

## La crisi in Crimea

### Le reazioni alla 'sottrazione' della Crimea all'Ucraina. Quali garanzie del diritto internazionale di fronte a gravi illeciti imputati a grandi potenze?

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. Le misure restrittive individuali adottate da Stati Uniti e Unione europea. – 3. Questioni preliminari rispetto all'analisi dell'efficacia di tali misure. – 4. Gli obiettivi giuridici della reazione. – 5. *Segue:* e gli obiettivi politici. – 6. Brevi cenni sugli strumenti posti dall'ordinamento internazionale a garanzia delle proprie norme in caso di gravi illeciti statali. – 7. *Segue:* in particolare, qualora questi siano perpetrati da grandi potenze, in violazione della disciplina sull'uso della forza. – 8. I limiti dell'obbligo di non riconoscere gli effetti giuridici derivanti dalla situazione creata dal grave illecito attribuito alla Federazione russa.

1. È un fatto che, l'11 marzo scorso, le autorità della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli abbiano unilateralmente dichiarato l'indipendenza dall'Ucraina. È un fatto che, il successivo 16 marzo, un *referendum* popolare abbia perfezionato gli effetti di tale dichiarazione, esprimendosi in favore dell'adesione alla Federazione russa. È un fatto che, due giorni dopo, a Mosca, sia stato stipulato un accordo per l'integrazione della penisola crimeana nella Federazione russa.



Stati Uniti d'America, *Executive Order n. 13660* del 6 marzo 2014, *Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine* ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov))

Unione europea, Consiglio: decisione 2014/145/ PESC e regolamento (UE) n. 269/2014 del 17 marzo 2014, concernenti misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, in GU L 78 del 17 marzo 2014 ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu))

Una parte della comunità internazionale, ritenendo che questi eventi dipendessero dalla massiccia presenza di truppe russe in Crimea – sfociata nel controllo dell'area – e che le autorità indipendentiste filo-russe si fossero insediate al potere, esautorando le autorità governative ucraine, grazie a tale controllo (dando vita a un vero e proprio Governo fantoccio), si è attivata reagendo contro la Federazione russa. L'accusa è di aver causato, per via dell'illecito ricorso alla forza armata in territorio ucraino, il distacco e l'immediata annessione della Crimea, in violazione delle norme internazionali a tutela della sovranità e dell'integrità territoriale e di quelle che limitano l'uso della forza nelle relazioni interstatali: in breve, di essersi resa responsabile di un'acquisizione territoriale illegittima. Un grave illecito di diritto internazionale. Forse il più grave. La Russia naturalmente ha respinto ogni addebito, sostenendo che la propria presenza militare in Ucraina fosse consentita dal diritto internazionale (al contempo, consuetudinario e pattizio).

La reazione, manovrata da alcuni Stati e organizzazioni internazionali per lo più di stampo occidentale, ha assunto varie forme e intensità: ritorsioni, misure restrittive individuali, negato riconoscimento degli effetti giuridici derivanti dalla situazione venutasi a determinare in via di fatto.

2. Lasciando da parte le misure catalogabili tra le ritorsioni (temporanea estromissione della Russia dal G-8, sospensione dei colloqui con l'Unione europea e la NATO in materia di cooperazione economica e militare, raffreddamento delle relazioni bilaterali con diversi Stati), e rinviando a più avanti alcune riflessioni sul mancato riconoscimento dell'annessione (*infra*, par. 8), colpisce come la stragrande maggioranza dei commentatori abbia giudicato le sanzioni individuali inefficaci, se non perfino velleitarie.

Falliti i tentativi di soluzione della crisi attraverso i canali diplomatici, ed esaurita la possibilità di reagire dall'interno del sistema delle Nazioni Unite, a causa del veto russo al progetto di risoluzione discusso il 15 marzo 2014 nel Consiglio di sicurezza (UN Doc. S/2014/189 del 15 marzo 2014), Stati Uniti, Unione europea e alcuni altri Stati occidentali hanno concordato una strategia sanzionatoria per gradi, comprensiva di restrizioni di natura ed intensità variabili, inizialmente rivolte verso individui ed entità ritenuti colpevoli di avere in qualche misura contribuito al mutamento di governo nella provincia ucraina della Crimea. Gli Stati Uniti, tramite l'*Executive Order* n. 13660 del 6 marzo 2014, il cui ambito di applicazione soggettiva è stato poi esteso dall'*Executive Order* n. 13661 del 17 marzo 2014 e dall'*Executive Order* n. 13662 del 20 marzo 2014. L'Unione europea, tramite la decisione n. 2014/145/PESC del Consiglio e il regolamento (UE) n. 269/2014 del Consiglio, entrambi del 17 marzo 2014; successivamente attuati da una serie di regolamenti di esecuzione (UE) del Consiglio: n. 284/2014 del 21 marzo, n. 433/2014 del 28 aprile, n. 477/2014 del 12 maggio 2014. In primo piano, com'è noto, il congelamento di fondi e risorse economiche e l'interdizione all'ingresso e al transito nei rispettivi territori a carico di una serie di individui di nazionalità russa e ucraina.

In un primo momento (*Order* n. 13660, cit.; regolamento (UE) n. 269/2014, cit.) l'esatta qualificazione giuridica di tali misure poteva apparire incerta, poiché esse si indirizzavano a privati cittadini ucraini, evitavano di colpire individui-organi russi, ignoravano qualsivoglia illecito statale e restringevano il loro bersaglio alle attività di coloro che assunsero il potere in Crimea senza il consenso ucraino (nel caso degli Stati Uniti) e a quelle attività individuali tese a compromettere o minacciare l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina (nel caso dell'Unione europea). Si poteva allora pensare a «misure di polizia», anziché a vere e proprie «reazioni a un illecito» (P. De Sena, L. Gradoni, «Crimea: le ragioni del torto (russo) e il torto delle ragioni (occidentali)» del 21 marzo 2014, disponibile su [www.sidi-isil.org/sidiblog](http://www.sidi-isil.org/sidiblog)). Le delibere varate in un secondo momento (*Orders* n. 13661 e n. 13662, cit.; regolamenti di esecuzione (UE) n. 284/2014, n. 433/2014 e n. 477/2014, cit.) sembrano aver attenuato simili ambiguità. Esse sono dirette verso individui-organi russi, per giunta al vertice delle gerarchie politiche e militari, considerati responsabili dell'illegittima acquisizione della penisola crimeana, e si propongono di far fronte ad illeciti perpetrati dalla Russia, la cui responsabilità sul piano delle relazioni interstatali ha via via acquisito maggiore visibilità, soprattutto nelle argomentazioni statunitensi. Gli Stati Uniti hanno infatti precisato di voler rispondere alle attività del Governo russo, «including the recent deployment of [...] military forces in the Crimea region of Ukraine» (*Order* n. 13661, cit., par. 2 del preambolo) e «its purported annexation of Crimea and its use of force in Ukraine» (*Order* n. 13662, cit., par. 2 del preambolo). Si assiste insomma a una qualche evoluzione della politica sanzionatoria, data dal rafforzamento della dimensione statale della responsabilità da far valere.

