



Silent leges inter arma? L’annessione dei territori ucraini occupati alla luce del diritto internazionale

Andrea Mensi

Ricercatore in diritto internazionale, Università della Svizzera Italiana di Lugano, avvocato internazionalista

1. Introduzione – Nella giornata del 20 settembre 2022 le autoproclamate autorità dei territori ucraini occupati nelle regioni di Lugansk, Donetsk, Kherson e Zaporizhzhia annunciavano l’indizione di una serie di referendum, che si svolgevano tra il 23 e il 27 settembre, in merito all’annessione di questi territori alla Federazione Russa. L’esito di tali referendum, sulle cui modalità stesse di svolgimento permangono numerosi e importanti interrogativi, vedeva in tutti i territori ucraini occupati una, lapalissiana, vittoria dei sostenitori per l’annessione.

Il 29 settembre, il Presidente della Federazione Russa firmava gli Ordini esecutivi n. 658¹ e n. 686², sul riconoscimento, rispettivamente, dell’indipendenza delle regioni di Zaporizhzhia e di Kherson, nei cui preamboli, speculari, viene menzionato il presunto rispetto del diritto internazionale e del principio di autodeterminazione dei popoli. Il giorno 30 settembre, il Presidente della Federazione Russa siglava quattro distinti trattati di annessione dei territori occupati alla Federazione Russa, basati sulla, presunta, espressione “libera e volontaria” delle popolazioni coinvolte. Nel corso della cerimonia di firma dei trattati, il Presidente russo menzionava come l’annessione dei territori ucraini occupati sarebbe giustificata dal principio di autodeterminazione dei popoli, in considerazione di una pretesa “affinità storica” tra le popolazioni dei territori occupati e il popolo russo³.

Le quattro leggi di ratifica dei trattati di adesione alla Federazione Russa venivano approvati all’unanimità dalla Duma e dal Consiglio Federale Russo, rispettivamente, il 3 e il 4 ottobre, ricevendo, infine, la firma del Presidente Russo il 5 ottobre. Questo intervento si prefigge di dimostrare come, nonostante diversi richiami al diritto internazionale da parte delle autorità russe, lo svolgimento di tali referendum e la successiva annessione alla Federazione Russa si pongano sotto diversi punti di vista in radicale contrasto con il diritto internazionale vigente.

2. La violazione del principio di integrità territoriale – L’organizzazione di referendum unilaterali per l’annessione di un territorio appartenente ad uno Stato sovrano ed occupato militarmente attraverso l’uso della forza non risultano conciliabili con l’ordinamento giuridico internazionale basato, oltre che sulla risoluzione pacifica delle controversie e sul divieto di uso della forza, anche sul rispetto dell’integrità territoriale di Stati tra loro egualmente sovrani.

¹ <http://en.kremlin.ru/acts/news/69463>.

² <http://en.kremlin.ru/acts/news/69464>.

³ <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/69465>.

Nonostante i numerosi riferimenti ad un supposto rispetto del diritto internazionale da parte delle autorità russe, nessuna menzione veniva fatta circa la palese violazione di tale fondamentale principio di natura consuetudinaria. Il diritto internazionale tutela, infatti, il diritto degli Stati di godere pienamente della propria sovranità territoriale, per tale intendendosi il diritto inerente di ogni Stato ad esercitare un'autorità esclusiva sul proprio territorio⁴.

Questo principio fondamentale è sancito dallo stesso art. 2, par. 4, della Carta delle Nazioni Unite⁵. Tale disposizione, infatti, impone il divieto dell'uso della forza per ledere l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli altri Stati⁶. Il rispetto dell'integrità territoriale è stato ribadito in numerose risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tra cui la risoluzione 2625 (XXV) del 1970 contenente la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli tra Stati⁷. La stessa Dichiarazione afferma solennemente come l'uso della forza contro l'integrità territoriale di un altro Stato costituisca un crimine contro la pace, da cui scaturisce una responsabilità internazionale, e come dall'uso della forza non possa derivare in alcun modo l'acquisizione di un territorio appartenente ad uno Stato sovrano⁸. Successivamente, la risoluzione 3314 (XXIX) del 1974 sulla definizione di aggressione ha reiterato, in modo perentorio, come nessuna acquisizione territoriale derivante dall'uso della forza possa essere riconosciuta come legale dal punto di vista del diritto internazionale⁹.

