



Il diritto del popolo ucraino alla legittima difesa

di Salvatore Bonfiglio *

La guerra della Federazione russa nei confronti del popolo ucraino costituisce un palese atto di aggressione. E, se si vuole la pace, occorre subito fermare il conflitto e, il prima possibile, ripristinare il diritto internazionale. Obiettivi, però, non facilmente raggiungibili quando lo Stato aggressore è uno dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'Onu che può utilizzare il suo potere di veto per impedire la «soluzione delle controversie» e le «azioni rispetto alle minacce e violazioni della pace, e gli atti di aggressione».

Avere tale privilegio (e potere) di veto comporterebbe maggiore responsabilità da parte dei principali attori internazionali, per condannare e soprattutto prevenire i crimini di guerra e i crimini di aggressione, come previsto dagli emendamenti adottati a Kampala il 10 e 11 giugno 2010 allo Statuto della Corte penale internazionale, ossia al trattato istitutivo adottato dalla Conferenza diplomatica di Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002. Questi emendamenti, “attivati” a dicembre 2017, sono in vigore (dal luglio 2018) solo per gli Stati che li hanno specificamente accettati: oggi sono soltanto 43, tra cui l'Italia (che li ha ratificati con la legge 10 novembre 2021, n. 202), su un totale di 123 Stati parti dello Statuto di Roma.

Purtroppo, tra i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza, hanno aderito alla Corte penale internazionale Francia e Regno Unito, mentre non hanno fatto altrettanto Usa, Cina e Russia. A parte l'impossibile ipotesi di attivazione da parte del Consiglio di sicurezza a causa del veto, occorre ricordare che la Corte è chiamata a procedere per i presunti crimini commessi da individui

* Professore associato di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre; direttore della rivista «Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review».



nazionali di uno Stato parte o che, pur non essendo parte, ha comunque accettato con atto *ad hoc* la competenza della Cpi, ma non è il caso della Russia; la Corte, inoltre, è competente sul territorio di uno Stato parte o che ha accettato, come nel caso dell'Ucraina, la competenza della Corte stessa. Su questa base, dunque, la Cpi in principio è competente su crimini di guerra e crimini contro l'umanità, non invece sul crimine di aggressione: esso richiede, come si è detto, un'accettazione specifica, che qui manca. Com'è accaduto anche in passato, le superpotenze sono spesso le prime a non rispettare il diritto e la giustizia internazionali. *Che fare?*

Il popolo ucraino non ha avuto dubbi, preparandosi a resistere. L'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite sancisce il diritto alla legittima difesa individuale o collettiva, nel caso in cui si verifichi un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite, fino a quando il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionali. Decisioni che, per le ragioni esposte, non saranno certo adottate. L'esercizio della legittima difesa è destinato a durare fintantoché vi siano le condizioni previste dal diritto internazionale che ne legittimano l'esercizio stesso. E, purtroppo, le condizioni ancora oggi permangono. Ciò non preclude la possibilità di un negoziato, affilando le "armi" della diplomazia, anche grazie all'iniziativa di attori "neutrali".

Ora, la questione principale è proprio questa: l'Unione europea non poteva certo rimanere in alcun modo "neutrale" sia perché, come si è detto, vi è stata un'aperta violazione del diritto internazionale, sia perché è stato aggredito uno Stato che nella sua Costituzione ha riaffermato l'identità europea del popolo ucraino e, per tale ragione, impegna la *Verkhovna Rada*, il Parlamento (art. 85, par. 5), il Presidente dell'Ucraina (art. 102, ultimo par.) e il Gabinetto dei Ministri (art. 116, par. 1) ad attuare il «percorso strategico dello Stato per l'acquisizione della piena adesione dell'Ucraina all'Unione Europea e all'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico».