Non può ragionevolmente escludersi che ci si trovi in presenza di comportamenti coercitivi unilaterali, in partenza non propriamente leciti, nella misura in cui disattendono norme internazionali relative al trattamento dei cittadini stranieri e degli organi di Stati stranieri (e, tra questi, degli organi di rango più elevato). È vero però che i relativi prov-

vedimenti evitano di circostanziare in termini giuridici la legittimità e il fondamento della reazione. Tuttavia, la prassi in materia dimostra come solo raramente i soggetti non direttamente lesi da un grave illecito, disposti ad attivarsi nell'interesse generale, si sforzino di argomentare in punto di diritto. Per vari motivi, infatti, è loro premura eludere sul piano formale l'assunzione del ruolo di gendarmi internazionali (M. Dawidowicz, "Public Law Enforcement without Public Law Safeguards?", in *The British Year Book of International Law* 2006, p. 333 ss., pp. 350, 418).

3. Ora, ci interessa capire se le misure restrittive individuali prese in risposta all'annessione della Crimea alla Federazione russa siano davvero inefficaci.

L'interrogativo rileva a prescindere, in primo luogo, dal problema se siano o meno ammesse, nell'ordinamento internazionale vigente, misure coercitive pacifiche adottate nell'interesse generale da soggetti non materialmente lesi da un illecito particolarmente grave, qual è in principio quello attribuito alla Russia (aspetto su cui comunque torneremo *infra*, nel par. 6). Ciò che importa ai nostri fini è che esse siano state effettivamente adottate.

In secondo luogo, l'interrogativo rileva a prescindere dall'opportunità di assumere alla base della nozione di grave illecito internazionale la grave violazione di un obbligo derivante da una norma imperativa (nella logica dell'art. 40 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti illeciti, approvato dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001: UN Doc. A/56/10, d'ora in avanti, Progetto; e del corrispondente art. 41 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, approvato nel 2011: UN Doc. A/66/10, d'ora in avanti, Progetto II, che nel prosieguo del lavoro verrà richiamato solo laddove le relative disposizioni si discostino da quelle del Progetto, per il resto risultando, *mutatis mutandis*, pienamente corrispondente) o la grave violazione di una norma produttiva di un obbligo *erga omnes* (nell'ottica della risoluzione adottata dall'*Institut de droit international* nel 2005: *Annuaire de l'Institut de droit international* 2006, vol. 71-II, p. 287 ss.). In entrambi i casi, infatti, le fattispecie materiali rilevanti sono l'aggressione (ai sensi dell'art. 39 della Carta dell'ONU e della risoluzione dell'Assemblea generale 3314 (XXIX) del 14 dicembre 1974) e l'attacco armato (ai sensi dell'art. 51 della Carta), di cui la Russia, per via dell'intrusione militare in Ucraina tesa all'incorporazione della Crimea, non giustificabile secondo alcuno degli argomenti tratti a sostegno (intervento a protezione dei propri cittadini all'estero; intervento su richiesta delle autorità crimeane e del Capo di Stato ucraino rifugiatosi in Russia in seguito alla sua destituzione; presenza militare conforme all'accordo bilaterale del 28 maggio 1997 sullo stazionamento della flotta russa del Mar Nero), sembra essersi macchiata, benché le operazioni siano state condotte in larga parte senza aprire il fuoco e i danni a cose e persone siano rimasti assai circoscritti (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., disponibile su [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org)). Per giunta, l'intervento russo sembrerebbe aver dato luogo all'occupazione militare della penisola crimeana (così le dichiarazioni di alcuni delegati statali nei dibattiti in seno al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale: UN Doc. S/PV.7125 del 3 marzo 2014; UN Doc. S/PV.7144 del 19 marzo 2014; UN Doc. A/68/PV.80 del 27 marzo 2014), con conseguente rilevanza di quel ramo dello *ius in bello* avente ad oggetto i diritti e gli obblighi della Potenza occupante (Regolamento dell'Aja del 1907; quarta Convenzione di Ginevra del 1949; primo Protocollo addizionale del 1977), che fa divieto a quest'ultima di agire in modo da modificare lo *status* giuridico dell'area occupata, e le impone di prendere tutte le misure in suo possesso per prevenire siffatta variazione (per cui, l'azione russa, preordinata a creare le condizioni affinché le

autorità crimeane potessero proclamare l'indipendenza e indire il *referendum* sull'annessione, ne costituirebbe una violazione). Si tratta, nelle ipotesi che ci interessano, di norme suscettibili di essere fatte valere anche da soggetti non direttamente coinvolti nell'occupazione (art. 1 della quarta Convenzione di Ginevra del 1949; art. 1, par. 1, del primo Protocollo addizionale del 1977).

Né ai nostri fini occorre soffermarsi più di tanto sull'agnosticismo che contraddistingue l'art. 54 del Progetto, in ragione dell'equivoco riferimento al diritto degli Stati (organizzazioni internazionali) diversi dallo Stato leso (legittimati a invocare la responsabilità di chi abbia violato un obbligo nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, ai sensi dell'art. 48, par. 1, lett. *b*); e dell'art. 49, par. 3, del Progetto II) di ricorrere a «lawful measures» per assicurare la cessazione dell'illecito e la riparazione a beneficio dello Stato leso. È vero che, così com'è formulata, tale disposizione lascia irrisolto il problema se si possano adottare misure di carattere coercitivo (lecite solo se e in quanto rispondano ad illeciti altrui) o soltanto ritorsioni (di per sé in partenza sempre lecite). Si tratta del resto di un effetto voluto dalla stessa Commissione (per una ricostruzione del problema e un'interpretazione orientata verso la prima alternativa, v. L.A. Sicilianos, "Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations Owed to the International Community", in *The Law of International Responsibility*, J. Crawford *et al.* (eds), Oxford, 2010, p. 1137 ss., p. 1144 ss.). In ogni caso, quest'ultima concepisce l'art. 54 come una *saving clause*, lasciando la soluzione del problema dell'ammissibilità di misure coercitive collettive nell'interesse generale al «further development of international law», preoccupandosi «not to prejudice any position» (UN Doc. A/56/10, cit., p. 139, paragrafi 6-7), il che implicitamente fa salva la posizione favorevole all'ammissibilità, non foss'altro per lo sviluppo progressivamente vissuto dall'ordinamento in seguito al 2001, di cui la reazione alla crisi in Crimea sembrerebbe costituire un esempio.