A testimonianza di una sua progressiva e generale accettazione nella pratica statale, il rispetto dell'integrità territoriale veniva richiamato negli Statuti di numerose organizzazioni regionali come la Lega araba, l'Organizzazione degli Stati americani, l'Organizzazione per l'unità africana e l'Associazione delle Nazioni del Sud Est asiatico. Il reciproco rispetto di tale principio è stato ribadito anche nell'Atto finale della Conferenza di Helsinki del 1975, a cui peraltro partecipò l'allora Unione Sovietica¹⁰. Come dichiarato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere concernente la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo, il principio di integrità territoriale è oggi un elemento essenziale del sistema giuridico internazionale e governa le relazioni

⁴ V. anche *Customs Regime between Germany and Austria* (Advisory Opinion) PCIJ Rep Series A/B No 41, annex 1 (20 luglio 1931) 12 e *Individual opinion* (Anzillotti), p. 24. Per una definizione pattizia di territorio avente valore consuetudinario, v. ad esempio, *International Civil Aviation Organization (ICAO), Convention on Civil Aviation* 15 UNTS 295 (7 dicembre 1944) (entrata in vigore 4 aprile 1947) (Chicago Convention), art. 2. V. anche *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, Judgement [1986] ICJ Rep 14, par. 212.

⁵ Il principio di integrità territoriale era, peraltro, già stato espressamente riconosciuto dall'art. 10 del Patto della Società delle Nazioni del 1919 e dall'art. 3 della Convenzione di Montevideo sui diritti e doveri degli Stati del 1933.

⁶ La norma si pone poi in rapporto consequenziale con altri principi fondamentali del diritto internazionale contemporaneo come, ad esempio, il divieto di interferenze nella sovranità interna degli Stati, richiamato dall'art. 2, par. 7, della Carta delle Nazioni Unite.

⁷ UNGA Res 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of United Nations* (24 ottobre 1970), preambolo, par. 1; v. anche UNGA Res 2131 (XX), *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty* (21 dicembre 1965), preambolo. G Arangio-Ruiz, *The Normative Role of the General Assembly of the United Nations and the Declaration of Principles of Friendly Relations*, in *Recueil des cours*, vol. 137, 1972-III, p. 419 ss., spec. 561-571.

⁸ UNGA Res 2625, par. 1.

⁹ UNGA Res 3314 (XXIX), *Definition of Aggression* (14 dicembre 1974), art. 5, par. 3.

¹⁰ Final Act of the Helsinki Conference on Security and Co-operation in Europe of 1 August 1975, art. IV.

tra gli Stati¹¹. Pertanto, qualsiasi menomazione del territorio di uno Stato sovrano messa in atto da parte di uno Stato terzo rappresenta una violazione del principio di integrità territoriale e, quindi, del diritto internazionale.

In occasione dello stesso parere sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, la Corte affermò come la relazione tra una dichiarazione unilaterale di indipendenza e l'utilizzo della forza armata in violazione delle norme cogenti di diritto internazionale fosse sufficiente a rendere tale iniziativa illegale dal punto di vista internazionale. Per i medesimi motivi, in passato il Consiglio di sicurezza condannò con diverse risoluzioni le dichiarazioni unilaterali di indipendenza di Rhodesia Meridionale¹², Cipro del Nord¹³ e Repubblica Srpska¹⁴. Allo stesso modo, nel conflitto tra Armenia e Azerbaigian, esso riaffermò l'integrità territoriale azera e non riconobbe l'autoproclamata Repubblica di Nagorno-Karabakh¹⁵. Pertanto, la stessa conclusione verrebbe raggiunta con riferimento ai territori ucraini occupati. In tale contesto è, infatti, evidente la relazione tra l'uso della forza da parte russa in violazione del diritto internazionale cogente e l'indizione di referendum unilaterali d'indipendenza da parte delle autorità filorusse mirati indiscutibilmente all'immediata annessione di tali territori alla Federazione Russa.