In effetti, già dal 1997 l'Ucraina ha stabilito un accordo di cooperazione con la Nato e nel 2008 ha chiesto di entrarvi al vertice di Bucarest nel 2008; ben dodici anni dopo però, nel giugno 2020, l'Ucraina è stata riconosciuta dalla Nato



soltanto come *Enhanced Opportunities Partner*. Lo stesso *status* è dato ad Australia, Finlandia, Georgia, Giordania e Svezia per una cooperazione tra alleati e *partner* che hanno dato «contributi significativi alle operazioni e alle missioni guidate dalla Nato». Anche se il riferimento alla Nato nella Costituzione ucraina ha valore legale, non vi è dubbio che l'attuale crisi tra Russia e Ucraina va ben oltre l'adesione di quest'ultima alla Nato. Infatti, prima dell'inizio della guerra, il cancelliere tedesco, Olaf Scholz, aveva dichiarato che non era in agenda l'allargamento della Nato, congelando non soltanto il “sogno” ma anche la Costituzione dell'Ucraina. Proprio per questa ragione, gli europei non ritenevano possibile un'aggressione russa, nonostante gli Usa avessero segnalato l'imminente pericolo.

Gli europei hanno sottovalutato che il principale “sogno” del popolo ucraino, anch'esso sancito in Costituzione, non è tanto la Nato quanto l'Unione Europea, e che anche ciò non piace affatto al Cremlino. Quest'ultimo ha visto con ostilità l'intensificarsi dei rapporti di collaborazione tra Ue e Ucraina, a cominciare dal 2016, nel quadro dell'Accordo di associazione (Aa) Ue-Ucraina. Basti pensare che l'applicazione della *Deep and Comprehensive Free Trade Area* (Dcfta) aveva portato negli ultimi anni ad un aumento sostanziale dei flussi commerciali bilaterali e a rafforzare ulteriormente l'integrazione e la cooperazione economica in importanti settori, come stabiliti al vertice del 12 ottobre 2021 tra Kiev e Ue: ravvicinamento delle politiche e della legislazione dell'Ucraina al *Green Deal* europeo; integrazione dei mercati dell'energia e dei sistemi energetici ucraini nel mercato dell'energia dell'Ue, creando condizioni di parità; proseguimento del transito del gas attraverso l'Ucraina dopo il 2024, modernizzazione del sistema ucraino di trasporto del gas e rafforzamento della sicurezza energetica europea; allineamento dell'Ucraina al mercato unico digitale dell'Ue nell'ambito dell'accordo di associazione. Inoltre, a margine del vertice l'Ue e l'Ucraina avevano firmato tre accordi: sull'aviazione civile, per creare nuove opportunità commerciali alle compagnie aeree dell'Ucraina e degli Stati membri dell'Ue; sull'adesione dell'Ucraina al programma Orizzonte Europa e al programma Euratom, per rendere partecipe l'Ucraina degli investimenti in ricerca e innovazione del *Next Generation EU*; sull'adesione dell'Ucraina al programma Europa creativa, relativo agli investimenti in ambito culturale.



Il bersaglio principale dell'aggressione non era, dunque, impedire l'ingresso dell'Ucraina nella Nato. Non solo per le dichiarazioni, come si è detto, del cancelliere tedesco, il quale, prima della guerra, aveva escluso la possibilità di tale ingresso sia a Vladimir Putin sia, il giorno prima, a Volodymyr Zelensky, ma anche perché in quei giorni anche «Le Monde» scriveva che l'Eliseo pensava ad una sorta di “finlandizzazione” dell'Ucraina per garantire la sicurezza di quest'ultima senza ignorare, allo stesso tempo, la richiesta del presidente russo di mettere fine all'espansione della Nato nell'Europa orientale. Tuttavia, è certo che il Cremlino preparasse già da molto tempo questa guerra, e che avesse anche deciso il giorno esatto per iniziarla, dopo le “esercitazioni” militari ai confini ucraini.

