

PETER HILPOLD

## LA SECESSIONE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE ATTUALI EVOLUZIONI\*

SOMMARIO: 1. La rinnovata attualità della discussione sull'autodeterminazione e la secessione. – 2. Il caso delle Isole Åland. – Il principio di autodeterminazione dei popoli nel secondo dopoguerra. – 3.1. L'iniziale prassi di autodeterminazione e il movimento anticoloniale. – 3.2. L'autodeterminazione dei popoli nella prassi post-coloniale. – 4. Il diritto di autodeterminazione dei popoli come diritto di autotutela (remedial secession). – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. *La rinnovata attualità della discussione sull'autodeterminazione e la secessione*

L'annessione della Crimea da parte della Russia e le tendenze separatiste nell'Ucraina orientale hanno nuovamente riportato sulle prime pagine dei giornali la discussione sulla secessione, discussione che in precedenza è stata particolarmente intensa relativamente al caso del Kosovo<sup>1</sup>.

Di fronte alle più recenti evoluzioni in Ucraina occorre fare il punto della situazione del dibattito, per poter individuare gli approcci giuridici più adeguati ed idonei per la soluzione di conflitti politici di tale genere. A tale scopo, la presente ricostruzione prende l'avvio dalle origini storiche del dibattito, anche in considerazione del fatto che la prassi di diritto internazionale relativamente alle problematiche qui trattate abbraccia ormai quasi un secolo.

### 2. *Il caso delle Isole Åland*

Il caso delle Isole Åland, e il modo in cui è stato risolto a livello del diritto internazionale, pur trattandosi di un caso ormai sto-

---

\* Traduzione dal tedesco a cura di Ulrike Haider-Quercia.

<sup>1</sup> Cfr. P. Hilpold (cura), *Kosovo and International Law. The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, 2012.

rico di quasi un secolo, continua ad essere rilevante per esaminare la correlazione tra diritto delle minoranze e diritto all'autodeterminazione. Nelle valutazioni ed affermazioni allora rese per la soluzione della situazione della minoranza svedese si può delineare il quadro giuridico rilevante anche per gli attuali scenari di autodeterminazione<sup>2</sup>.

In seguito alla sconfitta della Svezia nella guerra russo-svedese del 1809 la Finlandia e le Isole Åland sono state assegnate alla Russia sulla base del Trattato di pace di Frederikhamm. Nel 1917, durante la fase di disaggregazione dell'Impero zarista, la Finlandia si è separata dalla Russia, compiendo un atto di autodeterminazione corrispondente al pensiero sull'autodeterminazione di Lenin, il quale già dalla fine del 19° secolo aveva proclamato l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione di tutte le nazioni<sup>3</sup>. La Russia sovietica, il 3 marzo 1918, ha acconsentito nel Trattato di pace di Brest-Litowsk con gli "Imperi centrali" alla separazione della Finlandia, decisione che non è stata più modificata nemmeno a seguito dell'indebolimento degli "Imperi centrali" a causa della situazione bellica alcuni mesi dopo. Nell'immediato primo dopoguerra, la Finlandia non riuscì ancora a consolidarsi come Stato autonomo, ed in tale fase di debolezza politica la popolazione delle Isole Åland aveva intravisto l'occasione per rivendicare il diritto alla propria autodeterminazione come popolo. Dopo l'adesione della Finlandia alla Società delle nazioni, il caso delle Isole Åland, su iniziativa della Gran Bretagna, è stato portato davanti al Consiglio della Società delle nazioni, che ha istituito un comitato di giuristi (*Committee of Jurists*) incaricato di esaminare tutte le questioni riguardanti la situazione dell'arcipelago finlandese. Tale comitato negava l'esistenza di un autonomo diritto all'autodeterminazione nel diritto internazionale, ma, al contempo, aveva affermato la competenza della Società delle nazioni per l'analisi della questione delle Åland, in considerazione della circostanza che lo Stato finlandese non si era ancora rafforzato come entità statale:

---

<sup>2</sup> Sul caso delle Isole Åland cfr. A. Cassese, *Self-determination of peoples - A legal appraisal*, Cambridge 1995, 27 ss. e S. Harck, *Åland Islands*, MPEPIL, online edition, 2008.

<sup>3</sup> Sulla posizione di Lenin sulla questione dell'autodeterminazione vedi anche J. Fisch, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker - Die Domestizierung einer Illusion*, München 2010, 133 ss.

*“From the point of view of both domestic and international law, the formation, transformation and dismemberment of States as a result of revolutions and wars create situations of fact which, to a large extent, cannot be met by the application of the normal rules of positive law [...].*

*Under such circumstances, the principle of self-determination of peoples may be called into play. New aspirations of certain sections of a nation, which are sometimes based on old traditions or on a common language and civilization, may come to the surface and produce effects which must be taken into account in the interests of the internal and external peace of nations”<sup>4</sup>.*

Questioni che in applicazione di un concetto di sovranità statale rigida, prevalente in tale epoca storica, venivano valutate, negli Stati stabilizzati, in base al diritto interno, ora venivano sollevate a livello del diritto internazionale<sup>5</sup>. Il comitato dei giuristi ha chiaramente evidenziato come nei casi come quello delle Isole Åland la soluzione si trova alternativamente nel riconoscimento dell'autodeterminazione o – qualora ciò non fosse percorribile per ragioni geografiche, economiche o simili – nella previsione di un qualificato sistema di tutela delle minoranze. La normativa di tutela delle minoranze veniva, pertanto, considerata essere la seconda delle due ipotesi migliori, ma al contempo, rispetto al riconoscimento dell'autodeterminazione, anche quella che risultava essere meglio in grado di garantire la pace<sup>6</sup>. La Società delle nazioni conferiva, pertanto,

---

<sup>4</sup> Cfr. Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an advisory opinion upon the legal aspects of the Aaland Islands question, League of Nations O.J. Spec. Suppl. Nr. 3, Ottobre 1920, 6.