È, inoltre, necessario sottolineare come sia lo svolgimento dei referendum che la successiva annessione avvenivano in un contesto spazio-temporale dove il conflitto tra Ucraina e Federazione Russa era, ed è tutt'oggi, ancora in corso nelle stesse regioni sottoposte a consultazione popolare. Risulta pertanto doveroso evidenziare come, dal punto di vista del diritto internazionale, i territori ucraini annessi alla Federazione Russa erano, e sono tutt'ora, configurabili come territori occupati¹⁶. Da tale circostanza derivano importanti conseguenze. L'occupazione militare di una o più regioni appartenenti ad uno Stato sovrano da parte di un Paese terzo nell'ambito di un conflitto armato non fa sorgere in capo allo Stato occupante alcun titolo sulla sovranità di tali territori. Tantomeno tale contesto fa sorgere in capo alla potenza occupante un diritto alla sovranità sulle risorse naturali ed energetiche presenti nei territori occupati, che rimane un diritto inerente e inviolabile dello Stato ucraino secondo il principio consuetudinario di sovranità permanente sulle risorse naturali; esse devono, pertanto, essere sfruttate anche nei territori ucraini occupati con il consenso e nell'esclusivo interesse del popolo ucraino¹⁷. Il diritto

¹¹ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion [2010] ICJ Rep 403, 437, par. 80; v. anche *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)* (n 4), paragrafi 191-193, 202, 212; *Corfu Channel, United Kingdom v Albania*, Judgment, Merits [1949] ICJ Rep 4, 35. M. Shaw, *International Law*, 8^a ed., Cambridge 2017, pp. 444-453.

¹² UN Security Council, risoluzioni 216 (1965) e 217 (1965).

¹³ UN Security Council, risoluzione 541 (1983).

¹⁴ UN Security Council, risoluzione 787 (1992).

¹⁵ UN Security Council, risoluzioni 822 (1993), 853 (1993), 874 (1993) e 884 (1993).

¹⁶ Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, The Hague (18 ottobre 1907), art. 42; V. anche, ad esempio, Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva (12 agosto 1949), art. 2, considerando il Commentario del 1958 a tale disposizione.

¹⁷ V. ad esempio, UNGA Res 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources (14 dicembre 1962); Energy Charter Treaty (ECT) 2080 UNTS 100 (17 dicembre 1994) (entrato in vigore 16 aprile 1998), articoli 1, par. 10, lett. a)-b), e 18; UN Security Council, risoluzione 1483 (2003), preambolo. V. anche A Carcano, *The Transformation of Occupied Territory in International Law*, Leiden, 2015, pp. 183-186; E Pabian, *Prolonged Occupation and Exploitation of Natural Resources*, in *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, 2021, pp.

internazionale umanitario è, anzi, chiaro nel ribadire come l'occupazione sia solo una situazione temporanea dove la potenza occupante, salvo impedimento assoluto, ha l'obbligo di rispettare le leggi già in vigore nel territorio occupato, che evidentemente non è stato adempiuto dalla Federazione Russa¹⁸.

3. L'illegittima invocazione del principio di autodeterminazione dei popoli –

Eguale e manifestamente contrari al diritto internazionale vigente appaiono poi i pretestuosi riferimenti da parte delle autorità russe secondo cui i referendum e la successiva annessione dei territori ucraini occupati sarebbero rispettosi del diritto internazionale in quanto tutelerebbero il diritto all'autodeterminazione dei popoli¹⁹.

Il diritto all'autodeterminazione rappresenta certamente uno dei principi fondamentali, nonché più dibattuti, del diritto internazionale contemporaneo e la sua realizzazione costituisce uno degli obiettivi stessi delle Nazioni Unite²⁰. Tale diritto è inerente e appartiene ad ogni popolo, come dichiarato dall'art. 1 dei due Patti internazionali sui diritti umani del 1966²¹. Tuttavia, esso non comporta indistintamente un diritto all'indipendenza, noto anche come autodeterminazione esterna²², il quale è, infatti, attualmente riconosciuto dal diritto internazionale esclusivamente a specifiche categorie di popoli, ossia da un lato a quelli coloniali²³, oggi rappresentati dai popoli dei rimanenti

71-110. In generale, anche N. Schrijver, *Permanent Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties*, Cambridge, 1997.

¹⁸ Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land (n 16), art. 43; V. anche Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (n 16), art. 64; Sharon Korman, *The Right of Conquest: The Acquisition of Territory by Force in International Law and Practice*, Oxford, 1996.