Per rispondere al nostro interrogativo occorre piuttosto, una volta (eventualmente) assodata la gravità dell'illecito, da un lato, domandarsi quali siano gli obiettivi giuridici e politici perseguiti dagli autori delle misure restrittive in esame (*infra*, paragrafi 4-5); dall'altro, ricostruire, nei limiti di spazio consentiti, il modo di operare delle garanzie che l'ordinamento internazionale associa alle violazioni più gravi commesse dagli Stati... più forti (*infra*, paragrafi 6-8).

4. Partendo dagli obiettivi di carattere giuridico (che s'intrecciano inevitabilmente con quelli di carattere politico), bisogna verificare a quali aspetti del contenuto della responsabilità statale per atti illeciti le misure restrittive europee e statunitensi intendano dare attuazione. Chiaramente, merita pure di essere individuata la norma primaria violata dall'atto illecito all'origine della reazione.

L'unica ipotesi che legittimi la reazione unilaterale di soggetti non direttamente lesi è data dalla violazione di una norma produttiva di un obbligo *erga omnes*, per sua natura esigibile da tutti per conto della comunità internazionale. È questa del resto la posizione dell'*Institut de droit international* (art. 5 della risoluzione cit., che eleva il presupposto della reazione alla «widely acknowledged grave breach» della predetta norma). Resterebbe semmai il problema (oltre che di identificare forme e modalità della reazione consentita) di coordinare l'insieme delle reazioni potenzialmente assumibili. In quest'ottica, lo Stato leso sembrerebbe godere di una legittimazione ad agire prioritaria per l'esercizio di poteri collettivi per conto della comunità, trovandosi in una posizione privilegiata rispetto agli altri, per via della maggiore inerenza all'illecito (come d'altronde confermato dal Progetto, v. P. Picone, "Il ruolo dello Stato leso nelle reazioni collettive alle violazioni di ob-

blighi *erga omnes*”, in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 957 ss., p. 974 ss.), potendo prendere l’iniziativa della risposta e del coordinamento delle attività concorrenti dei terzi soggetti, in mancanza della quale questi ultimi restano liberi di attivarsi.

Nel caso della crisi in Crimea, l’Ucraina (i cui diritti soggettivi sono stati violati dal grave illecito ascritto alla Russia) non sembra aver voluto assumere fino in fondo tale ruolo (malgrado abbia allertato il Consiglio di sicurezza, ai sensi dell’art. 35 della Carta: UN Doc. S/2014/136 del 28 febbraio 2014; e si sia poi dichiarata vittima di un atto di aggressione e di un’occupazione militare: UN Doc. S/PV.7125, cit., pp. 13, 15; UN Doc. S/PV.7144, cit., p. 5), di fatto lasciando spazio alle autonome iniziative di coloro che si sono dimostrati pronti a reagire. In effetti, nella seduta del Consiglio di sicurezza immediatamente successiva all’annessione, la delegazione ucraina si è limitata a chiedere al «civilized world not to recognize the illegitimately declared independence of Crimea and its violent dismembering from the territory of the country» (*ibidem*). È stato inoltre auspicato il dispiegamento di missioni di monitoraggio sotto l’egida dell’ONU e dell’OSCE. È degna di nota, ancora, l’accettazione della giurisdizione della Corte penale internazionale, effettuata il 9 aprile 2014 in conformità all’art. 12, par. 3, dello Statuto, rispetto ai crimini commessi in territorio ucraino dal 21 novembre 2013 al 22 febbraio 2014. A ben vedere, essa sembra testimoniare l’inerzia dell’Ucraina rispetto al grave illecito che si è consumato ai suoi danni. In effetti, la limitazione temporale della relativa dichiarazione al periodo in cui ha avuto luogo la repressione delle proteste di piazza di una parte della popolazione locale preclude alla Corte di occuparsi dei crimini perpetrati in territorio ucraino con l’avvio delle operazioni militari russe. Si tratta di una circostanza resa ancora più evidente dal fatto che l’accettazione della giurisdizione della Corte era stata autorizzata dal Parlamento ucraino senza alcun limite di durata. Non si registrano, infine, richieste di assistenza militare da parte del Governo di Kiev allo scopo di respingere l’attacco russo.

L’unico tentativo di orientare la condotta altrui può semmai ravvisarsi nell’appello dell’Ucraina ai membri dell’ONU «to find the means and measures in the Security Council and the United Nations, as well as at the bilateral level, to do the utmost possible to stop the aggressor», dal momento che «the question of how to stop the aggressor concerns all of us» (UN Doc. S/PV.7138 del 15 marzo 2014, pp. 11-12). Se non altro, dunque, è stato precisato lo scopo da perseguire attraverso la reazione.

Ora, i provvedimenti presi da Stati Uniti ed Unione europea mirano evidentemente (oltre a riaffermare l’efficacia e la corretta interpretazione delle norme venute in rilievo) a far valere la responsabilità della Russia, in qualità di soggetti non direttamente lesi, ai fini indicati dall’art. 48, par. 2, del Progetto: ottenere la cessazione del comportamento contestato, data la sua prosecuzione, la prestazione di adeguate garanzie di non reiterazione e l’adempimento, nell’interesse dell’Ucraina, dell’obbligo di riparazione del pregiudizio causato.

A ben vedere, però, la prima e la seconda finalità sembrano acquisire un rilievo assorbente, in linea con le indicate aspirazioni ucraine. In effetti, tali provvedimenti appaiono per lo più preordinati a indurre la Russia a metter fine all’ingiustificato utilizzo della forza armata e a prevenirne la diffusione in altre parti dell’Ucraina, dati i forti rischi esistenti (in particolare, precludere l’acquisizione di ulteriori segmenti di territorio ucraino, riportare i militari russi ai quantitativi e ai presidi precedenti allo scoppio della crisi, addivenire a un compromesso politico con il Governo ucraino). Gli Stati Uniti hanno dapprima dichiarato di essere disposti a compiere «additional steps if Russian aggression [...] continue», poi chiarito come, nel reagire all’aggressione russa, occorresse ispirarsi all’esigenza per cui «what happened in Crimea cannot be repeated in other parts of U-

kraine» (UN Doc. S/PV.7144, cit., p. 10). Dal canto suo, l'Unione europea, dopo aver annunciato l'adozione di misure restrittive individuali, ha precisato di voler sollecitare la Russia a «immediately withdraw its forces back to their pre-crisis numbers and garrisons [...], begin direct discussions with the government of Ukraine and avail itself of all relevant international mechanisms to find a peaceful and negotiated solution», constatando come fosse ancora possibile «avoid a negative spiral» (conclusioni del Consiglio affari esteri del 17 marzo 2014 sulla crisi in Ucraina, paragrafi 3-4).