<sup>5</sup> Il Comitato dei giuristi non aveva dubbi sull'esclusione dell'esistenza di un diritto di secessione nei confronti di uno Stato consolidato:

*“Positive International Law does not recognize the right of national groups, as such, to separate themselves from the State of which they form part by the simple expression of a wish, any more than it recognizes the right of other States to claim such a separation. Generally speaking, the grant or refusal of the right to a portion of its population of determining its own political fate by plebiscites or by some other method, is, exclusively, an attribute of the sovereignty of every State which is definitely constituted”.*

Vedi il Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands Question, Official Journal of the League of Nations, Special Supplement No. 3, October 1920, 5, citato da A. Cassese, *Self-determination of peoples*, cit., 1995, 28.

<sup>6</sup> Vedi il Report citato nella precedente nota 6.

ad una Commissione di *rapporteur* la funzione di elaborare un programma d'azione. Terminati i lavori, tale commissione si era pronunciata a favore della permanenza delle Isole Åland nella Finlandia, e le argomentazioni a sostegno di tale risultato sono rilevanti anche per le successive evoluzioni del diritto internazionale nonché nell'attuale dibattito a livello internazionale:

– In primo luogo, la commissione ha messo in rilievo che le Isole Åland venivano amministrate già a partire dal 1634 (quindi in un momento, in cui la Finlandia faceva parte dell'Impero svedese) da Abo (città che a lungo costituiva il capoluogo della Finlandia), facendo, in tal modo, parte del distretto amministrativo finlandese anche durante il governo svedese. Durante la sua appartenenza all'Impero russo, la Finlandia aveva sempre mantenuto un'ampia autonomia amministrativa che comprendeva anche le Isole Åland. Queste considerazioni, più tardi, assumeranno rilievo nell'ambito del principio del “*uti-possidetis*”.

– La Commissione ha analizzato anche l'obiettivo perseguito con le rivendicazioni degli Ålandesi, evidenziando la seguente problematica principale: gli Ålandesi, in realtà, non erano interessati ad un cambiamento politico (nel senso internazionalistico di una integrazione nello Stato svedese) ma di poter mantenere la loro identità culturale; e per tale motivo la previsione di misure di tutela delle minoranze costituiva lo strumento più adeguato<sup>7</sup>.

– La Commissione ha tenuto conto anche del contesto politico globale, nel quale era inserito il caso delle Isole Åland. Tenendo conto del fatto che la Finlandia faceva parte delle potenze vincitrici della prima guerra mondiale, e che la Svezia, per contro, aveva assunto un comportamento di neutralità, la Commissione constatava che: “*It would be an extraordinary form of gratitude [...] to wish to despoil her [Finland] of territory to which she attaches the greatest value*”<sup>8</sup>. Il principio di autodeterminazione dei popoli, in questo caso, è stato abbandonato a favore di logiche basate sulla forza secondo le quali bisognava soddisfare, in primo luogo, le esigenze dei vincitori della guerra.

<sup>7</sup> Per argomentazioni in tal senso vedi S. Harck, 2008, cit., nota 6.

<sup>8</sup> Cfr. “The Aaland Islands Question” (Report Presented to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, 16 April 1921), League of Nations Council Doc. B.7 21768/106, 30, citato da D. Thürer, Th. Burri, *Secession*, in *MPEPIL*, online edition, nota laterale 25.

Grande attenzione hanno suscitato, di conseguenza, le affermazioni del Comitato e della Commissione relativamente al diritto di secessione nel caso di gravi repressioni di una minoranza. Mentre il Comitato ha lasciato aperta la possibilità dell'esistenza o meno del diritto di secessione, la Commissione l'ha esplicitamente confermato (sebbene nel caso delle Isole Åland l'ha negato in mancanza di discriminazioni adeguate). Non sono state fornite né dal Comitato né dalla Commissione considerazioni relativamente ai fondamenti giuridici per l'esistenza di un eventuale diritto di secessione.

### 3. *Il principio di autodeterminazione dei popoli nel secondo dopoguerra*<sup>9</sup>

#### 3.1. *L'iniziale prassi di autodeterminazione e il movimento anticoloniale*

Durante la seconda guerra mondiale si diffondeva l'idea che il principio di autodeterminazione dei popoli potesse assumere rilevanza determinante per il nuovo ordine dopo la guerra. Il ricorso al principio di autodeterminazione dei popoli veniva suggerito, in particolar modo, dalla Carta Atlantica. Il punto 2 di tale documento firmato in data 12 agosto 1941 da Churchill e Roosevelt riporta la seguente affermazione:

*“essi [Roosevelt und Churchill] non desiderano mutamenti territoriali che non siano conformi al desiderio, liberamente espresso, dei popoli interessati”*<sup>10</sup>. Ed è proprio tale principio che sarà violato gravemente nell'Europa centrale con l'espulsione di milioni di tedeschi.