¹⁹ <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69465>. V. anche dichiarazione dell'Ambasciatore Russo alle Nazioni Unite Vasily Nebenzya del 30 settembre 2022: <https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102>. Lo stesso principio era stato, peraltro, invocato dalle autorità russe nel 2014 al momento dell'annessione della Crimea: Address by President of the Russian Federation, in Permanent Representative of the Russian Federation, Letter dated Mar. 19, 2014 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, annexed to U.N. Doc. A/68/803-S/2014/20Z (19 marzo 2014).

²⁰ V. art. 2, par. 1, della Carta delle Nazioni Unite. In generale, v. A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995; nonché H Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*, University of Pennsylvania Press, 1990; G. Pentassuglia, *Self-Determination, Human Rights, and the Nation-State: Revisiting Group Claims through a Complex Nexus in International Law*, in *International Community Law Review*, 2017, pp. 443-484; M Craven, R Parfitt, *Statehood, Self-Determination and Recognition*, in M Evans (ed.), *International Law*, 5^a ed., Oxford, 2018, pp. 177-226.

²¹ V. anche HRC, General Comment No 12: Article 1 (Right to Self-determination), The Right to Self-determination of Peoples UN Doc A/39/40 (13 marzo 1984), paragrafi 1-2. V. anche P. Thornberry, *Is There a Phoenix in the Ashes? - International Law and Minority Rights*, in *Texas International Law Journal*, 1980, pp. 421-440; M. Koskenniemi, *National Self-determination Today: Problems of Theory and Practice*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, p. 241.

²² CERD, General Recommendation No 21: Right to Self-Determination UN Doc CERD/48/Misc.7/Rev.3 (8 marzo 1996), par. 4.

²³ UNGA Res 1514 (XV), Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (14 dicembre 1960), par. 5; UNGA Res 1541 (XV) (15 dicembre 1960), Principio VI; UNGA Res 2105 (XX) (20 dicembre 1965), preambolo; UNGA Res 2625 (XXV) (n 8), preambolo; *Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution*, Advisory Opinion [1971] ICJ Rep 1971, 16, paragrafi 52-53, 58-67; *Western Sahara*, Advisory Opinion [1975] ICJ Rep 1975, par. 162; *East Timor (Portugal v Australia)*, Judgement [1995] ICJ Rep 90, paragrafi 29, 37; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* (n 11), paragrafi 79, 82; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*, Advisory Opinion [1995] ICJ GL No 169, ICGJ 534, par. 160.

territori non autonomi indicati nella specifica lista elaborata dalle Nazioni Unite, e dall'altro ai popoli sottomessi a soggiogamento, dominazione e sfruttamento stranieri²⁴.

Al di fuori di tali categorie, non esistono pertanto altre circostanze in cui il diritto internazionale contemporaneo garantisce un diritto all'indipendenza e, pertanto, tale diritto non appartiene alla popolazione dei territori ucraini occupati né, tantomeno, alla minoranza russofona presente in quelle regioni. Diversamente, tale minoranza gode di alcuni diritti individuali esercitabili singolarmente o in comunità tra i suoi membri e nel pieno rispetto dell'integrità territoriale dello Stato ucraino²⁵. Il diritto internazionale garantisce, infatti, ai membri di minoranze culturali, linguistiche e religiose una serie di diritti che possono prevedere anche il riconoscimento di specifiche forme di autonomia, ma che non potrebbero mai rendere legale l'indizione di un referendum unilaterale sulla secessione dallo Stato ucraino e sulla successiva annessione di tali regioni da parte della Federazione Russa. Tali consultazioni, evidentemente, non sarebbero mai potute avvenire senza il consenso dello Stato ucraino. La Costituzione ucraina, peraltro, in accordo con quanto affermato dal combinato disposto dagli articoli 73, 92 e 132, sancisce il principio della indissolubilità territoriale e precisa che l'organizzazione di referendum è determinata esclusivamente dalle leggi nazionali e che, in caso di modificazioni territoriali, tali consultazioni debbano coinvolgere tutto lo Stato.

