but in broader terms of legitimacy» (S. Oeter, "Self-Determination", in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus (eds), vol. I, Oxford, 2012, p. 313 ss., p. 331). Permane, infatti, l'assenza di una prassi sufficientemente generalizzata (*ibidem*, p. 330), elemento che va ad unirsi, sul versante dell'*opinio iuris* degli Stati, all'esistenza di «radically different views», così come rilevato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, parere consultivo del 22 luglio 2010, par. 82). Se, quindi, la tesi continua a collocarsi su un piano normativo, e non descrittivo del diritto internazionale esistente, vale ancora la pena di osservare come proprio il caso della Crimea finisca col mostrare quanto si è già avuto occasione di dire in passato, e cioè che la secessione-rimedio si presta ad una facile eterogenesi dei fini: nata come rimedio estremo contro gravi violazioni dell'autodeterminazione interna e dei diritti umani fondamentali in danno di gruppi di identità infrastatali, essa finisce col veicolare un'idea di purezza etnica come base della statualità nel XXI secolo. Idea che – per tacer d'altro – è in contrasto con tutti gli sforzi compiuti dalla comunità internazionale a partire almeno dalla fine della Prima guerra mondiale per indurre gli Stati a dar vita a ordinamenti in grado di garantire la convivenza tra identità collettive plurali.

Ciò premesso, iniziamo ad esaminare l'affermata (dalla Russia) ricorrenza di un'ipotesi di esercizio dell'autodeterminazione esterna, ammettendo per un momento (senza, per quanto appena detto, tuttavia concedere) che il diritto internazionale attuale riconosca un diritto alla secessione-rimedio. Come si accennava, negli interventi svolti in sede di Consiglio di sicurezza dell'ONU, la Russia ha provato ad imbastire un'argomentazione tendente a dimostrare che gli estremi della secessione-rimedio (ricordiamoli, una persistente negazione dell'autodeterminazione interna, cui si aggiungono gravi violazioni dei diritti umani) sarebbero ricorsi nel caso della Crimea. Del resto, in occasione della procedura consultiva sfociata nel già richiamato parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, la Russia ammise l'esistenza di un diritto siffatto «as a matter of self-determination of peoples», ma «only in extreme circumstances, when the people concerned is continuously subjected to most severe forms of oppression that endangers the very existence of the people» (v. Corte internazionale di giustizia, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Written Statement by the Russian Federation* del 16 aprile 2009, pp. 39-40, disponibile su www.icj-cij.org/docket/files/141/15628.pdf). Ora, nell'intervento del rappresentante russo in Consiglio di sicurezza del 15 marzo 2014, pare

mancare un efficace tentativo di dimostrare la ricorrenza di una 'severe oppression' a danno della popolazione della Crimea. In quella sede, infatti, la Russia ribadì che l'autodeterminazione implicante secessione «is an extraordinary measure, applied when further coexistence within a single State becomes impossible» (UN Doc. S/PV.7138, cit., p. 2), affermando però che in riferimento alla Crimea «that case resulted from a legal vacuum generated by an unconstitutional armed coup d'état carried out in Kyiv by radical nationalists...as well as by their direct *threats* to impose their order throughout Ukraine» (*ibidem*, corsivo aggiunto). Si sarebbe trattato quindi tutt'al più di minacce, non di oppressione brutale. In ogni caso, che tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo del 2014 nessuna grave minaccia di tipo nazionalistico pendesse sui russofoni della Crimea è stato sostenuto sia dall'Alto Commissario dell'OSCE sulle minoranze nazionali in una dichiarazione del 6 marzo 2014 (disponibile su www.osce.org/hcnm/116180), sia dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo nel rapporto reso pubblico il 15 aprile 2014 (disponibile su www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_Report_15April2014.doc, pp. 19 e 21 («... Russian-speakers have not been subject to threats in Crimea»)).