L'entrata in vigore dello Statuto delle Nazioni Unite nel 1945 ha creato una situazione completamente modificata rispetto a quella esistente durante la crisi delle Åland. Per la prima volta il principio di autodeterminazione dei popoli è stato considerato in una normativa di potenziale valenza universale. Il principio di autodeterminazione compreso dagli artt. 1 (2) e 55 dello Statuto risulta,

<sup>9</sup> Sarà permesso di rinviare per tale aspetto al mio lavoro su *Self-determination in the 21st century - Modern Perspectives for an Old Concept*, in *36 Israel Yearbook on Human Rights* 2006, 247-288.

<sup>10</sup> Cfr. R. Steininger, *Los von Rom? Die Südtirolfrage 1945/46 und das Gruber-De Gasperi-Abkommen*, Innsbruck 1987, 13.

però, essere formulato in maniera imprecisa, e specie nei primi tempi veniva considerato solamente come corollario della sovranità statale nonché conseguenza e condizione preliminare dell'egualianza degli Stati ai sensi dell'art. 2 (1) dello Statuto<sup>11</sup>. Successivamente, alcuni studiosi avevano evidenziato in maniera critica il fatto che lo Statuto adduce solamente un "principio", che non sarebbe nulla in più di un *leitmotiv* politico, in alcun modo in grado a costituire un diritto giuridico<sup>12</sup>. Di conseguenza, è stato il movimento anticoloniale che ha contribuito a definire il principio di autodeterminazione dei popoli con concreti contenuti (giuridici) e casi di applicazione. Particolarmente importanti per il processo della giuridificazione del principio di autodeterminazione dei popoli sono le due risoluzioni anticoloniali dell'Assemblea generale delle Nazioni unite del 1960<sup>13</sup>. Dal momento di inserimento del principio di autodeterminazione dei popoli nei due Patti internazionali sui Diritti umani del 1966 il carattere giuridico dell'autodeterminazione rimaneva definitivamente fuori questione. Con ciò, la discussione sul concreto contenuto dell'autodeterminazione e sui soggetti legittimati ad esercitarlo non si è tuttavia esaurita, ma, al contrario, è stata avviata proprio dalla previsione del principio in oggetto nei documenti delle Nazioni unite. Nei Paesi di lingua tedesca sono stati avanzati posizioni sull'autodeterminazione dei popoli assai divergenti da quelli sostenuti dal "*mainstream*" angloamericano.

Le posizioni particolari sostenute dagli studiosi dei Paesi di lingua tedesca trovano, per due motivi, le loro origini nella "questione nazionale" irrisolta: da un lato a causa della questione aperta della divisione della Germania ma dall'altro anche per via delle numerose minoranze e gruppi etnici tedeschi ed austriaci gravemente discriminati nei loro Stati di appartenenza o che vivevano in Germania dopo essere stati espulsi. I profughi tedeschi per tanto tempo hanno sperato di vedersi riconosciuti la possibilità di rientrare nelle

<sup>11</sup> In questo senso si esprimeva anche uno dei primi e più autorevoli commenti dello Statuto delle Nazioni Unite, fra cui anche quello di Hans Kelsen. Cfr. H. Kelsen, *The Law of Nations*, Stevens: London, 1950, 52 ss.

<sup>12</sup> Cfr. K.J. Partsch, *Self-Determination*, in R. Wolfrum (cura), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Dordrecht, 1995, 1171.

<sup>13</sup> "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples", G.A. Res. 1514 (XV) v. 14.12.1960 e "Principles which should guide members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter", G.A. Res. 1541 (XV) v. 15.12.1960.

loro patrie ed a ricevere un indennizzo adeguato per il patrimonio espropriato (ovvero la restituzione dei beni interessati dall'esproprio). In questo modo non c'è stato scambio tra le dottrine in tema di autodeterminazione dello spazio angloamericano e di quello tedesco (e austriaco): nei Paesi angloamericani la dottrina di lingua tedesca era poco nota per motivi linguistici, mentre gli approcci praticati dalla dottrina angloamericana all'autodeterminazione dei popoli venivano spesso deliberatamente ignorati in Europa<sup>14</sup>. In tal modo, nello nei Paesi di lingua tedesca sono state nutrite speranze che il diritto internazionale vigente non è stato in grado di soddisfare.

Tuttavia, le evoluzioni nell'ambito del "diritto di autodeterminazione coloniale" hanno portato a dei risultati conoscitivi di ampia rilevanza che sono stati fruibili anche per la discussione generale sul diritto di autodeterminazione dei popoli.

Di particolare rilevanza in questo contesto sono stati i casi del Sahara occidentale e di Timor Est. Entrambi i casi sono altamente complessi, dovuto anche al fatto che le ex colonie cercavano di negare ad un altro popolo coloniale l'esercizio del diritto di autodeterminazione.