4. Le modalità di svolgimento dei referendum – Ferma restando l'illegalità dei referendum e della successiva annessione dei territori ucraini occupati, è doveroso sottolineare come anche le modalità stesse di svolgimento di tali consultazioni presentino forti profili di incompatibilità con il diritto internazionale, nonostante le rassicurazioni in senso contrario da parte delle autorità russe²⁶. Riflettendo quanto disposto dall'art. 1, par. 1, dei due Patti internazionali del 1966, il diritto internazionale è chiaro nel ribadire come qualsiasi forma di autodeterminazione debba svolgersi rispettando il libero e genuino volere di un popolo, espresso attraverso istituzioni che possano rappresentare tali volontà

²⁴ UNGA Res 2621 (XXV) (12 Ottobre 1970), preambolo; UNGA Res 2787 (XXVI) (6 dicembre 1971), preambolo, par. 1; UNGA Res 2625 (XXV) (n 8), preambolo, par. 1; UNGA Res 3103 (XXVIII) (12 dicembre 1973), par. 1; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion [2004] ICJ Rep 13; *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo* (n 11), paragrafi 79, 82; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965* (n 23), par. 153.

²⁵ Sulla definizione di minoranza, v. UN Commission on Human Rights, Special Rapporteur Francesco Capotorti of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 'Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities' UN Doc e/cn4/Sub2/384/Rev1 (1979), par. 568: 'A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being national of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language'. Un contributo alla distinzione tra i concetti di 'popolo' e 'minoranza' è, peraltro, rinvenibile anche in *Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on Questions Arising from the Dissolution of Yugoslavia*, 31 *ilm* (1992) 1488, Opinion No 2, par. 4(i): 'The Serbian population in Bosnia-Herzegovina and Croatia is entitled to all the rights concerned to minorities and ethnic groups under international law'. V. anche *Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 SCR 217.

²⁶ In generale, v. D. Moeckli, N. Reimann, Moeckli, *Independence Referendums in International Law* in J. Vidmar, S. McGibbon, L. Raible (eds.), *Research Handbook on Secession*, Edward Elgar, 2020.

e aspirazioni²⁷. In primo luogo, risulta evidente come le autoproclamate autorità filorusse che hanno organizzato tali consultazioni e poi richiesto l'annessione alla Federazione Russa siano state istituite in violazione delle leggi ucraine, nonché in assenza di un processo democratico e rappresentativo della popolazione delle regioni occupate, elementi fondamentali dello stesso diritto all'autodeterminazione invocato dalle autorità russe²⁸. Pertanto, tali istituzioni appaiono *ab initio* prive di alcuna legittimità.

Come dichiarato ufficialmente dal sottosegretario Generale delle Nazioni Unite DiCarlo, esistono inoltre evidenze secondo cui i referendum in esame venivano svolti attraverso modalità non trasparenti, come ad esempio il voto a domicilio sotto stretto controllo delle truppe d'occupazione russa, e senza la partecipazione di osservatori indipendenti, rendendo impossibile di fatto considerare tali votazioni come un'espressione piena e libera della volontà popolare²⁹. L'art. 25, lett. b), del Patto internazionale sui diritti civili e politici garantisce il diritto fondamentale di ogni individuo ad elezioni veritiere e alla libera espressione del voto tramite un suffragio universale e senza alcuna discriminazione, principi che sono applicabili per analogia anche in caso di referendum. In un sistema internazionale caratterizzato dalla risoluzione pacifica delle controversie e dal ripudio dell'uso della forza, l'organizzazione di un referendum di secessione in un territorio occupato nel perdurare di un conflitto armato appare in evidente contrasto con il diritto internazionale. Il Comitato ONU sui diritti umani ha, infatti, ribadito come l'esercizio del diritto di voto deve essere libero da qualsiasi tipo di impedimento, tra cui la violenza e anche la minaccia stessa di violenza³⁰. Oltretutto, con riferimento all'universalità della votazione, non può essere ignorato come una larga parte della popolazione delle regioni ucraine occupate sia rifugiata in altri *oblast* ucraini o all'estero, non potendo nemmeno astrattamente prendere parte a tali consultazioni.