Quanto alla prestazione di garanzie di non ripetizione, è noto come essa sia funzionalmente collegata alla cessazione dell'illecito, come distinta e autonoma conseguenza giuridica di questo (UN Doc. A/56/10, cit., p. 90, par. 11). Il punto è valorizzato dalla Commissione del diritto internazionale, che non a caso ha inserito i due istituti in un'unica disposizione del Progetto: l'art. 30 (sul presupposto, tra l'altro, che la nozione di illecito continuato implichi non solo l'estensione nel tempo della violazione, ma anche il rischio di una sua ripetizione: ivi, p. 88, paragrafi 1-3). L'autonomia del relativo obbligo (che oggi può ritenersi stabilito dal diritto consuetudinario: S. Barbier, "Assurances and Guarantees of Non-Ripetition", in *The Law*, cit., p. 551 ss., p. 552 ss.) non ha implicazioni solo teoriche. Essa incide sulla portata delle facoltà spettanti al soggetto che invoca la responsabilità altrui, specie qualora non sia direttamente leso dall'illecito in causa. L'art. 48, par. 2, del Progetto, alla lett. a) prevede che si possa reclamare a proprio nome garanzie di non reiterazione dallo Stato responsabile; alla lett. b) consente invece di reclamare la riparazione nel solo interesse dello Stato leso (o dei beneficiari materiali dell'obbligo violato). Inoltre, tali garanzie tendenzialmente sono eccezionali: secondo la Commissione, la *ratio* loro sottostante vorrebbe che siano fornite soprattutto in presenza di illeciti particolarmente gravi. Quanto precede, com'è chiaro, contribuisce significativamente all'inquadramento del caso in esame.

Si tratta tuttavia di un obiettivo, la non reiterazione, raggiunto solo in parte, data la massiccia mobilitazione di truppe russe verso nord lungo il confine meridionale dell'Ucraina, nei giorni successivi all'annessione della Crimea, e l'estensione a catena delle spinte separatiste in altre zone del Paese, col sostegno della Russia. Il conflitto armato che ne è scaturito ha portato alcune regioni sud orientali a dichiarare l'indipendenza da Kiev. Non ne è però seguita l'incorporazione nella Federazione russa. Sarà un caso, ma in qualche misura si è riusciti a prevenire ulteriori espansioni dell'autorità russa in territorio ucraino.

Quanto invece alle finalità legate all'esigenza di porre fine all'illecito e riparare i danni da questo generati, è evidente che – al di fuori di incalcolabili importi dovuti a titolo risarcitorio e impraticabili atti a motivo di soddisfazione – l'aspetto senz'altro prevalente è dato dalla restituzione della Crimea all'Ucraina. Verrebbe così ripristinata la situazione preesistente all'annessione. Questo obiettivo tuttavia non traspare dalle dichiarazioni rese da Stati Uniti e Unione europea all'atto di adottare le rispettive misure restrittive. Com'è noto, un tipico caso in cui i due istituti – cessazione e riparazione in forma specifica – si sovrappongono, sollevando problemi di coordinamento, è dato proprio dalla restituzione di territori illegittimamente acquisiti. Tuttavia, i relativi obblighi sembrano avere un peso diverso: metter fine a un comportamento anti-giuridico non implica necessariamente il ristabilimento dello *status quo ante*; restituire un territorio illecitamente acquisito non elimina tutte le ripercussioni d'ordine giuridico e materiale provocate dall'annessione, quali ad esempio la requisizione di beni e servizi (così i commenti agli art. 30 e 35 del Progetto: UN Doc. A/56/10, cit., p. 89, paragrafi 7-8, p. 98, par. 6).

Si tratta di una strada che la Russia difficilmente percorrerà. L'incorporazione della Crimea sembra, per vari motivi, irreversibile. E, se anche la si fosse voluta neutralizzare, si

sarebbe semmai dovuto ricorrere fin dall'inizio a misure ben più invasive di quelle varate finora. Anche il ruolo defilato della NATO sembra deporre in tal senso. In ogni caso, Stati Uniti e Unione europea faticerebbero verosimilmente a tollerare la restituzione della Crimea all'Ucraina in spregio alla volontà della popolazione locale, la quale (formalmente) ha votato l'adesione alla Russia a larga maggioranza (E. Posner, "What to Do About Crimea? Nothing" del 27 marzo 2014, disponibile su [www.slate.com](http://www.slate.com)). Pertanto, rispetto alla prospettiva del ripristino dello *status quo ante*, le misure europee e statunitensi, più che inefficaci, sembrano estranee.

Infine, va ancora sottolineato che dalle rilevate finalità primariamente perseguite da Stati Uniti e Unione europea discende che l'azione asseritamente illecita all'origine della reazione consiste in prevalenza nell'utilizzo della forza non consentito dal diritto internazionale (sfociato in un atto di aggressione, se non in un vero e proprio attacco armato), non anche nella conseguente variazione dello *status* territoriale della Crimea (la cessazione della violazione mirando al ritorno delle truppe russe nelle rispettive basi; la non reiterazione, poi, alla restrizione dell'intervento militare russo alla sola penisola crimeana). In quest'ottica, le sanzioni individuali europee e statunitensi, dal punto di vista delle finalità perseguite, presentano forti analogie con la cooperazione necessitata per porre fine ai gravi illeciti internazionali, di cui all'art. 41, par. 1, del Progetto, il cui obiettivo è appunto circoscritto alla mera cessazione della violazione.

5. Passiamo ora agli obiettivi di natura politica. Piaccia o no, essi informano la reazione di Stati Uniti e Unione europea al preteso illecito russo, condizionandone forme e contenuti.

Portando alle estreme conseguenze i risultati raggiunti nel paragrafo precedente, può notarsi come, in fin dei conti, si sia inteso evitare di rimanere immobili di fronte all'intervento militare nel territorio di uno 'Stato europeo' e dissuadere la Russia dal perpetuare manovre espansioniste nella regione (maggiori approfondimenti nel fascicolo 2/2014 di *Limes*, di cui v. soprattutto i contributi di O. Pachlowska, p. 45 ss. e D. Fabbri, p. 201 ss.). L'aspirazione a prevenire la ripetizione dell'illecito riflette la prospettiva dell'equilibrio di potenza nell'Europa sud orientale e del mantenimento dello *status quo* in seguito al nuovo assetto di potere che si è venuto a determinare nel resto dell'Ucraina.

La reazione europea e statunitense sembra mirare a tollerare l'acquisizione della Crimea da parte della Russia come contropartita per la perdita dell'intera Ucraina dalla sua sfera di influenza, a causa della deposizione del Presidente filo-russo, Yanukovich (tra l'altro, sembrerebbe, fomentata dagli stessi Stati Uniti), purché la Russia non vada oltre (qualche indicazione al riguardo proviene dalle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 17 marzo, cit., par. 4, in cui si minacciano misure più stringenti soltanto qualora la Russia dovesse procedere a nuove annessioni).