Il Sahara occidentale è stato una colonia spagnola a partire dal 1884. Le Nazioni unite, sin dai primi anni '60, hanno trattato la questione del Sahara occidentale sempre come questione coloniale e hanno rivendicato con vigore il riconoscimento del diritto all'autodeterminazione per gli abitanti della colonia interessata (Saharuis); ciò ha comportato che della questione si è occupata nel 1974 anche la Corte di giustizia internazionale (CGI) su iniziativa dell'Assemblea generale<sup>15</sup>. La CGI ha confermato nel suo parere del

---

<sup>14</sup> Cfr. Ad esempio Th. Veiter, *Nationalitätenkonflikte und Volksgruppenrecht*, Wien 1977, 175: "Il termine *peoples* usato nei due Patti sui diritti dell'uomo si riferisce, per origine e formulazione, ai popoli intesi in senso etnico". Vedi anche O. Kimminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Mainz, 1985, 123 nonché F. Ermacora, *Der Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen*, Wien, 1988, 72 ss. D. Blumenwitz, *Minderheiten- und Volksgruppenrecht*, Bonn, 1992, 32 ha affermato che: "L'interpretazione del termine 'people', che si trova in tale contesto nello Statuto delle Nazioni unite ed in alcune Risoluzioni dell'Assemblea generale, è stata ampliata nel corso del tempo. Oggi può essere affermato che il diritto di autodeterminazione dei popoli spetta anche alle minoranze".

<sup>15</sup> Si fa riferimento fra altro alla risoluzione 1514 (XV) v. 14.12.1960, nella è affermata la possibilità di rivendicare l'autodeterminazione.

16.10.1975 l'applicazione della risoluzione 1514 (XV) del 14.12.1960 e l'obbligo di decolonizzazione da essa scaturente. La Spagna, però, all'inizio del 1976 ha stipulato un accordo con il Marocco e la Mauritania sulla divisione del Sahara occidentale, ritirandosi da tale territorio. Il Marocco, il giorno stesso della pubblicazione del parere della CGI ha annunciato lo spostamento di estesi contingenti di popolazioni nel Sahara occidentale (la cosiddetta "marcia verde", con la quale sono stati portati 350.000 marocchini nel Sahara occidentale). Pur se apparentemente il Marocco si è adattato ai vari appelli da parte delle Nazioni unite di porre termine alla politica di insediamento, l'immigrazione dallo Stato confinante a nord *de facto* continuava a partire dal 1975, in modo tale che le strutture demografiche nel Sahara occidentale sono state modificate sostanzialmente durante gli ultimi quarant'anni. La conclusione della pace della Mauritania con il Polisario, il fronte di liberazione del Saharui, ha avuto quale conseguenza che tutto il Sahara orientale è stato occupato dal Marocco. Il caso del Sahara occidentale continua ad essere irrisolto. Alle Nazioni unite bisogna riconoscere, tuttavia, gli sforzi fatti per la soluzione della questione, che infine è stata impedita da vari fattori. In primo luogo, il Marocco non voleva rinunciare a rivendicare la sua sovranità sui suddetti terreni particolarmente ricchi di fosfato e che, pertanto, non intendeva rispettare gli obblighi di decolonizzazione previsti dalle Nazioni unite ed in secondo luogo, per ragioni politiche (forti legami del territorio in questione coll'Occidente mentre il Saharui è stato per tanto tempo sostenuto dal Governo d'Algeria) ma anche per il ruolo notevole che il Marocco assumeva nel gruppo dei Paesi in via di sviluppo e delle nazioni islamiche, il Marocco aveva trovato un forte appoggio nella comunità degli Stati.

Da una posizione cinica ed agnostica si potrebbe dire che in tal caso si avvera l'affermazione spesso citata di Sir Ivor Jennings: "[O]n the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous because the people cannot decide until someone decides who are the people"<sup>16</sup>.

Anche il popolo di Timor Est ha dovuto aspettare molto tempo prima di riuscire a vedersi riconosciuto il diritto di autodeterminazione dei popoli. Nel "parere sul muro" del 2003 (*Legal Consequen-*

<sup>16</sup> Cfr. I. Jennings, *The Approach to Self-Government*, Cambridge, 1956, 56.

*ces of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory for the Responsibility of the UN for Palestine*) la CIG ha ulteriormente confermato il significato del diritto di autodeterminazione dei popoli riferendosi alla sua precedente giurisprudenza.

### 3.2. *L'autodeterminazione dei popoli nella prassi post-coloniale*

Completamente al di fuori della prassi anticoloniale si collocano i processi di autodeterminazione nei Paesi balcanici e dell'Europa centrale ed orientale degli anni '90. In questi casi, la dissoluzione degli Stati e la richiesta di autodeterminazione dei popoli si sovrapponevano e rappresentavano le due facciate della stessa medaglia, rimanendo tuttavia indistinto quale dei due fattori costituiva, infine, l'impulso determinante per l'avvio dell'evoluzione di disarticolazione degli Stati *ex socialisti*.

Tale circostanza emerge con evidenza nel processo di dissoluzione della Jugoslavia, nel cui quadro le ambizioni autodeterminative di alcuni singoli territori si sono intensificate reciprocamente con le tendenze dissolutive dello Stato. In linea generale, tale processo di dissoluzione è stato gestito secondo il principio dell'*uti-possidetis*: le precedenti Repubbliche federali sono diventati Stati indipendenti. Il processo di dissoluzione, tuttavia, non si era fermato a tale punto, ma la comunità internazionale aveva iniziato ad opporsi a tali tendenze. Così, ad esempio, in Bosnia, è stato raggiunto, attraverso la forza militare e con un impegno finanziario considerevole, la continuazione della Repubblica come unità multinazionale e multiconfessionale<sup>17</sup>. Per quanto concerne il Kosovo, la comunità internazionale ha cercato a lungo di far mantenere l'unità dello Stato di Serbia e Montenegro, ma a partire da un determinato momento ha riconosciuto (in larga misura) la separazione di fatto (accettando con ciò una eccezione *sui generis* dal principio di *uti-possidetis*).