²⁷ V. ad esempio, *Western Sahara*, Advisory Opinion (n 23), par. 55; *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965* (n 23), paragrafi 157, 160, 172. In questo caso la Corte considerò l'assenza di un consenso libero e genuino da parte del Consiglio dei Ministri della, allora, Colonia di Mauritius in occasione dei c.d. *Lancaster House agreement*. Pur considerando che il caso di specie riferiva ad un contesto coloniale, ci si chiede come tale libertà e genuinità del consenso possa essere stata rispettata nei territori ucraini, considerando sia la presenza di autorità politiche autoproclamate e controllate dalla potenza occupante che lo svolgimento di un conflitto armato con interferenze da parte delle truppe di occupazione durante le operazioni di voto. V. anche HRC, General Comment No 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, 12 luglio 1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragrafi 9, 19, 22, ribadendo la necessità di votazioni libere e genuine.

²⁸ La Commissione di Venezia ha espresso perplessità su tali circostanze, così come sulla forma degli stessi testi dei quesiti referendari, in occasione del referendum di annessione della Crimea del 2014: Venice Commission, Opinion 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", Opinion no 762/2014, CDL-AD(2014)002, paragrafi 21-26.

²⁹ https://dppa.un.org/en/usg-dicarlo-so-called-referenda-held-russian-federation-occupied-ukrainian-territory-cannot-be-0?_gl=1*6b3smr*_ga*OTM2NTAwNzM1LjE2NjQxNzgvNjU.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY2NDcwMDE1OS4yLjAuMTY2NDcwMDE1OS4wLjAuMA. Paradossalmente, le modalità con cui si è svolta l'annessione dei territori occupati ucraini rappresenta proprio una violazione del diritto del popolo ucraino all'autodeterminazione. Inoltre, con riferimento alle popolazioni dei territori occupati, come stabilito dall'Assemblea generale, l'utilizzo della forza per privare un popolo della propria nazionalità rappresenta una violazione dei propri diritti inalienabili: UNGA Res 2131 (XX) (n 7), par. 3.

³⁰ HRC, General Comment No 25: Article 25, par. 21.

Lo svolgimento di un referendum in tali condizioni appare, inoltre, fortemente in contrasto anche con il Codice di buona condotta elaborato dalla Commissione di Venezia che, seppur privo di qualsiasi valore vincolante, fornisce un autorevole indicazione di un contesto in cui lo svolgimento di referendum possa assicurare il rispetto della legalità e dei diritti umani³¹.

5. L'illegittima invocazione di presunti legami storici con le regioni occupate –

Altrettanto illegittima appare poi la pretesa russa di giustificare tali annessioni dal punto di vista di supposti legami storici tra la Federazione Russa e i territori ucraini occupati. La presenza di “affinità storiche” è stata indicata dal Presidente della Federazione Russa come la circostanza fondamentale che giustificherebbe l'esercizio del diritto all'autodeterminazione esterna da parte di tali popolazioni³². Dal punto di vista del diritto internazionale vigente, tale rivendicazione non solo si pone anch'essa in contrasto con il principio di integrità territoriale e autodeterminazione dei popoli, ma non trova alcun fondamento giuridico, rimanendo piuttosto una dichiarazione confinata sul piano della dialettica politica.

Non è il primo caso in cui la presenza di presunti legami storici tra uno Stato e determinate popolazioni o regioni è stata posta alla base di rivendicazioni territoriali nei confronti di Stati terzi. Sulla base di simili pretese, in passato, l'Iraq giustificò l'invasione e l'annessione del Kuwait con l'obiettivo di realizzare un «comprehensive and eternal merger», terminologia che riflette le parole pronunciate dalla Presidenza russa in occasione della firma dei trattati di annessione dei territori ucraini occupati. Tuttavia, tali argomentazioni sono prive di alcun valore giuridico e, nel caso iracheno, furono fermamente condannate da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite³³. Simili rivendicazioni furono fatte, in passato, anche dall'Indonesia con riferimento alla cosiddetta disputa del West Irian e dal Regno del Marocco in merito ad alcuni territori della Mauritania, Algeria e Sahara Occidentale un tempo appartenuti al precedente Impero marocchino. In nessuna di tali occasioni, tuttavia, l'esistenza di tali, o presunti, legami storici con un territorio di uno Stato terzo o con la sua popolazione ha costituito un argomento legale dal punto di vista del diritto internazionale³⁴. Peraltro, in passato la Corte internazionale di giustizia è stata categorica nel ribadire l'insussistenza dal punto di vista del diritto internazionale di alcuna presunta forma di sovranità basata

³¹ European Commission for Democracy through Law ('Venice Commission'), Code of Good Practice on Referendums, Study no 371/2006, CDL-AD(2007)008rev-cor. Il Codice di buona condotta afferma, ad esempio, la necessità di tutelare anche le posizioni dei cittadini contrari ad un referendum. Nel caso in esame, tale circostanza non sembra rispettata, considerando non solo la presenza delle truppe di occupazione russa, ma anche le tempistiche con cui si sono svolte le consultazioni e l'assenza di un dibattito democratico.