Né migliore fortuna pare assistere il tentativo della Russia di argomentare in tema di autodeterminazione interna negata, l'altro corno della fattispecie che dovrebbe dar causa ad un diritto di secessione-rimedio. A tal riguardo, il rappresentante di Mosca dinanzi al Consiglio di sicurezza dell'ONU, riferendosi al periodo successivo alla caduta dell'Unione sovietica, affermò che «for more than 20 years Crimea attempted to exercise its right to self-determination» (UN Doc. S/PV.7138, loc. ult. cit.), evocando una serie di referendum e dichiarazioni indipendentiste effettuate nella penisola, ed infine una decisione delle autorità ucraine di annullare, nel 1995, la costituzione della Crimea senza l'accordo della popolazione locale. In realtà, ciò che pare ricostruibile è che in effetti nel 1991 e poi negli anni immediatamente successivi diverse volte le autorità della Crimea pianificarono, e poi non sempre svolsero, consultazioni indipendentiste o proclamarono la loro indipendenza o, ancora, approvarono modifiche della Costituzione della Crimea, in seguito a volte ritirate (v. *Keesing's Record of World Events*, January 1991, p. 37971; *ibidem*, May 1992, p. 38924; *ibidem*, September 1992, p. 39109; *ibidem*, May 1994, p. 40020). Tuttavia, l'atteggiamento mantenuto dalle autorità ucraine rimase sempre coerentemente incentrato sul riconoscimento alla penisola di uno statuto di autonomia assai ampio *all'interno* dei confini dell'Ucraina (*ibidem*, February 1991, p. 38015), in conformità, peraltro, col principio di inviolabilità delle frontiere precedentemente esistenti nell'Unione sovietica accettato dalla stessa Russia, prima nell'art. 6 dell'accordo bilaterale di amicizia con l'Ucraina del 19 novembre 1990 (per una traduzione del testo, v. R. Yakemtchouk, "Les conflits de territoire et de frontière dans les États de l'ex-URSS", in *Annuaire français de droit international* 1993, p. 393 ss., p. 401), e poi negli atti istitutivi della Comunità di Stati indipendenti (v. in particolare l'art. 5 dell'accordo concluso a Minsk, l'8 dicembre 1991, tra Russia, Bielorussia ed Ucraina, ed il preambolo della Dichiarazione di Alma Ata del 21 dicembre 1991, i cui testi sono riprodotti in *International Legal Materials* 1992, pp. 144 e 148 rispettivamente). E del resto, come osservato dalla Corte suprema del Canada nel celebre parere del 1998 sulla secessione del Québec «peoples are expected to achieve self-determination within the framework of their existing state», sicché «A state whose government...respects the principles of self-determination in its internal arrangements, is entitled to maintain its territorial integrity under international law» (v. *Re Reference by the Governor in Council concerning Certain Questions relating to the Secession of Quebec from Canada*, in *International Law Reports*, vol. 115, 1999, p. 536

ss., p. 594). A tal riguardo, può osservarsi che il riconoscimento di uno statuto di larga autonomia – in virtù del quale la Crimea si vide riconoscere poteri «dont ne dispose aucun State aux Etats-Unis d'Amérique, ni aucun Parlement d'un Land dans la République fédérale d'Allemagne» (v. di nuovo R. Yakemtchouk, *op. cit.*, p. 404) – è senz'altro un comportamento rispettoso dell'autodeterminazione interna di un gruppo di identità infrastatale. Tanto più che la *querelle* sullo *status* della Crimea sembrò risolversi nel 1995, quando fu proprio il Parlamento della Crimea, il 1° novembre di quell'anno (v. *Chronique des faits internationaux*, in *Revue générale de droit international public* 1996, p. 254, e sull'intera vicenda L. Weerts, "Heurs et malheurs du principe de l'uti possidetis: le cas du démembrement de l'U.R.S.S.", in *Démembrement d'Etats et délimitations territoriales: l'uti possidetis en questions(s)*, O. Corten, B. Delcourt, P. Klein, N. Levrat (éd.), Bruxelles, 1999, p. 79 ss., p. 123 ss.), ad approvare in via definitiva una Costituzione secondo la quale quella Repubblica autonoma faceva parte integrante dell'Ucraina, all'interno di confini sovrani la cui inviolabilità la Russia si impegnò nuovamente a rispettare negli art. 2 e 3 del Trattato di amicizia, cooperazione e partenariato successivamente concluso con l'Ucraina il 31 maggio 1997 (disponibile su www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a341002.pdf). Infine, può osservarsi come nel caso di specie l'alterazione territoriale non possa configurarsi come *extrema ratio*, dal momento che nessun negoziato con l'Ucraina a proposito della condizione dei russofoni o dello *status* della Crimea ha avuto luogo.