È ben noto come il Kosovo ha costituito per parecchio tempo il luogo di gravissime violazioni di diritti dell'uomo da parte delle

---

<sup>17</sup> Non esiste univocità se ciò sarà sensato o possibile a lungo termine. Una "identità bosniaca comune", una sensazione tipica della comune appartenenza ad un gruppo sembra non emergere nel Paese. Nel breve termine l'approccio scelto dalla comunità internazionale è stato sicuramente sensato: le anomalie interetiche sono state superate ed è stato posto il forte segnale che il processo di dissoluzione basato sui conflitti etnici non poteva essere perpetuato all'eternità. Cfr. Anche G. de Vergottini, S. Bagni, *Strategies for the future of Bosnia-Herzegovina and Croatia*, Torino, 2001.

truppe serbe, sostenute direttamente o indirettamente dal capo di Governo serbo Milosevic. Dopo l'intervento della NATO nel 1999 il Kosovo è stato sottoposto all'amministrazione delle Nazioni unite, e ha dichiarato, 17 febbraio 2008, la propria indipendenza. Su iniziativa della Serbia l'Assemblea generale della CIG si è occupata della questione della compatibilità o meno della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo con il diritto internazionale. Nel parere del 22 luglio 2010 la CGI ha sostenuto che secondo il diritto internazionale non è possibile inibire dichiarazioni di indipendenza, e che nel caso del Kosovo non è individuabile alcuna contrapposizione alla risoluzione 1244/1999, dato che i politici kosovari hanno agito non nella loro funzione di deputati ma come persone private.

Con una punta di critica è stato affermato che il CIG si limita a prendere atto che nella dottrina e prassi del diritto internazionale si discute del diritto all'autodeterminazione dei popoli come parte del diritto di autotutela, senza prendere posizione in merito<sup>18</sup>.

L'affermazione secondo la quale relativamente al diritto di secessione a favore di minoranze represses "*radically different views were expressed*", sembra indicare che la CGI ne deduce che non esiste una *opinio iuris* univoca e con ciò una norma consuetudinaria. La CIG non fornisce in alcun passaggio del suo parere dei riferimenti che consentono di riconoscere il diritto di secessione come diritto di autotutela.

#### 4. *Il diritto di autodeterminazione dei popoli come diritto di autotutela (remedial secession)*

Pare potersi affermare che il riconoscimento del diritto di autodeterminazione dei popoli inteso come diritto di autotutela dei popoli oppressi (remedial secession) trovi sempre maggiore riscontro nella dottrina internazionalistica. I sostenitori di tale approccio, per consolidare le proprie posizioni, fanno riferimento anche ad affermazioni risalenti nella storia contemporanea<sup>19</sup>, fino al caso delle Isole Åland. Ma come è stato dimostrato, tale rinvio non convince, almeno se da esso devono essere ricavate conclusioni anche di tipo

<sup>18</sup> Cfr. i numeri laterali 82 ss. del parere.

<sup>19</sup> Cfr. Sull'evoluzione storica del diritto di autodeterminazione come diritto di legittima difesa vedi P. Hilpold, *Die Sezession - zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens*, in 63 ZÖR 1/2008, 117-141.

giuridico. Più adatto come fondamento giuridico per il diritto all'autodeterminazione inteso come autotutela sembra essere il principio V, 7° c. della *Friendly-Relations-Declaration* del 1970, la quale, pur essendo giuridicamente non vincolante, fornisce, in maniera autoritativa, una interpretazione del diritto delle Nazioni unite e che può essere considerato la base per il futuro pilotaggio dell'interpretazione e dell'evoluzione del diritto delle Nazioni unite:

*“Ogni Stato ha il dovere di astenersi dal ricorrere a misure coercitive di qualunque genere dirette a privare i popoli sopra menzionati nella formulazione di questo principio del loro diritto all'autodeterminazione, della loro libertà e della loro indipendenza. Nel reagire e resistere a tali misure coercitive nell'esercizio del loro diritto all'autodeterminazione, questi popoli hanno il diritto di chiedere e di ricevere un aiuto conforme ai fini ed ai principi della Carta.*

*Il territorio di una colonia o di un altro territorio non autonomo ha, in virtù della Carta, uno status separato e distinto da quello dello Stato che l'amministra; questo status separato e distinto sussiste finché il popolo della colonia o del territorio non autonomo non eserciti il suo diritto all'autodeterminazione dei popoli sopra enunciato e che abbia, inoltre, un governo che rappresenti nel suo insieme il popolo appartenente al territorio, senza distinzioni di razza, di fede e di colore”.*

Dedurre da questa norma un generale diritto di secessione andrebbe troppo oltre, in quanto la formulazione “*senza distinzioni di razza, di fede e di colore*” si riferisce chiaramente al contesto coloniale<sup>20</sup>.

In dottrina<sup>21</sup> è stato anche indicato che gli USA avevano tentato di proporre una formulazione alternativa, secondo la quale l'esistenza di un Governo rappresentativo dipendeva dal fatto se esso fosse espressione o meno di un atto autodeterminativo. Tale interpretazione (più ampia), tuttavia, non ha trovato consenso.