³² <http://en.kremlin.ru/events/president/news/69465>: «I repeat, it is an inherent right of the people. It is based on our historical affinity, and it is that right that led generations of our predecessors, those who built and defended Russia for centuries since the period of Ancient Rus, to victory».

³³ UNSC Res 662 (1990), preambolo, par. 1.

³⁴ Shaw (n 11) 448. Cf *Western Sahara*, Advisory Opinion (n 23).

esclusivamente sul controllo di un popolo, in assenza dell'esercizio dell'autorità su un determinato territorio³⁵.

6. Conclusioni e possibili sviluppi – Il 30 settembre 2022 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite votava una proposta di risoluzione di condanna dell'annessione Russa ai territori ucraini occupati. La proposta risoluzione non veniva approvata a causa dell'esercizio del diritto di veto da parte della Federazione Russa³⁶. Nella propria dichiarazione di voto, il rappresentante russo Vasily Nebenzya reiterava la presunta conformità dei referendum e della successiva annessione dei territori ucraini occupati con il diritto internazionale sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli³⁷. È significativo registrare le astensioni da parte di Cina, India, Brasile e Gabon. Tali astensioni, seppur legittime, hanno un forte peso politico considerando l'evidente violazione da parte russa di principi di diritto cogente che sono, o almeno dovrebbero essere, accettate e consolidate nella pratica statale³⁸.

Tale situazione di stallo nel Consiglio di sicurezza e di crescente tensione pone degli importanti interrogativi sulla tenuta del sistema internazionale di fronte ad un drammatico prolungarsi del conflitto. In presenza di un evidente illecito internazionale, appare incontestabile come l'Ucraina potrà continuare ad esercitare il proprio diritto all'autodifesa anche dopo l'annessione illegale dei suoi territori occupati. Come noto, gli Stati terzi avranno l'obbligo di non riconoscere l'annessione dei territori ucraini occupati, di evitare in qualsiasi modo di contribuire a prolungare tale situazione e di adoperarsi per una sua risoluzione. Concretamente, mentre appare inevitabile l'adozione di nuove sanzioni verso la Russia e di ulteriori aiuti militari all'Ucraina, incombente risulta anche la necessità di un maggior coordinamento nella Comunità internazionale per garantire una maggiore incidenza di tali misure. Parimenti evidente, e pur in una situazione di continua violazione dei più fondamentali principi di diritto internazionale, è la necessità di mantenere aperto un canale diplomatico, anche nell'ottica di scongiurare qualsiasi ricorso all'armamento nucleare.

Ottobre 2022

³⁵ *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge, Malaysia v Singapore*, Judgment, Merits, [2008] ICJ GL No 130, ICGJ 9, par. 79. Cf *Legal Status of Eastern Greenland case* (P.C.I.J., Series A/B, No 53), che tuttavia riguardava «claims to sovereignty over areas in thinly populated or unsettled countries».

³⁶ È significativo ricordare come già nel 2014 la proposta di risoluzione 189 del Consiglio di sicurezza dichiarasse l'illegittimità dal punto di vista del diritto internazionale di uno speculare referendum invocato in Crimea a seguito dell'occupazione russa di tale territorio. Anche in tale occasione, la proposta di risoluzione non fu approvata a seguito dell'esercizio del diritto di veto da parte della Federazione Russa.

³⁷ https://russiaun.ru/en/news/sc_300922n.

³⁸ Il 12 ottobre 2022, nel corso dell'undicesima Sessione Speciale di Emergenza, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvava la Risoluzione A/ES-11/L.5 intitolata 'Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations'. La Risoluzione, approvata con 143 voti a favore, 5 contrari e 35 astensioni, dichiara l'illegalità dei referendum e condanna l'annessione unilaterale dei territori ucraini occupati da parte della Federazione Russa, riaffermando al contempo il principio di integrità territoriale dello Stato ucraino.