3. Esclusa quindi, nel caso di specie, la ricorrenza di un titolo di autodeterminazione esterna (la secessione-rimedio) della cui esistenza nel diritto internazionale positivo è, oltretutto, assai più che lecito dubitare (per quanto l'argomento oramai ritorni sovente nella prassi diplomatica e giudiziaria, anche se di solito per escludere che possa trovare applicazione), passiamo ora ad esaminare le modalità del suo esercizio ed anticipiamo subito che anche sotto questo secondo profilo l'esito non appare più favorevole alle argomentazioni russe. Secondo il governo di Mosca, infatti, l'intervento militare svolto in Crimea serviva a garantire le condizioni per l'esercizio di un referendum «in full compliance with democratic procedures and international norms» (così il presidente Putin nel suo discorso del 18 marzo 2014, in UN Doc. A/68/803-S/2014/202, cit., p. 2), e quindi innanzitutto in conformità al principio di autodeterminazione dei popoli. Secondo, infatti, quanto affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sul *Sabara occidentale*, il principio di autodeterminazione può essere definito «as the need to pay regard to the freely expressed will of peoples» (*Western Sabara*, parere consultivo del 16 ottobre 1975, par. 59), sicché la sua applicazione «requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned» (*ibidem*, par. 56). Sorge, a questo punto, il problema di determinare quale sia il valore giuridico del referendum nel diritto internazionale, il che spinge ad esplorare quale sia in generale il rapporto che intercorre tra questo atto ed il principio di autodeterminazione. La questione va esaminata sotto un duplice profilo: idoneità a produrre effetti giuridici e liceità. Iniziamo dal primo. A differenza della dichiarazione di indipendenza – atto manifestazione di un proposito politico, al quale tuttavia si stenta ad attribuire effetti giuridici propri nel diritto internazionale, non solo per l'assenza di un soggetto cui imputarlo, ma per l'inesistenza di una norma internazionale che ad esso ricollegghi l'effetto dell'indipendenza (o comunque la nascita, modificazione o estinzione di altre situazioni giuridiche soggettive) – il *referendum* è un atto che ha prodotto effetti giuridici nel diritto internazionale (e cioè l'obbligo di rispettarne l'esito) in virtù delle regole consuetudinarie riguardanti l'autodeterminazione dei popoli.

Sotto questo profilo, esso ha in particolare rappresentato il mezzo privilegiato per l'esercizio dell'autodeterminazione anti-coloniale, per quanto non sia stato l'unico strumento impiegato nella prassi. Nei casi, infatti, in cui gli organi dell'ONU ritennero altrimenti appurato il desiderio indipendentista del popolo coloniale, il ricorso a consultazioni referendarie (ritenuto, invece, imprescindibile nel caso in cui il processo di autodeterminazione esterna sfociasse in un esito diverso dall'indipendenza) fu talvolta considerato non necessario, come ricordato dalla Corte internazionale di giustizia nel già menzionato parere sul *Sahara occidentale* (*ibidem*, par. 59), e come la dottrina ha rilevato esser ancora più vero sia nell'altra ipotesi classica di autodeterminazione esterna, e cioè l'occupazione militare straniera (così A. Cassese, *Self-determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, p. 130), sia nei casi nei quali la composizione demografica di un territorio è stata artificialmente modificata dalla potenza che lo amministrava prima e/o in previsione di un referendum (per un panorama della prassi rilevante, v. V. Rudrakumar, "The 'Requirement' of Plebiscite in Territorial Rapprochement", in *Houston Journal of International Law* 1989, p. 23 ss., p. 42 ss.). Anche all'interno del perimetro generalmente attribuito all'autodeterminazione esterna, quindi, il *referendum* non è in sé sinonimo di autodeterminazione, ma solo un mezzo (uno dei principali) per il suo esercizio, ovviamente solo nei casi in cui il titolo ad autodeterminarsi (nei casi in esame, verso l'esterno) ricorra, ipotesi che abbiamo già visto non essere provata nel caso della Crimea. Insomma non è l'autodeterminazione che segue il referendum (e quindi non può dirsi che vi è autodeterminazione ogni volta che vi è referendum), ma il contrario (il referendum sarà ammesso a produrre effetti giuridici nel diritto internazionale in base e nei casi in cui la norma sull'autodeterminazione trovi impiego e nella misura in cui esso risulti conforme a tale norma). Ed invero, allorché, nel quadro della procedura consultiva che poi sfociò, nel 1971, nell'adozione da parte della Corte internazionale di giustizia del parere sulla Namibia, il governo del Sudafrica propose alla Corte lo svolgimento di un plebiscito in quel territorio, la Corte non ebbe alcuna esitazione a respingere tale richiesta, dal momento che il mandato era terminato e che la presenza sudafricana in Namibia era quindi semplicemente illegale, così come erano illegali ed invalidi tutti gli atti compiuti dal Sudafrica «on behalf of or concerning Namibia» (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, parere consultivo del 21 giugno 1971, par. 132). Non diversamente – in un precedente non del tutto providamente evocato dalla Russia in sede di Consiglio di sicurezza (v. UN Doc. S/PV.7134, cit., p. 16) – allorché la Francia, nel febbraio del 1976, procedette ad organizzare un referendum nella sola isola di Mayotte (la più ricca di risorse naturali oltre che l'unica tra le quattro isole componenti lo Stato delle Comore – nel 1975 ammesso come nuovo membro delle Nazioni Unite – ad ospitare una popolazione che non aveva votato in maggioranza per l'indipendenza dalla Francia nel referendum generale svoltosi nel dicembre del 1974), il presidente delle Comore non esitò a qualificare l'atto come una «flagrant aggression» (UN Doc. S/11953 del 30 gennaio 1976). Alcuni degli Stati intervenuti nel successivo dibattito svoltosi in Consiglio di sicurezza (che non sfociò in una risoluzione di condanna solo per il veto francese), sottolineando come le Comore avessero già espresso la propria volontà di indipendenza, stigmatizzarono il referendum come una violazione dell'autodeterminazione già esercitata dall'*insieme* della popolazione delle Comore, oltre che come una violazione della sovranità e dell'integrità territoriale di quello Stato (v. UN Doc. S/PV.1888 del 6 febbraio 1976, per gli interventi della Guyana (p. 3), della Tanzania (p. 4), del Pakistan (p. 6), della Romania (p. 9), del Madagascar (p. 20)).