In proposito, rileva che le misure restrittive individuali non abbiano in alcun modo interessato il Capo di Stato russo. Così come che, almeno in una prima fase, sia stata risparmiata la *leadership* russa (diversamente da quanto accadde, per fare un esempio assai recente, in occasione dei gravi abusi perpetrati dal Governo libico nel corso della guerra civile del 2011). Non si è inteso realmente coartare la Russia, ma solo uscire dall'imbarazzo di dover in qualche modo replicare a un illecito 'a pelle' inaccettabile, per gravità e collocazione geografica. Si 'doveva' pur reagire, anche unilateralmente, di fronte alla paralisi del Consiglio di sicurezza (indotta ad arte dalla stessa proposta di risoluzione respinta dalla Russia, come peraltro sembra filtrare da alcune dichiarazioni di voto: UN Doc. S/PV.7138, cit.). Fermo restando che, con tutta probabilità, si sarebbe preferito 'evitare di immischiarsi' in una vicenda in cui è coinvolta una super potenza, sostenuta da

altre potenze di primo piano (su tutte, Cina e India), in una regione dove la distribuzione di potenza è nettamente a suo favore, per giunta intervenuta in un'area dove già vantava una significativa presenza militare e il sostegno di una parte importante della popolazione locale, area peraltro tendenzialmente povera e fuori dallo scacchiere che conta.

Alla luce delle circostanze in campo, la reazione nei confronti della Russia non sembra essere totalmente inefficace o inutile. Intanto è *qualcosa*. Essa deve essere valutata in rapporto all'obiettivo realmente prefissato, che non è quello di sanzionare in senso stretto la Russia. Si tratta di dinamiche del tutto fisiologiche nel panorama dei rapporti interstatali, di cui questa crisi non ha affatto l'esclusiva, come vogliono invece far credere alcuni autori (J. Ku, "Russia Reminds the World (and International Lawyers) of the Limits of International Law" del 2 marzo 2014, disponibile su [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org)).

L'episodio della Crimea sembra in parte attualizzare quelle riflessioni del realismo politico secondo cui – per decidere se e quali azioni intraprendere – i soggetti non materialmente lesi, legittimati a reagire a un illecito internazionale, tenderebbero a verificare in che modo l'illecito abbia inciso sui rispettivi interessi, quale distribuzione di potenza esista tra loro, da un lato, il responsabile e i suoi alleati, dall'altro, e quale impatto le loro azioni avrebbero in prospettiva sui loro interessi e sulla futura distribuzione di potenza (H. Morgenthau, *Politica tra le nazioni* (trad. it.), Bologna, 1997). Non è un caso, d'altronde, che in passato si sia reagito in modo assai più incisivo ad alcuni gravi illeciti imputati all'Unione sovietica. Nel 1980, in seguito all'intervento in Afghanistan. Nel 1981, in seguito all'imposizione della legge marziale in Polonia. Nel 1983, in seguito all'abbattimento di un aereo di linea coreano nello spazio aereo russo. In ciascuno di questi episodi, paralizzate più o meno apertamente le Nazioni Unite, alcuni Stati soprattutto occidentali, non direttamente danneggiati dagli eventi, decisero di adottare vere e proprie contromisure (embargo all'esportazione di determinati beni, sospensione del traffico aereo con la Russia, ecc.) per rispondere a quelle che furono percepite come gravi violazioni di norme fondamentali del diritto internazionale (C. Tams, *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*, Cambridge, 2005, pp. 213-214, 217).

6. In ogni caso – e siamo al secondo dei due piani di indagine sopra indicati – resta da chiedersi quali strumenti l'ordinamento internazionale preponga a garanzia delle proprie norme, allo scopo di gestire episodi come quello in esame.

Il Consiglio di sicurezza, che nella prassi è venuto assumendo un'importanza sempre maggiore nella gestione dei gravi illeciti statali, per sua natura non è in grado di esercitare i poteri coercitivi di cui dispone, dato il coinvolgimento di un suo membro permanente. Né esistono meccanismi di sostituzione a cascata sul modello, per intenderci, di quelli concepiti (... ma non ancora disciplinati) rispetto alla dottrina della c.d. «responsabilità di proteggere». Nozione, beninteso, del tutto irrilevante ai nostri fini, giacché non si è in presenza di gravi violazioni di diritti umani fondamentali in territorio russo, suscettibili di far scattare la catena dei vari piani di intervento – prima centralizzati a livello universale, poi (in caso di paralisi) regionali e infine (di nuovo in caso di paralisi) unilaterali – escogitata in rapporto alla predetta dottrina.

Né il diritto internazionale stabilisce dei criteri per coordinare i vari soggetti potenzialmente abilitati a reagire (Stati, organizzazioni universali, organizzazioni regionali, organizzazioni subregionali, e così via, se materialmente competenti) o le finalità (di inchiesta, cautelari, conciliative, sanzionatorie, ecc.) da questi astrattamente perseguibili, limitandosi semmai a valorizzare il ruolo dello Stato leso (*supra*, par. 4). Viene alla mente, a titolo esemplificativo, il solo capitolo VIII della Carta dell'ONU, che, all'art. 52, par. 2, in



vista della risoluzione delle controversie di carattere locale, accorda semmai priorità alle organizzazioni regionali, anziché al Consiglio di sicurezza (ferma restando, non di meno, la facoltà degli Stati membri diversi da quelli in lite di rivolgersi direttamente all'ONU, preservata dall'art. 52, par. 4). Prospettiva, questa, rimasta largamente inattuata nel caso della Crimea, non foss'altro per l'opposizione russa al dispiegamento di operazioni di monitoraggio facenti capo all'OCSE. Né corrono in aiuto i lavori di codificazione della disciplina in materia di responsabilità statale per atti illeciti: com'è noto, infatti, l'unica disposizione introdotta a tal proposito nel Progetto, l'art. 59, lascia impregiudicato il problema dei rapporti tra attività unilaterali e attività delle Nazioni Unite nella gestione degli illeciti statali.

Lo stesso art. 41, par. 1, del Progetto, poi, se da un lato sancisce l'obbligo di cooperare per mettere fine a un grave illecito, dall'altro lascia aperte forme e modalità di adempimento: la cooperazione non deve necessariamente manifestarsi all'interno delle competenti organizzazioni internazionali (UN Doc. A/56/10, cit., p. 114, paragrafi 2-3).