Dato che non vi era un'immediata e reale minaccia per la sicurezza e l'esistenza della Federazione russa, bisogna pensare che un altro avvertito pericolo abbia indotto, dunque, il Cremlino ad aggredire uno Stato “fratello”: l'influenza del modello sociale ed economico europeo sul popolo ucraino. Questo, sì, costituisce una minaccia molto concreta per un regime autocratico come oggi quello presente nella Federazione russa. Un regime che ha 150 milioni di abitanti con un Pil inferiore a quello dell'Italia che ne ha 60 milioni. Una economia che dipende prevalentemente dall'esportazione di gas e petrolio, la cui vendita costituisce il 60% delle sue esportazioni. Ma l'aggressione voluta dal presidente russo ha prodotto una decisa reazione di solidarietà attiva da parte dell'Unione Europea che lo stesso Putin certamente non si aspettava.

Il 1° marzo 2022 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione, in cui invita le istituzioni comunitarie a riconoscere all'Ucraina lo *status* di Paese candidato all'ingresso nell'Ue. Certo, i tempi previsti dalla procedura del Trattato sono tutt'altro che brevi e la risoluzione ha senz'altro un valore politico. Tuttavia, come si è detto, l'Ucraina ha già un accordo di associazione politica ed economica con l'Ue, che impegna l'Ucraina a compiere un percorso di riforme della propria legislazione interna per adeguarla a quella comunitaria, a fronte dell'apertura di alcuni spazi economici e commerciali dell'Unione, nonché di assistenza tecnica e finanziaria. Occorre ricordare che l'accordo fu siglato nel 2013 e provocò una forte reazione da parte della Russia che voleva impedirne la ratifica premendo



sull'allora presidente ucraino filorusso Viktor Fedorovyč Janukovyč: questi, favorevole a un prestito russo concesso dal presidente Putin, iniziava una forte repressione contro i giovani pro-Europa, che nel novembre del 2013 avevano occupato Piazza Indipendenza a Kiev, già teatro della cosiddetta rivoluzione Arancione del 2004. Le proteste popolari avrebbero portato alla destituzione di Janukovyč scappato in Russia, il Paese che poco dopo – il 20 febbraio 2014 – avrebbe iniziato l'occupazione della penisola di Crimea, poi annessa alla stessa Federazione russa.

Senza dimenticare e sottovalutare il precedente conflitto armato tra Russia e Georgia nell'agosto 2008, l'annessione della Crimea segna una decisiva svolta nella direzione della politica estera di Mosca, mettendo in discussione il sistema degli equilibri territoriali europei sanzionato con la fine della guerra fredda. In questo modo la Russia vuol far valere il suo *status* di grande potenza regionale, dotata di una definita sfera di influenza. Non si tratta di una scelta soltanto politico-militare-strategica, ma anche etnico-culturale: la componente russa in Crimea rappresenta oltre il 60% della popolazione.

Mentre nella Costituzione ucraina e, soprattutto, nella parte più giovane della popolazione si è affermato il "sogno" europeo, Mosca vuole riaffermare il suo diritto all'esercizio di una politica egemone, facendo leva sui rapporti privilegiati con le comunità regionali a maggioranza della popolazione russa. Subito dopo l'accordo di annessione della penisola della Crimea alla Russia, firmato il 18 marzo 2014, la guerra del Donbass iniziata il 6 aprile 2014 è una conferma di questa strategia egemonica russa, così come il riconoscimento delle repubbliche separatiste del Donbass, il 21 febbraio 2022, pochi giorni prima dell'inizio della più recente invasione russa in Ucraina. Ed è proprio qui che la strategia russa manifesta con più evidenza la sua debolezza, perché l'egemonia è forza più consenso, secondo la ben nota concezione gramsciana.