<sup>20</sup> Cfr. Ch. Gusy, *Selbstbestimmung im Wandel*, in *Archiv des Völkerrechts* 1992, 385-410 (394) e A. Cassese, *Self-determination of peoples*, cit., 61. Secondo G.H. Fox (*Self-determination in the post-cold war era: A new internal focus?*, in *16 Michigan Journal of International Law* 1995, 734-781) tale norma troverebbe applicazione agli Stati Pariah-Staaten come l'allora Africa del Sud [caratterizzato dal principio del apartheid]. Inoltre ricorda Fox, che gli USA avevano tentato di avanzare una formulazione alternativa, secondo la quale l'esistenza di un governo rappresentativo può essere qualificato esplicitamente come espressione di autodeterminazione. Tale definizione (più ampia) tuttavia non ha trovato consenso.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Per contro, nell'ambito della Dichiarazione sui Diritti dell'uomo di Vienna del 1993 è stata adottata proprio la citata formulazione più ampia, circostanza che a prima vista può essere interpretata come cambiamento di posizione della comunità internazionale:

*“Tutti i popoli hanno il diritto all'autodeterminazione. In virtù di tale diritto essi determinano liberamente il proprio status politico e perseguono liberamente il proprio sviluppo economico, sociale e culturale. Tenendo in considerazione la situazione particolare dei popoli che si trovano sottoposti a forme di dominio coloniale o ad altre forme di dominazione o occupazione straniera, la Conferenza mondiale sui diritti umani riconosce il diritto dei popoli ad intraprendere ogni azione legittima, in conformità con la Carta delle Nazioni unite, per realizzare il loro inalienabile diritto di autodeterminazione. La Conferenza mondiale sui diritti umani considera il diniego del diritto di autodeterminazione come violazione dei diritti umani e sottolinea l'importanza della effettiva realizzazione di tale diritto.*

*In accordo con la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernente le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati e con la Carta delle Nazioni unite, questo non dovrà essere interpretato come autorizzazione o incoraggiamento ad azioni che smembrino o riducano, totalmente o in parte, l'integrità territoriale o l'unità politica degli Stati sovrani ed indipendenti che si comportano in accordo con il principio di uguali diritti e autodeterminazione dei popoli e che dispongono di un Governo rappresentativo dell'intera popolazione appartenente al territorio senza distinzione alcuna”<sup>22</sup>.*

Tale norma richiede, quindi, un Governo rappresentativo della popolazione complessiva senza prevedere se tale requisito sia limitato al solo contesto coloniale. Ma nonostante ciò, dalla formulazione di tale norma non è possibile dedurre il diritto alla secessione, in quanto anche mancando il criterio della rappresentatività, che viene richiesto senza specificazione del contesto e quindi in maniera universale, non viene legittimato automaticamente il diritto di secedere. Si gioca con formulazioni vaghe, promesse fatte a metà e minacce nascoste, senza che vengano determinati con precisione attraverso una *lex perfecta* la fattispecie, le conseguenze giuridiche e il contesto causale.

<sup>22</sup> Cfr. *La dichiarazione di Vienna della Conferenza mondiale delle Nazioni unite sui diritti dell'uomo*, Wien, 25.6.1993, comma 2.

Spesso si citano – in maniera inappropriata – interpretazioni giurisprudenziali della materia per rinforzare le tesi che sostengono l'esistenza di un diritto alla secessione. La Corte suprema canadese, nel caso “secessione del Québec dal Canada”<sup>23</sup>, ha riconosciuto un diritto alla secessione solamente per i casi incontestati di dipendenza coloniale o di sfruttamento e oppressione da parte di poteri esteri. Un diritto di secessione che va oltre tale prospettiva, concepito come diritto di autotutela, viene indicata come mera possibilità, lasciando irrisolta, infine, la questione vera e propria<sup>24</sup>. Da tale decisione si è fatta ispirare anche la Corte costituzionale russa, sviluppando una interpretazione analoga nella sua sentenza del 31 luglio 1993 relativamente alla probabile esistenza di un diritto di secessione a favore della Cecenia<sup>25</sup>.

Conclusioni simili si possono trarre anche dal caso Katanga (DRC), deciso dalla Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli (*African Commission of Human and Peoples' Rights*):

<sup>23</sup> Cfr. *Reference by the Governor in council, pursuant to Art. 53 of the Supreme Court Act, concerning the secession of Quebec from Canada*, 1998, S.C.R. 217, ILM 37 (1998), 1342 ss.

<sup>24</sup> Il risultato elaborato dalla Corte canadese è il seguente: “*In summary, the international right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies, where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all these situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to external self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions. Accordingly, neither the population of the province of Quebec, even if characterized in terms of people or ‘peoples’, nor its representative institutions, the National Assembly, the legislature or government of Quebec, possess a right, under international law, to secede unilaterally from Canada*”.

Due esperti (James Crawford e Luzius Wildhaber) hanno elaborato su incarico del tribunale studi su tale tematica. Il tribunale ha adottato in sostanza lo studio di James Crawford. Luzius Wildhaber sembrava essere più pronò al riconoscimento di un diritto di secessione come diritto di legittima difesa. Cfr. P. Hilpold, *Self-Determination in the 21st Century - Modern Perspectives for an Old Concept*, in 36 *Israel Yearbook of Human Rights* 2006, 247-288 nonché Idem, *Die Sezession*, cit., 134.