Il problema da chiarire, ora, è cosa ne sia del valore giuridico del referendum al di fuori dei casi di autodeterminazione generalmente riconosciuti, o – il che sarebbe lo stesso ai fini pratici – in quei casi in cui non possano dirsi ricorrere gli estremi della secessione-rimedio, e dunque nei casi in cui un’alterazione dei confini sovrani di uno Stato non sia sostenuta – come non lo era nel caso della Crimea – da alcun titolo giuridico riconosciuto dal diritto internazionale *generale*. Quest’ultima precisazione ha particolare rilievo, poiché – sempre restando al di fuori delle ipotesi ad oggi generalmente ammesse di diritto all’autodeterminazione esterna – un referendum separatista può senz’altro produrre effetti giuridici ai sensi di una previsione costituzionale interna o di un accordo tra i rilevanti attori. Il primo caso è illustrato, ad esempio, dal referendum attraverso il quale il Montenegro, nel 2006, si separò dalla Serbia seguendo così la procedura prevista dall’art. 60 della Carta costituzionale dello Stato formato dall’Unione di Serbia e Montenegro, o ancora dal parere reso dalla Corte suprema del Canada nel già citato caso della secessione del Québec, allorché la Corte osservò che per quanto un referendum favorevole alla separazione della provincia francofona dal Canada non avrebbe di per sé prodotto effetti giuridici né un diritto di secessione unilaterale, tuttavia il sistema costituzionale canadese non sarebbe potuto rimanere indifferente ad una chiara manifestazione di volontà separatista, benché l’unica reale conseguenza sarebbe stata l’insorgere di un obbligo di negoziato tra i diversi attori costituzionali (in *International Law Reports*, cit., p. 570, paragrafi 87 e 88). Quanto invece alla seconda ipotesi, quella in cui il referendum può produrre effetti vincolanti anche al di fuori delle ipotesi di autodeterminazione classica sulla base di un accordo (di solito raggiunto attraverso mediazione internazionale), si possono citare i casi dell’accordo di Kopoko del 26 gennaio 2001 in relazione alla pretesa secessionista di Bougainville dalla Papua Nuova Guinea; il *Comprehensive Peace Agreement* del 2005 che ha costituito la base giuridica del referendum col quale il Sudan meridionale ha votato in favore dell’indipendenza dal Sudan col referendum poi svoltosi nel gennaio del 2011; ed anche il Piano Annan del 31 marzo 2004, poi fallito, per il *Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem* (per questa prassi, v. P. Radan, “Secessionist Referenda in International and Domestic Law”, in *Nationalism and Ethnic Politics* 2012, vol. 18, p. 8 ss., pp. 13-14). Ma, al di là delle specifiche ipotesi appena esaminate, cosa avviene a livello di diritto internazionale generale? Negli ultimi anni – soprattutto in virtù della prassi di ricorso a consultazioni referendarie registrata nel quadro dei processi di smembramento che all’inizio degli anni ‘90 hanno riguardato Unione sovietica e Repubblica federale socialista di Jugoslavia, ed anche grazie alla valorizzazione del passaggio referendario (ai fini del riconoscimento come Stati indipendenti di Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia e Slovenia) effettuato nelle opinioni rese dalla Commissione arbitrale per l’ex Jugoslavia (si veda in particolare l’opinione n. 4 sul riconoscimento della Bosnia-Erzegovina, al par. 4, ma anche le tre opinioni successivamente emanate a proposito delle altre Repubbliche appena menzionate, in *International Legal Materials* 1992, p. 1501 ss.) – si è fatta strada in dottrina l’idea per la quale il referendum non sarebbe del tutto inidoneo a produrre effetti oltre che evidentemente politici, anche di una qualche rilevanza giuridica, nel contesto dei processi di nascita di nuovi Stati estranei all’autodeterminazione classica. La maggioranza degli autori (v., ad esempio, P. Radan, *op. cit.*, p. 18, ma anche Y. Beigbeder, “Referendum”, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law* R. Wolfrum (ed.), Oxford, 2008, edizione *online*, disponibile su www.mpepil.com, par. 64), infatti, riconosce che il referendum senz’altro opera come fattore di *legittimazione* di aspirazioni politiche di stampo separatista, legittimazione che poi – secondo un meccanismo ben descritto dalla stessa Corte suprema del Canada nel parere sulla secessione del Québec (v. *Interna-*