Ciò nonostante, l'ordinamento internazionale, con la sua natura di sistema disorganizzato, privo di autorità superiori e universali, abilitate a determinare se una data norma si applichi a una fattispecie concreta, che contenuto abbia e se sia stata osservata (e, prim'ancora, quali siano i fatti all'origine di una controversia o di una situazione di tensione), in modo poi eventualmente da darvi attuazione, ammette la reazione dei soggetti non direttamente lesi attraverso misure coattive (suscettibili a certe condizioni perfino di assumere carattere più invasivo rispetto alle classiche contromisure), nei confronti dei gravi illeciti internazionali, dando vita a un meccanismo decentrato di gestione, nell'interesse generale, delle norme produttive di obblighi a tutela dei valori fondamentali della comunità internazionale nel suo insieme (un'efficace sintesi della prassi in materia si deve a Dawidowicz, *op. cit.*, pp. 350-415; sul piano teorico, questa impostazione è particolarmente approfondita negli studi di P. Picone, oggi raccolti nel volume *Comunità internazionale e obblighi «erga omnes»*, Napoli, 2013<sup>3</sup>). Com'è noto, l'an e il *quomodo* della reazione formano oggetto di autonoma valutazione da parte degli stessi soggetti legittimati ad attivarsi, secondo la logica tipicamente sottesa all'autotutela. La reazione più prettamente coattiva c'è e ci può essere – chiaramente da parte dei soggetti che abbiano i mezzi, le risorse e gli strumenti per intraprenderla – solo se e nella misura in cui questi si convincano che la tutela degli interessi collettivi in gioco soddisfi anche (o per lo meno non contrasti troppo con) i loro. Ciò evidentemente non accade di frequente. Né l'ordinamento internazionale preordina meccanismi di tipo istituzionale a garanzia della realizzazione coercitiva, da parte dei soggetti non direttamente lesi, delle suddette norme (per far fronte, in modo generalizzato, permanente e *super partes*, al rischio di abusi), essendo fallito ogni tentativo di regolamentazione fatto in proposito nel corso dei lavori di codificazione della responsabilità statale per atti illeciti (grazie, in particolare, ai noti rapporti di W. Riphagen e G. Arangio-Ruiz). Ogni tentativo di assimilazione ai fatti di garanzia giuridica nel campo degli ordinamenti interni è fuorviante e impraticabile (per un'efficace sintesi delle principali differenze tra i due fenomeni di organizzazione dell'ordinamento giuridico, v. A. Cassese, *Il controllo internazionale*, Milano, 1971, p. 286 ss.).

7. Ora, rispetto a vicende come la crisi in Crimea, in cui entrano in fibrillazione norme «strutturali», quali quelle che limitano l'uso della forza armata nelle relazioni interstatali (E. Cannizzaro, *Diritto internazionale*, Torino, 2012, p. 11 ss.), il diritto internazionale non sembra disporre di strumenti di sistema per gestire efficacemente congiunture estreme ed eccezionali. Esso non sembra essere logicamente attrezzato per arginare la condot-

ta di quei pochissimi soggetti che versino in condizioni di particolare superiorità nei confronti della controparte, membri permanenti del Consiglio di sicurezza e dotati di arsenali nucleari, specie nelle aree di loro influenza e in settori nevralgici e quindi controversi dell'ordinamento, ogni qualvolta nei loro calcoli i costi riconducibili alle pressioni e alla reazione degli altri consociati risultino minori dei benefici che deriverebbero dall'adozione di comportamenti conformi (così già, in sostanza, H. Kelsen, *Principles of International Law* (revised and edited by R.W. Tucker), New York, 1966<sup>2</sup>, p. 420 ss.). In tali circostanze – per la verità non particolarmente frequenti – è difficile riscontrare meccanismi di reale garanzia delle posizioni giuridiche soggettive create dall'ordinamento, diversi dal ricorso generalizzato (dunque assai più pericoloso, che non conservativo, per la tenuta stessa del sistema) alla forza armata, nelle rare ipotesi in cui sia consentito in via unilaterale, e del disconoscimento degli effetti giuridici originati dalla situazione venutasi illegittimamente a determinare, come forma di resistenza minima, con tutti i limiti però che vedremo più avanti (*infra*, par. 8).

Ciò si ripercuote più o meno velatamente sull'effettività stessa delle norme. Le forme coercitive ma pacifiche dell'autotutela, a meno di non essere largamente partecipate e dirigersi verso i più deboli, sono in partenza scarsamente efficaci, perché risentono della situazione di sostanziale disequilibrio di fatto dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'illecito volta a volta in causa. Ciò si verifica soprattutto oggi, in un contesto sempre più globalmente interconnesso, in cui, data l'interdipendenza commerciale, economica e finanziaria, le ripercussioni sfavorevoli di reazioni particolarmente invasive rischiano di ritorcersi contro chi le intraprende, soprattutto laddove lo Stato che si intende colpire occupi una posizione di relativa preminenza geopolitica ed economica. Il ricorso a vere e proprie contromisure è così sempre meno vantaggioso e meno praticato. Nel caso della crisi in Crimea, questa prospettiva è stata giustamente messa in luce da una parte della letteratura (Posner, "What to Do About Crimea", cit.; K. Boon, "Russian Roulette: Firing Blanks in the Sanction Against Russia?" del 24 marzo 2014, disponibile su [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org)).

I caratteri sopra indicati segnano in profondità l'ordinamento internazionale, espressione di una comunità anarchica, orizzontale e fortemente diversificata. Pochissimi sono i consociati, tutti formalmente pari ordinati, ma, nella sostanza, provvisti di posizioni di forza fortemente divaricate. In ciò essa diverge nettamente dalle società statali, in cui pure esistono accentuate differenze di posizioni e condizioni sociali, ma la base è molto più ampia e potenzialmente organizzata, nonché in grado di ricorrere, in presenza di circostanze assai radicali, prossime alla rottura del sistema, a forme di resistenza non violenta contro le più gravi ingiustizie dell'autorità al potere (J. Rawls, *Una teoria della giustizia* (trad. it.), Milano, 1982, p. 336 ss.). Non si tratta di limiti o debolezze del diritto internazionale, ma del suo modo di essere, di dinamiche fisiologiche, consustanziate alla natura stessa della comunità cui esso è ancorato. In certe situazioni e settori, esso appare scarsamente propenso a condizionare il comportamento degli Stati, così diversi quanto a tasso di relativa potenza, in contrasto ai loro rispettivi interessi, come è stato messo in luce soprattutto da correnti dottrinali a cavallo tra la scienza giuridica e la scienza politica applicata alle relazioni internazionali, attirate dalla rilevanza dei concetti di potere e interesse statale (v., nell'ambito di una letteratura in espansione, J.L. Goldsmith, E. Posner, *The Limits of International Law*, Oxford, 2005, secondo cui le regolarità comportamentali, impropriamente associate alle norme generali, sarebbero semmai da imputarsi alla massimizzazione razionale degli interessi degli Stati).