La forza militare messa in atto dalla Russia è stata grande, pur se alquanto disorganizzata, ma non ha fatto i conti con l'eroica resistenza del popolo ucraino che non è un fatto meramente militare, ma soprattutto culturale. Se non si può "esportare" la democrazia, figuriamoci la dittatura nei confronti di un popolo che lotta per la propria libertà! La Resistenza del popolo-nazione ucraino registra, infatti, una perdita di egemonia russa, non recuperabile con l'impiego di una



maggior forza che ha portato a varie atrocità (a partire da quelle emerse a Bucha). Del resto, la storia della guerra del Vietnam, che fu una guerra di resistenza contro gli Stati Uniti, ci conferma che le atrocità di una superpotenza non fermano la Resistenza organizzata di un popolo. Noi italiani lo sappiamo bene. Come la lotta partigiana al nazifascismo ha segnato le storie personali dei nostri genitori e dei nostri nonni, così la guerra statunitense in Vietnam ha scosso la coscienza dei giovani e giovanissimi nati tra gli anni Cinquanta e i primissimi anni Sessanta del secolo scorso. Certo, non possiamo abituarci agli orrori della guerra, ma non possiamo neppure chiedere agli ucraini di rinunciare alla Resistenza.

Anche se sono presenti alcuni profili di “guerra civile”, limitativamente ad una parte del Donbass, la Resistenza ucraina ha un significato intensamente patriottico. Al di là delle evidenti differenze di contesto, come la Resistenza italiana fu una “guerra di liberazione nazionale” (un aspetto su cui tanto ebbero a insistere Calamandrei, Barile, Galizia), oggi si può dire la stessa cosa per quella del popolo ucraino: si tratta di una Resistenza per l’indipendenza nazionale e per la libertà. In sostanza, per volere la pace occorre lottare per la libertà come giustizia e per la giustizia come libertà.

D’altronde, la Resistenza ucraina, sostenuta dalla solidarietà attiva europea e internazionale, ha indotto Putin a un cambio di strategia a fine marzo, fissando come obiettivo di Mosca la “liberazione” del Donbass.

In Italia si dibatte, anche con un certo fervore, sull’invio delle armi alla Resistenza ucraina. Come si è detto, l’art. 51 prevede anche il diritto di legittima difesa collettiva, vale a dire l’intervento militare di terzi a sostegno e su richiesta dell’aggredito. In questo contesto si inquadra e si giustifica l’eventuale azione militare diretta di Stati terzi (si pensi alla richiesta ucraina della cosiddetta *no fly zone*, finora prudentemente negata per evitare un pericoloso allargamento del conflitto), ma anche l’invio di armi, che si presenta come una questione anche costituzionalmente sensibile. In proposito, c’è chi ha sostenuto che tale invio è contrario all’art. 11 della Costituzione; quest’ultimo però, letto integralmente e non solo nella prima frase, lascia intatto il diritto di legittima difesa individuale (se fosse l’Italia a essere aggredita) e, si può presumere, anche collettiva (se a essere aggredito fosse un altro Stato e l’Italia gli prestasse soccorso su sua richiesta). In



ogni caso, un'interpretazione sistematica deve includere anche l'art. 10 della stessa Costituzione repubblicana: il diritto di legittima difesa collettiva, secondo la Corte internazionale di giustizia, appartiene al diritto internazionale generale, dunque in Italia vale *ex art. 10 Cost.* Se dunque è possibile intervenire direttamente a favore dell'Ucraina (anche se tale opzione rimane inopportuna, a oggi, per ragioni politico-diplomatiche), *a fortiori* si può fare il meno, cioè inviare armi alla Resistenza ucraina.

Come ha scritto il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel suo messaggio del 24 marzo 2022 inviato al Presidente dell'Associazione nazionale partigiani d'Italia Gianfranco Pagliarulo, in occasione del 17° congresso nazionale Anpi, «Il bersaglio della guerra non è soltanto la pretesa di sottomettere un Paese indipendente quale è l'Ucraina. L'attacco colpisce le fondamenta della democrazia, rigenerata dalla lotta al nazifascismo, dall'affermazione dei valori della Liberazione combattuta dai movimenti europei di Resistenza, rinsaldata dalle Costituzioni che hanno posto la libertà e i diritti inviolabili dell'uomo alle fondamenta della nostra convivenza».