tional Law Reports, cit., p. 576, par. 103) – è a sua volta suscettibile di influenzare la decisione attinente al riconoscimento internazionale del nuovo ente, il che può consolidare l'effettività (sempre imprescindibile) di tale ente e quindi, in definitiva, la sua esistenza. D'altro canto, non mancano voci in dottrina secondo le quali «a free territorial referendum is emerging as a procedural *conditio sine qua* for any territorial re-apportionment» (A. Peters, "Sense and Nonsense of Territorial Referendums in Ukraine, and Why the 16 March Referendum in Crimea Does Not Justify Crimea's Alteration of Territorial Status Under International Law", in *EJIL: Talk!* del 16 aprile 2014 disponibile su www.ejiltalk.org; v. anche J. Vidmar, *Democratic Statehood in International Law. The Emergence of New States in Post-Cold War Practice*, Oxford ecc., 2013, *passim*), e quindi come una condizione *procedurale* tendenzialmente necessaria, anche se *non sufficiente* (non essendo l'unica e, soprattutto, non dando in ogni caso vita ad un diritto o a qualsivoglia titolo giuridico ad ottenere l'indipendenza) di una secessione (profilo sul quale, volendo, v. già A. Tancredi, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001, p. 682 ss.). Ma quale norma giuridica internazionale consiglierebbe, quantomeno, il ricorso ad una consultazione referendaria per legittimare, se non per legalizzare, ogni processo di formazione di nuova statualità? Non tanto un principio democratico il cui *status* nell'ordinamento internazionale resta discusso, quanto invece una delle polimorfe 'riemersioni' del principio generale di autodeterminazione dei popoli. Come infatti osservato da Antonio Cassese (*op. cit.*, p. 126 ss.), il principio di autodeterminazione, oltre ad aver dato vita ad una serie di regole consuetudinarie e pattizie, resta innanzitutto un principio (generale), in quanto tale non necessariamente applicabile (o non applicabile) a fattispecie tipiche, ma capace nel suo nucleo essenziale di divenire metro di valutazione anche in contesti, come ad esempio la secessione, nei quali non sussisterebbe una chiara disciplina internazionale. Ed il suo nucleo essenziale consiste proprio nell'individuazione di un metodo più che di un risultato, e cioè nella necessità di non prescindere dalla volontà di una popolazione ogni qual volta il destino della stessa venga in gioco. Purché, lo ripetiamo, si tratti di una volontà liberamente e genuinamente espressa.