In quest'ottica, la crisi sfociata nell'annessione della Crimea alla Federazione russa, anziché riportarci indietro ai tempi in cui «the superpowers did what they pleased and

the others suffered what they must» (N. Krisch, “Crimea and the Limits of International Law” in *EJIL: Talk!* del 10 marzo 2014, disponibile su [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org)), induce a sospettare che, a torto o a ragione, quei tempi, almeno in parte, non siano mai tramontati. Si fa fatica del resto a ricordare una qualche reazione all’aggressione subita dall’Iraq nel 2003 ad opera di una coalizione di Stati, per lo più occidentali, a guida anglo-americana. Si fa di nuovo fatica a ricordare una qualche reazione al *regime change* imposto, dietro coordinamento NATO, alla Libia nel 2011.

Non si vuole chiaramente affermare che gli Stati più forti possano sempre e comunque ignorare deliberatamente le norme internazionali, pretendendo al contrario che gli altri le rispettino. Essi non ammetteranno mai di aver agito in loro violazione, ma le interpreteranno in modo da dare a vedere di averle rispettate, poiché avvertono di appartenere a un sistema unico e comune di convivenza (C. Focarelli, *Diritto internazionale*, vol. I, Padova, 2012<sup>2</sup>, pp. 9-10). Inoltre, il diritto internazionale rende in qualche misura più difficile e costoso mantenere situazioni con esso incompatibili. A riprova interviene giusto il comportamento tenuto dalla Russia nel caso di specie, la quale sin da subito ha sentito l’esigenza di fornire giustificazioni di carattere giuridico alle attività militari intraprese dalle proprie truppe in Ucraina (*supra*, par. 3). Inoltre, mantenere il controllo della Crimea sta procurando dei costi (non solo economici e finanziari, ma anche diplomatici, politici e giuridici, proprio perché essa ha dovuto prendere posizione sull’esistenza e il contenuto di determinate norme generali), per quanto risibili, derivanti dalle pressioni e dalle reazioni assunte dai soggetti non direttamente lesi, in base al diritto internazionale.

In definitiva, non appare del tutto appropriato, in relazione alla crisi in Crimea, evocare pretesi limiti dell’ordinamento internazionale o comunque evocarli rispetto alla capacità del medesimo di influire risolutamente sul comportamento degli Stati, come invece sostengono alcuni autori (Krisch, *op. cit.*; Ku, “Russia Reminds the World”, *cit.*). Né c’è da meravigliarsi più di tanto se è mancata la volontà o la capacità politica di coartare la Russia. Oltretutto, il caso della Crimea risente dell’endemica incertezza, nella comunità internazionale, dei fatti alla base delle rispettive pretese delle parti contrapposte, i quali evidentemente incidono sulla liceità o meno della condotta in causa e sull’individuazione delle norme applicabili. Ciascuna parte giocoforza vede dal proprio punto di vista gli eventi che la coinvolgono, spesso senza alcuna possibilità di addivenire a efficaci mediazioni (così già, riguardo alla crisi in esame, J. Ku, “Is the Crimea Crisis a Factual or Legal Disagreement?” del 14 marzo 2014, disponibile su [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org)). Ciò contribuisce a elevare il rischio di una *escalation* di contromisure se mai si voglia dare spazio a reazioni più robuste di quelle assunte finora da Stati Uniti e Unione europea. L’equivoco poi, verosimilmente, è che in partenza ai soggetti che hanno reagito neppure era chiaro a quale illecito statale stessero rispondendo e come qualificarlo giuridicamente; o forse, ancor prima, se valesse veramente la pena di catalogarlo tra i fatti illeciti gravi (*supra*, par. 2).

8. Un’indicazione a sostegno della ricostruzione ‘occidentale’ dei fatti proviene dalle Nazioni Unite e assume rilievo in quanto espressiva di un certo accentramento della fase di accertamento della consumazione di un grave illecito da parte della Russia. Nella risoluzione *Territorial integrity of Ukraine*, votata a larga maggioranza il 27 marzo 2014, l’Assemblea generale ha infatti alluso a un processo di acquisizione territoriale globalmente imputabile alla Russia, conseguente all’utilizzo della forza militare in violazione dell’art. 2 della Carta (processo in cui, evidentemente, s’iscrivono anche la dichiarazione d’indipendenza e il *referendum* sull’annessione). Essa ha quindi affermato che il *referendum* del 16 marzo non ha alcuna validità e non può fondare alcuna variazione ter-

ritoriale in Crimea, invitando Stati e organizzazioni internazionali a non riconoscere gli effetti giuridici dell'incorporazione (UN Doc. A/RES/68/262 del 27 marzo 2014, paragrafi 5-6).

La risoluzione evoca le particolari conseguenze che l'art. 41, par. 2, del Progetto fa discendere in capo a tutti gli Stati (organizzazioni internazionali) in presenza di gravi illeciti internazionali. Si tratta, secondo la stessa Commissione del diritto internazionale, di una forma di reazione collettiva finalizzata a proteggere gli interessi essenziali della comunità internazionale, gravemente pregiudicati dal comportamento che ha causato la situazione illegittima, al fine ultimo di ristabilire lo *status quo ante* (UN Doc. A/56/10, cit., p. 114 ss.).

Per la dottrina prevalente si tratta di un vero e proprio obbligo di diritto consuetudinario, la cui efficacia prescinde da qualsivoglia attività preliminare delle Nazioni Unite (M. Dawidowicz, "The Obligation of Non-Recognition of an Unlawful Situation", in *The Law*, cit., p. 677 ss.). Tuttavia, una delibera dell'ONU in proposito potrebbe svolgere due funzioni: rilevare in via accentrata l'esistenza di un grave illecito e coordinare l'assolvimento collettivo dell'obbligo di non riconoscimento (S. Talmon, "The Duty Not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation: An Obligation without Real Substance?", in *The Fundamental Rules of the International Legal Order*, C. Tomuschat, J.-M. Thouvenin (eds), Leiden, 2006, p. 99 ss., p. 113). Effetti simili sembrano potersi inferire dall'indicata risoluzione dell'Assemblea generale.

Nella prassi, l'obbligo di non riconoscimento opera in particolar modo proprio rispetto ad acquisizioni territoriali illegittime (UN Doc. A/56/10, cit., pp. 114-115, paragrafi 5-8). La *ratio* risiede nell'esigenza di impedire la cristallizzazione di posizioni illecite nell'ordinamento internazionale, attraverso la negazione da parte dei consociati dei diritti e dei privilegi che questo associa a determinate situazioni di fatto, quali ad esempio la sovranità territoriale. Si è infatti tenuti a non riconoscere le pretese giuridiche a uno *status* o a un diritto soggettivo che promanano dalla situazione fattuale creata dal grave illecito.