<sup>25</sup> Cfr. A. Tancredi, *A normative “due process” in the creation of States through secession*, in M. Kohen (cura), *Secession - International Law Perspectives*, Cambridge 2006, 171-207 (181) che rinvia a T. Beknazar, *Übergesetzliches Staatsnotrecht in Russland: Staatsnotstand und Staatsnotstandsbefugnisse der Exekutive. Zum Tschetschenien-Urteil des russischen Verfassungsgerichts v. 31. Juli 1995*, in 37 *ZaöRV* 1997, 161 ss. (180).

*“In the absence of concrete evidence of violations of human rights to the point that the territorial integrity of Zaire should be called to question and in the absence of evidence that the people of Katanga are denied the right to participation in government as guaranteed by Article 13 (1) of the African Charter, the Commission holds the view that Katanga is obliged to exercise a variant of self-determination that is compatible with the sovereignty and territorial integrity of Zaire”<sup>26</sup>.*

La Commissione africana dei diritti dell'uomo afferma che nel caso in questione mancano i requisiti per l'attivazione del diritto alla secessione come diritto di legittima difesa, ma nulla dice relativamente alla questione se esiste o meno un tale diritto, qualora si comprovasse l'esistenza *de facto* di tutti i requisiti indicati.

È utile ricordare che il Governo finlandese nel suo parere nell'ambito del procedimento per l'indipendenza del Kosovo ha cercato insistentemente di giustificare l'indipendenza del Kosovo riferendosi al diritto di autodeterminazione dei popoli come diritto di legittima difesa, indicando, in modo dettagliato le fattispecie delle gravi discriminazioni avvenute, la cessazione del potere sovrano serbo in seguito all'intervento della NATO nonché la particolare situazione derivata dalla crisi nella Provincia interessata. Di conseguenza, il Governo finlandese ha l'intenzione di far applicare il diritto di autodeterminazione come autotutela come definito per il caso delle Isole Åland.

Positivamente possono essere accolti, invece, quei passaggi del parere del Governo finlandese nei quali evidenzia il carattere eccezionale della situazione causata dalla crisi del Kosovo. *Ex post* – e in riferimento al risultato – si può senz'altro parlare di un caso di autodeterminazione. Dall'altro canto, non dobbiamo dimenticare che la CIG non ha valutato l'indipendenza del Kosovo in questi termini e che anche la comunità internazionale ha cercato in gran parte di evitare una tale classificazione prendendo semplicemente atto di una situazione che si era evoluta di fatto. La consapevolezza della particolarità dell'evoluzione d'indipendenza in Kosovo costituisce al contempo anche la chiave per poter escludere la valutazione di tale caso come caso di applicazione del diritto di autodeterminazione dei popoli.

---

<sup>26</sup> Case 75/92, Kantangese Peoples' Congress v. Zaire, 1.

## 5. *Considerazioni conclusive*

Se si tenta di operare una valutazione delle numerose aspirazioni di autodeterminazione in Europa, si arriva al risultato che il diritto internazionale non riconosce direttamente un diritto di secessione per singoli regioni, gruppi o minoranze. Nonostante ciò, nella prassi degli Stati è possibile individuare l'esistenza di una molteplicità di elementi suscettibili a sostenere le aspirazioni secessioniste a costituire uno Stato sovrano proprio. Dall'esperienza degli ultimi anni emerge che i Governi centrali sono sempre di più disponibili ad entrare in un dialogo con le forze centrifughe, circostanza che è espressione di una concezione orientata al consenso della sovranità<sup>27</sup> e ad una visione contrattuale della costituzione del potere sovrano dello Stato. Si tiene sempre di più conto anche dei diritti storici e del modo in cui sono stati costituiti tali diritti, dell'intensità delle aspirazioni indipendentiste e della questione se un torto storico continua ad essere percepito come tale<sup>28</sup>. Queste valutazioni vengono determinate da una molteplicità di fattori, e non da ultimo sono le ragioni economiche ad avere un impatto determinante. Gli studi più recenti dimostrano che sono proprio quest'ultime ragioni ad essere determinanti per l'attivazione di richieste di secessione<sup>29</sup>. Da altre ricerche empiriche emerge che risulta essere un fattore fondamentale per la richiesta e la realizzazione delle rivendicazioni secessionistiche la precedente esistenza di forme di autonomia legislativa ed amministrativa<sup>30</sup>. Tali ricerche sono caratterizzate da una

---

<sup>27</sup> Sulla tematica della rilevanza persistente del concetto di sovranità vedi anche G. de Vergottini, *La persistente sovranità*, in *Studi in onore di Giuseppe della Torre* (in fase di pubblicazione).

<sup>28</sup> Cfr. dettagliatamente L. Brilmayer, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, in *16 Yale Journal of International Law* 1991, 177-202 (199 ss.).

<sup>29</sup> In tal modo anche P. Collier, A. Hoeffler, *The Political Economy of Secession*, in H. Hannum, E.F. Babbitt (cura), *Negotiating Self-Determination*, Oxford 2006, 37-59 (52 s.):

“[S]ecessionist movements should not *in general* be seen as cries for social justice. Those few secessionist movements that are able to scale-up to being organizations with a serious political or military capability are likely to occur in rich regions and contain an element of resource grab”.