4. È possibile considerare il referendum che ha avuto luogo in Crimea il 16 marzo 2014 come una libera e genuina manifestazione di volontà, da cui potrebbe discendere quantomeno un effetto di legittimazione politica del mutamento territoriale subito dall'Ucraina? Consistenti dubbi a tal riguardo sono stati espressi da diversi Stati intervenuti nel corso dei dibattiti svoltisi in seno al Consiglio di sicurezza ed all'Assemblea generale dell'ONU, dalla Commissione di Venezia del Consiglio di Europa e dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. In tutte queste valutazioni, infatti, è stato osservato che il referendum in questione non avrebbe rispettato diversi *standards* internazionali di validità, *standards* che secondo alcuni sarebbero in via di affermazione sul piano del diritto generale, ma che per altra via si possono, in realtà, considerare come già direttamente deducibili dal principio generale di autodeterminazione, in quanto strettamente funzionali alla garanzia dell'espressione di una 'free and genuine will' da parte di tutta la popolazione interessata (a tal riguardo, ad esempio, J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006², p. 620, fa discendere dai principi annessi alla risoluzione 1541 (XV) adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 15 dicembre 1960, il requisito di una «full information made available to the people concerned», mentre Y. Beigbeder, *op. cit.*, par. 46, condiziona la libertà del voto referendario *inter alia* all'assenza di coercizione ed intimidazione, ed A. Peters, *op. cit.*, ritiene necessario tra l'altro un territorio pacificato attraverso il ritiro di truppe di occupazione, l'adozione di un atteggiamento

neutrale da parte delle autorità locali, e la presenza di osservatori provenienti da istituzioni internazionali). Secondo la Costa Rica – la cui dichiarazione dinanzi all’Assemblea generale dell’ONU vale la pena di riportare per intero – «To be genuine, self-determination must be preceded by open debate based on clear rules accepted by all parties, impartial authorities and the presenting of real options to the people. Furthermore, self-determination must be exercised without exclusion, influence or intimidation. Unfortunately, these elements were absent in this case» (UN Doc. A/68/PV.80 del 27 marzo 2014, p. 9). L’impossibilità di considerare come libera una consultazione referendaria svolta «under the barrel of a gun» (così il Regno Unito, UN Doc. S/PV.7134 del 13 marzo 2014, p. 8), e cioè sotto l’occupazione militare e l’intimidazione dello Stato la riunificazione col quale era oggetto di quesito referendario, fu ribadita da diversi Paesi in sede ONU (v. l’intervento dell’Australia, *ibidem*, p. 14; degli Stati Uniti, UN Doc. S/PV. 7138, cit., p. 4; della Repubblica di Corea, *ibidem*, p. 9; del Lussemburgo, *ibidem*, pp. 10-11; del Liechtenstein, UN Doc. A/68/PV.80, cit., p. 7; dell’Islanda, *ibidem*, p. 12; della Moldavia, *ibidem*, p. 22). L’unico Paese che parlò di referendum legittimo «in line with the right of self-determination» fu la Corea del Nord (*ibidem*, p. 21). Appunti furono mossi anche alla formulazione del quesito referendario «reduced to a choice between two ways of saying yes» (così la Francia, UN Doc. S/PV.7138, cit., p. 4). Quanto invece alla Commissione di Venezia del Consiglio di Europa, nel parere reso il 21 marzo 2014 «on “Whether the Decision Taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to Organise a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea’s 1992 Constitution is Compatible with Constitutional Principles”» (Consiglio d’Europa, Commissione di Venezia, parere n. 762/2014, CDL-AD(2014)002 del 21 marzo 2014), oltre a rilevare la violazione di una serie di disposizioni della Costituzione ucraina, essa affermò che alcune circostanze «make it appear questionable whether the referendum of 16 March 2014 could be held in compliance with international standards». Tali circostanze hanno a che fare con «the massive public presence of (paramilitary) forces»; l’inesistenza di una legge di preesistente regolazione del referendum; la violazione della libertà di espressione; il periodo assai breve (dieci giorni) intercorso tra l’indizione e lo svolgimento del referendum; il fatto che «the referendum question is not worded neutrally»; ed infine l’assenza di ogni sforzo per giungere ad una soluzione negoziata prima dello svolgimento della consultazione (*ibidem*, par. 22-25). Addirittura profili di violazione non solo delle libertà più naturalmente connesse all’esercizio del voto (tra cui la libera diffusione delle informazioni, la libertà di associazione, riunione e dibattito, la libertà di critica, di pubblicazione di testi e di campagna elettorale), alcune delle quali sancite dagli articoli 19, 21 e 22 del Patto sui diritti civili e politici, ma anche di altre norme di tutela dei diritti dell’uomo (incluse quelle che proibiscono il rapimento, la violenza, l’illecito arresto e detenzione, la tortura ed i maltrattamenti, ed in alcuni casi la sparizione) operate ai danni di giornalisti e rappresentanti della società civile percepiti come contrari al referendum, emergono poi nel rapporto dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite sui diritti umani (*Report on the Human Rights Situation in Ukraine*, cit., par. 83-85). Anche secondo questo rapporto, peraltro, «The presence of paramilitary and so called self-defence groups as well as soldiers without insignia, widely believed to be from the Russian Federation, was also *not* conducive to an environment in which the will of the voters could be exercised *freely*» (*ibidem*, par. 86; corsivo aggiunto). Insomma, vi sono elementi sufficienti per escludere che il referendum del 16 marzo 2014 si sia svolto in condizioni tali da garantire un’espressione quantomeno libera della volontà popolare, così come invece prescrive il principio dal quale potrebbero potenzialmente

discendere effetti di legittimazione politica anche in situazioni non coperte dalle regole classiche sull'autodeterminazione dei popoli.