Agli effetti pratici, tuttavia, molti sono i limiti cui tale obbligo si espone. Innanzitutto, esso è generalmente assolto da quei soli Stati che abbiano constatato l'esistenza di un grave illecito, a meno che il relativo accertamento sia stato effettuato in via accentrata (né è chiaro se gli effetti di quest'ultimo varino in funzione del carattere vincolante o meno della delibera che lo contenga: in particolare, nel caso della Crimea, se gli Stati membri dell'ONU siano assoggettati all'accertamento contenuto nella ricordata raccomandazione dell'Assemblea generale, con conseguente attivazione nei loro confronti dell'obbligo in discorso). Inoltre, esso viene meno solo allorquando sia stato ristabilito lo *status quo ante*, potendo quindi perpetuarsi per molto tempo, con evidenti ripercussioni sulla sua stessa effettività. Ancora, ne è incerto il contenuto. In proposito, nemmeno il commento all'art. 41, par. 2, del Progetto corre in aiuto, limitandosi a segnalare il divieto di atti di riconoscimento formale e di atti che implicino siffatto riconoscimento (ivi, p. 114, par. 5). È allora piuttosto impegnativo identificare con precisione le azioni e le omissioni cui si è tenuti. Alcuni comportamenti, individuati in linea generale (Dawidowicz, *op. ult. cit.*, pp. 684-685), sembrano dover seguire anche l'annessione della Crimea alla Russia (per una rassegna, v. E. Milano, "The non-recognition of Russia's annexation of Crimea: three different legal approaches and one unanswered question", in *QIL – Questions of International Law* 2014, *Zoom-out* 1, p. 35 ss., pp. 51-53, disponibile su [www.qil-qdi.org](http://www.qil-qdi.org)). Resta fermo, e siamo all'ultimo limite, che il non riconoscimento dell'autorità russa in Crimea non può privare la popolazione locale dei benefici derivanti dalla cooperazione internazionale. Gli effetti di atti posti in essere dalla Russia nel campo, ad esempio, della regi-

strazione delle nascite, dei decessi e dei matrimoni, non possono essere ignorati (Corte internazionale di giustizia, *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. 122 ss., par. 125).

La prassi in materia si è concretata in affermazioni di Stati e organizzazioni internazionali, secondo cui l'alterazione dello *status* territoriale crimeano non sarà mai riconosciuto: i *leaders* del G-7 vi hanno provveduto dapprima il 12 marzo, poi il 26 aprile (v. G-7, *Leaders Statement*, disponibile su [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)); l'Unione europea, il 16 marzo (v. Unione europea, *Joint statement by President Barroso and President Van Rompuy on Crimea*, disponibile su [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)); la NATO, il 18 marzo (v. NATO, *NATO Secretary General condemns moves to incorporate Crimea into Russian Federation*, disponibile su [www.nato.int](http://www.nato.int)).

Ebbene – al di là dell'improbabile ravvedimento russo e dell'irrealistica restituzione forzata della Crimea all'Ucraina (che, bloccato il Consiglio di sicurezza, non può che passare per l'istituto della legittima difesa collettiva) – l'unico reale rimedio, nell'ordinamento internazionale, al grave illecito alla base della crisi in esame è il non riconoscimento degli effetti giuridici da questo derivanti, purché sia effettivo, generalizzato e resista alla prova del tempo, di modo che si riesca a isolare lo Stato ritenuto responsabile, inducendolo a interrompere il proprio comportamento e astenersi dal riprodurlo altrove.

Tuttavia, oltre ai limiti sopra indicati, va ancora evidenziato che, per sortire effetti preclusivi rispetto alla nascita e al consolidamento di posizioni giuridiche soggettive in conseguenza di gravi illeciti, specie in conseguenza di mutamenti territoriali provocati dall'uso o dalla minaccia della forza armata, il non riconoscimento, non solo deve superare una certa soglia di intensità, non potendo arrestarsi a mere dichiarazioni formali, ma deve anche essere in grado, in prospettiva, di tradursi in attività più penetranti (Kelsen, *op. cit.*, p. 420 ss.).

Rispetto al grave illecito che si considera perpetrato in Ucraina da uno Stato forte del sistema è assai improbabile che tale forma di resistenza riesca ad esplicare effetti significativi. Intanto, perché non sembra ragionevolmente ricorrere la prospettiva di irrigidimento della reazione sopra ricordata, o almeno non in termini così consistenti. Poi, perché non si è avuta una resistenza generalizzata, dato l'appoggio alla Russia di altre (grandi) potenze. Ancora, perché essa è stata attuata in prevalenza da Stati occidentali (lo stesso delegato ucraino, annunciando al Consiglio di sicurezza che l'incorporazione della Crimea alla Russia non sarebbe stata riconosciuta dal «entire civilized world», sembra aver alluso al fatto che una parte della comunità internazionale avrebbe agito diversamente: UN Doc. S/PV.7144, cit., p. 5). Infine, la crisi in Crimea non è paragonabile ad alcuno degli episodi della prassi passata in cui si sono registrati risultati positivi. Si pensi ad esempio al non riconoscimento dell'illegittima presenza del Sud Africa in Namibia in seguito alla conclusione del mandato di amministrazione territoriale e al non riconoscimento dell'illegittima annessione del Kuwait all'Iraq nel 1991. Diversamente da allora, oggi si ha a che fare con l'attività 'a casa propria' di una delle massime potenze mondiali, che non ha spinto la comunità internazionale a coagularsi in sua opposizione. È un caso estremo. Un caso limite.

**Emanuele Cimiotta**

**ABSTRACT. Reactions to the ‘Takeover’ of Crimea from Ukraine. Which International Law Guarantees Against Serious Wrongful Acts Attributed to the Greatest World Powers?**

The individual sanctions adopted by the European Union and the United States in the aftermath of the ‘takeover’ of Crimea by the Russian Federation have largely been criticized for being ineffective. However, their efficacy needs to be evaluated bearing in mind the legal and political objectives they pursue. They seem to be primarily aimed at the cessation and non-repetition of the alleged Russian aggression against Ukraine, rather than at the restitution of Crimea. Moreover, they seem to be aimed at preserving the *status quo* in Ukraine following the overthrow of the pro-Russian government. After all, international law does not seem to provide for viable legal guarantees in exceptional circumstances, when the greatest world Powers seriously disregard the law on the use of force within areas under their influence. In such circumstances, even the general obligation not to recognize as lawful a situation created by an act of aggression may prove to be not particularly meaningful. This is not because international law is ‘limited’. It is its real essence.

*Keywords:* grave breaches of fundamental values; greatest world Powers; measures taken by not directly affected subjects; efficacy; legal guarantees; duty not to recognize.

**Notizie sull’Autore:**

Ricercatore di Diritto internazionale nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”  
emanuele.cimiotta@uniroma1.it