<sup>30</sup> Cfr. E. Jene, *National Self-Determination - A Deadly Mobilizing Divide*, in H. Hannum, E.F. Babbitt (cura), *Negotiating Self-Determination*, cit., 7-36. L'interpretazione della concessione di un'autonomia come stadio iniziale della secessione può rendere più difficoltoso l'ottenimento di una autonomia. Questi sono aspetti che dovranno essere considerati nel contesto delle rivendicazioni per l'autonomia della Crimea e dell'Ucraina orientale.

tendenza critica nei confronti delle aspirazioni secessionistiche, e la causalità delineata tra autonomia e secessione rimane del tutto dibattibile. È vero che territori ricchi di risorse naturali tendono di più ad aspirare all'indipendenza. Dall'altro canto, proprio la ricchezza di risorse potrebbe essere stata anche la ragione determinante per l'occupazione di tale territorio. Sarà vero che tra i territori che ambiscono alla secessione si trovano particolarmente spesso territori con regimi di autonomia; ma è pur anche vero che tale autonomia è stata solitamente concessa proprio perché il rispettivo territorio si differenzia per caratteristiche linguistiche, etniche e culturali dal territorio complessivo. La relativa autonomia spesso è stata concessa come compensazione per il diritto all'autodeterminazione (esterna) che non è stato riconosciuto.

Indipendentemente dalla valutazione di tali fattori da un punto di vista politico e della ricostruzione delle relative causalità da un punto di vista storico, bisogna considerare che la presenza di tali fattori è di maggiore rilevanza per l'autodeterminazione. Considerando tutti questi fattori, si può dedurre che le richieste di autodeterminazione attualmente avanzate in molte parti dell'Europa possono divenire anche molto forti e non si può escludere che in futuro questi movimenti potranno riuscire a realizzare le loro aspirazioni secessionistiche.

Pertanto può essere affermato che quelle che in applicazione dei tradizionali criteri di valutazione sembrano essere illusioni o utopie, possono diventare all'improvviso una realtà di diritto internazionale.

In tal modo ci troviamo di fronte ad una particolare ambivalenza: pur se il richiamo al diritto di secessione inteso come autotutela non trova riscontro nel diritto internazionale, pur se ai popoli al di fuori dal contesto coloniale non compete il diritto ad avere uno Stato proprio e pur se i miti storici evocati dai gruppi che aspirano ad organizzarsi in uno Stato proprio, regolarmente non vengono confermati dalle verifiche storiche oggettive, il credo dell'esistenza di un diritto di secessione è in grado a creare nuove realtà. La "verità" storica di un mito risulta, infine, secondaria<sup>31</sup>. La questione non

---

<sup>31</sup> Ciò è stato dimostrato in maniera imponente da Benedict Anderson relativamente alla creazione e reciproca delimitazione delle nazioni. Cfr. B. Anderson, *Imagined communities*, London 1996.

è tanto quella se un gruppo sia in grado di comprovare da un punto di vista storico oggettivo il suo diritto a costituire una nazione propria, ma se tale gruppo è convinto che esiste una propria nazione e se ha costruito sufficienti caratteristiche identitarie che gli permettono di giustificare nell'attuale discussione l'affermazione della propria identità autonoma. Qualora, poi, si dovessero verificare le circostanze su descritte che rendono di fatto possibile la realizzazione del diritto alla secessione, l'utopia può diventare verità. Per quanto riguarda, invece, il caso della Crimea, sembra fortemente dubitabile, a prima vista, se con i fatti che si sono verificati fino ad ora è stato creato un valido titolo per la secessione. Molte circostanze dimostrano che si tratta di un intervento armato<sup>32</sup> e che anche il referendum sull'indipendenza si è svolto secondo logiche tutt'altro che di elezioni ordinate e "libere". In tal modo ci sono importanti elementi che impediscono alla comunità internazionale a riconoscere i risultati. I fatti accaduti dovrebbero essere revocati e di conseguenza dovrebbe essere impostato un processo deliberativo ordinato e controllato dalla comunità internazionale. Qualora si dovesse svolgere in futuro una deliberazione del genere – per la quale ai sensi del diritto internazionale su indicato non esiste alcun obbligo – il risultato sarebbe in verità chiaramente prevedibile. Per quanto i processi degli ultimi mesi siano stati contrari al diritto internazionale, essi hanno sicuramente contribuito ad influenzare massicciamente la creazione dell'identità della popolazione della Crimea. E ciò costituisce un ulteriore motivo per essere particolarmente prudenti nell'istituire procedimenti referendari, dato che tale pratica potrebbe stimolare, a partire dalla fase preparatoria, quelle forze che appoggiano, anche in maniera violenta, nuove tendenze secessionistiche.

### *Abstract*

The paper analyses the historical evolution of the principle of self-determination and of the right of secession which is still ongoing. Considering the recent independence movements in Europe, the author concludes that permitting the holding of referendum on a general basis could stimulate further secessionist impulses as an incautious recourse to this instrument may contribute to the creation of new collective identities.

---

<sup>32</sup> Cfr. A. Tancredi, *The Russian annexation of the Crimea: questions relating to the use of force*, in *Questions of International Law*, 2014, 5-34.

Il contributo analizza l'evoluzione storica del principio di autodeterminazione dei popoli e del diritto di secessione la cui affermazione giuridica non si è tuttora conclusa a livello del diritto internazionale. Considerando i più recenti movimenti indipendentisti in Europa, l'autore conclude che l'attivazione generalizzata della prassi referendaria potrebbe stimolare l'emergere di nuove tendenze secessionistiche, in quanto l'incerta attivazione di tale strumento di democrazia diretta è suscettibile a contribuire alla creazione di nuove identità collettive.