Sotto questo profilo, sembrano corrette le dichiarazioni di assenza di effetti giuridici rese dai *leaders* del G-7 il 12 marzo 2014 (G-7, *Leaders Statement*, disponibile su www.whitehouse.gov), e l'affermazione dell'assenza di validità del referendum in oggetto, e della sua conseguente incapacità di formare la base di ogni alterazione dello *status* della Crimea e della città di Sebastopoli, contenute invece nella risoluzione 68/262 adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 27 marzo 2014.

5. Diversi Stati intervenuti nel corso dei dibattiti svoltisi in seno agli organi delle Nazioni Unite, al pari dei Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea (v. Consiglio dell'Unione europea, *Statement of the Heads of States or Government on Ukraine*, Brussels, 6 marzo 2014, par. 2, disponibile su www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf), e dei Presidenti del Consiglio e della Commissione europea (vedine il *joint statement* del 16 marzo 2014, disponibile su www.europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-71_en.htm?locale=FR) hanno altresì sostenuto che il referendum del 16 marzo era da considerarsi *illecito*, non solo dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale ucraino ma anche di quello internazionale. A prima vista, parrebbe trattarsi di un'affermazione di dubbio fondamento. Se infatti il diritto internazionale resta neutrale verso i processi di separazione (nel senso che non li vieta né autorizza), ne dovrebbe discendere che un gruppo di identità infrastatale non va soggetto ad alcun divieto di convocare un referendum indipendentista posto da una norma internazionale. Tanto più che il principio di integrità territoriale, come osservato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (*Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, cit., par. 80), ha una portata esclusivamente interstatale, sicché non può dirsi che il diritto internazionale protegga gli Stati da fenomeni interni di disaggregazione. Tutto ciò è vero, ma è altrettanto vero che la neutralità del diritto internazionale verso i fenomeni di secessione viene meno quando il distacco è l'effetto diretto di un atto di aggressione da parte di uno Stato terzo, ovvero allorché la secessione, com'è avvenuto nel caso della Crimea, è in realtà preordinata ad un'annessione mediante la minaccia e l'uso della forza. Rileva, a tal proposito, il paragrafo 81 del parere sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (parere richiamato dalle autorità della Crimea nel preambolo della loro dichiarazione di indipendenza dell'11 marzo 2014), laddove la Corte, richiamando i casi della Rhodesia del sud, di Cipro del nord e della Repubblica Srpska, notò che «the illegality attached to the declarations of independence thus stemmed not from the unilateral character of these declarations as such, but from the fact that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (*jus cogens*)». Peraltro, dal già ricordato parere sulla Namibia può farsi discendere l'indisponibilità della Corte ad ammettere che una consultazione popolare (in quel caso il plebiscito la cui celebrazione era stata proposta dal Sudafrica incontrando il diniego della Corte) possa sanare una situazione di pregressa illegalità internazionale, in particolare se l'organizzazione e lo svolgimento della consultazione sono affidati, anche solo in parte, alle autorità straniere che detengono illegalmente il controllo del territorio in questione. In altri termini, quello che è ricavabile in particolare dal paragrafo 81 del parere sul Kosovo è che, secondo la Corte internazionale di giustizia, ogni atto che sia connesso eziologicamente e

teleologicamente in modo diretto ad un precedente illecito uso della forza risulti automaticamente macchiato dalla stessa illiceità.

Se questa ricostruzione fosse corretta, il referendum in Crimea dovrebbe essere considerato a sua volta illecito per lo specifico contesto in cui si è svolto. Restano certo degli interrogativi sul piano strettamente formale. Non è chiaro, in particolare, se la Corte utilizzando la figura dell'illiceità per connessione intenda riferirsi alla categoria dell'illecito composto, come prospettato in dottrina proprio in riferimento alla Crimea da Weckel (v. P. Weckel, "Le conflit entre la Russie et l'Ukraine: la Russie organise un référendum en Crimée préalable à l'annexion", in *Sentinelle, Bulletin* n. 383 del 16 marzo 2014, disponibile su www.sentinelle-droit-international.fr). Se così fosse, sarebbe necessario, sotto il profilo soggettivo, imputare alla Russia tutti gli atti avvinti dalla stessa finalità (referendum incluso). Qualche dubbio resta, poiché l'automatica illiceità che, a parere della Corte, sembrerebbe colpire tutti gli atti collegati all'iniziale ed illecito uso della forza non è l'effetto tipico dell'illecito composto, che per configurarsi richiede sì una catena di atti aderenti ad un intento unitario, ma non esclude che gli stessi possano essere anche leciti se individualmente considerati (v. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, Part 2, 1978, p. 93). D'altro canto, i diversi atti che divengono illeciti per connessione sembrerebbero quasi configurarsi come il prolungamento o la continuazione con altri mezzi dell'iniziale aggressione, senza però che appaia del tutto appropriato il ricorso alla categoria dell'illecito continuato, che a sua volta consiste in un «single course of conduct extending over a period of time but remaining the same» (*ibidem*, p. 92). Secondo un altro punto di vista (C. Walter, "Postscript: Self-Determination, Secession, and the Crimean Crisis 2014", in *Self-Determination and Secession in International Law*, C. Walter, A. Von Ungern-Sternberg, K. Abushov (eds), Oxford, 2014, p. 293 ss.), poi, l'illecito consistente nella violazione dell'integrità territoriale di uno Stato potrebbe eccezionalmente ascriversi anche a gruppi secessionisti, qualora il Consiglio di sicurezza dell'ONU – com'è, ad esempio, avvenuto nel caso della Bosnia-Erzegovina attraverso la risoluzione 787 (1992) del 16 novembre 1992 (par. 3) – richieda a tutte le parti di un conflitto interno di rispettare l'integrità territoriale di uno Stato e respinga la creazione di «entities unilaterally declared». Formalismi a parte, se ragioniamo sulla base del paragrafo 81 del parere sul Kosovo, l'iniziale grave illiceità consistente in un intervento armato diretto della Russia contro la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina sembrerebbe tale da travolgere tutti gli atti ad esso legati da nesso causale e teleologico diretto, e quindi anche il referendum del 16 marzo. Su un distinto versante, è senz'altro da considerare illecita, per violazione dell'art. 4 del I Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, la condotta mantenuta dalla Russia come potenza occupante, consistente nell'appoggio decisivo e diretto all'organizzazione di un referendum teso all'annessione del territorio occupato.

6. Per concludere, e a tutto volere concedere agli argomenti impiegati dalla Russia, resta un ultimo ostacolo alla possibilità di giustificare l'intervento armato di Mosca a sostegno dell'asserita autodeterminazione della Crimea, ostacolo evocato dagli Stati Uniti davanti all'Assemblea generale dell'ONU (UN Doc. A/68/PV.80, cit., p. 6). Anche nelle ipotesi classiche di autodeterminazione, infatti, si è sempre escluso che la garanzia dell'esercizio di quel diritto potesse passare attraverso un uso diretto della forza da parte di Stati terzi (v. A. Cassese, *op. cit.*, p. 152), del tipo di quello posto in essere dalla Russia in Crimea (al riguardo, sia consentito rinviare ad A. Tancredi, "The Russian Annexation of the Crimea: Questions Relating to the Use of Force", in *QIL – Questions of International Law* 2014,

Zoom-out 1, p. 5 ss.). Tutt'al più, ed essenzialmente nell'ambito della prassi riguardante la lotta a regimi razzisti (v. V. Grado, *Guerre civili e terzi Stati*, Padova, 1998, p. 142), sono state ammesse forme di aiuto militare indiretto come la fornitura di equipaggiamento militare, di assistenza tecnica o di basi ed appoggio logistico.

Antonello Tancredi

Abstract. The Crisis in Crimea, Referenda and the Self-determination of Peoples

This paper aims to analyze the merits of the appeal to the principle of self-determination of peoples made by the Crimean authorities and those of the Russian Federation in support of their actions which resulted, in March of 2014, in the Russian annexation of the Crimean peninsula, part of the sovereign territory of Ukraine. Given that there are no elements to invoke an alleged right to remedial secession, this contribution debates the legal status of referenda under international law, their relationship with self-determination, and the validity and legality of the referendum carried out in Crimea on 16 March 2014.

Keywords: Crimea; self-determination of peoples; referendum; Russia; validity; legality.

Notizie sull'Autore:

Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Palermo
antonello.tancredi@unipa.it