



Classificazione Decimale Dewey:

341.26 (23.) DIRITTO INTERNAZIONALE. STATI

GIANLUCA PRESTOPINO

**ASPETTI RECENTI IN TEMA DI
AUTODETERMINAZIONE
DEI POPOLI**





©

ISBN
979-12-218-2026-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 2 OTTOBRE 2025

*A Nicholas;
Continua a seguire la tua sete di conoscenza e curiosità
verso tutto e tutti.
Nella vita non bisogna mai rassegnarsi, arrendersi alla
mediocrità, bensì uscire da quella zona grigia
in cui tutto è abitudine e rassegnazione passiva,
bisogna coltivare il Coraggio di ribellarsi.*

A Marco; so che avresti apprezzato, sbeffeggiandomi.

INDICE

9 *Introduzione*

11 **Capitolo I**

Le fonti e l'evoluzione storica del principio di autodeterminazione dei popoli

1.1. Il principio di autodeterminazione dei popoli dalle sue prime formulazioni al Patto Atlantico del 1941, 17 – 1.2. Il principio di autodeterminazione dei popoli alla luce delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, 24 – 1.3. La Risoluzione 1514–XV del 1960, i Patti internazionali sui diritti dell'uomo del 1966 e la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli del 1970. Effetti di questi strumenti giuridici nello sviluppo del concetto di autodeterminazione, 32 – 1.4. L'Atto finale di Helsinki del 1975, la Carta di Algeri del 1976, la Carta Araba dei diritti dell'uomo del 1981 e gli strumenti internazionali più recenti, 39 – 1.5. Analisi della portata del principio di autodeterminazione dei popoli alla luce del caso concernente Timor Est del 1995. Affermazione della natura di diritto cogente del principio e della sua obbligatorietà erga omnes, 54 – 1.6. Riaffermazione del carattere erga omnes ed universale del principio di autodeterminazione e del divieto di uso della forza nel parere concernente la costruzione del muro in Palestina del 2004, 59 – 1.7. La Commissione d'arbitrato della Conferenza internazionale per l'ex Jugoslavia del 1991, 60 – 1.8. La sentenza della Corte Suprema Canadese in merito al caso della secessione del Québec del 1995. Sue ripercussioni in merito alle vicende del Kosovo, 65.

69 **Capitolo II**

Ambito di applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli

2.1. La nozione di autodeterminazione nel diritto internazionale, 69 – 2.2. Le modalità di esercizio del diritto di autodeterminazione, 79 – 2.3. Segue: la nozione di "popolo", 83.

8 *Indice*

91 **Capitolo III**

Il principio di autodeterminazione dei popoli e il rapporto con le altre norme internazionali

3.1. Principio di autodeterminazione e divieto nell'utilizzo della forza, 91 – 3.2. La sovranità territoriale, 99.

111 *Considerazioni conclusive*

123 *Bibliografia*

INTRODUZIONE

Il concetto di autodeterminazione presenta una serie di significati anche distanti tra loro, ma l'accezione che interessa per il presente lavoro è quella che considera il rapporto tra gli Stati ed i propri cittadini in merito al diritto di questi ultimi di disporre di sé stessi, in chiave politica, economica e sociale, alla luce delle norme del diritto internazionale. Le comunità di persone all'interno di uno Stato aspirano, infatti, a vedere garantiti i diritti ad esprimersi, nell'ambito politico, economico e sociale, a relazionarsi, a vivere secondo le proprie convinzioni, i propri usi e costumi, a preservare la propria lingua, la propria religione, in definitiva la propria identità. A tal proposito va però ricordato che, secondo l'orientamento dominante, gli Stati e non i popoli sono i soli destinatari formali delle norme in materia, mentre questi ultimi possono esserne semmai i beneficiari, e che una distinzione va fatta tra i concetti di popolo, minoranza, popolazione indigena o gruppo insurrezionale, tutti spesso coinvolti nelle discussioni e nei documenti concernenti il principio di autodeterminazione dei popoli.

Precisato che al principio in esame ci si può accostare secondo vari punti di vista, quello delle scienze politiche, della filosofia del diritto, del diritto costituzionale, è ovvio che il tema viene qui studiato alla luce del diritto internazionale. Per far questo è necessario servirsi degli strumenti che il diritto internazionale stesso adopera e su cui si fonda. L'attenzione è rivolta *in primis* alla Carta delle Nazioni Unite, fondamentale per la pressoché unanime adesione da parte degli Stati ai suoi

principi sono considerati oggi come corrispondenti al diritto internazionale generale. Tra le norme della Carta delle Nazioni Unite ritroviamo, infatti, dei principi essenziali allo svolgimento della ricerca cui è dedicato questo lavoro, essenziali in particolare per una migliore definizione del rapporto tra gli Stati, delle regole di base della e di quelle relative al modo di atteggiarsi verso le popolazioni tutte, dalle minoranze più o meno esigue ai singoli cittadini.

In particolare vengono presi in considerazione il principio dell'autodeterminazione dei popoli (artt. 1 e 55) e dell'integrità territoriale, che viene dai più visto in antitesi rispetto all'eventuale diritto di secessione. Inoltre, risulterà fondamentale l'analisi del principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona umana, compreso il diritto a non essere discriminati per ragioni di razza, sesso, lingua o religione. Nell'ambito delle Nazioni Unite, sarà considerato quel fenomeno capace di influire sul processo di formazione del diritto internazionale generale costituito dalle c.d. dichiarazioni di principi dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Tra queste ricordo la Dichiarazione sull'indipendenza dei popoli coloniali⁽¹⁾, tutta una serie di risoluzioni, come quella del 14 dicembre 1962 sulla sovranità permanente sulle risorse naturali (1803-XVII), i Patti internazionali sui diritti umani⁽²⁾ ed inoltre la Dichiarazione sulle relazioni amichevoli⁽³⁾. Ma non saranno trattate tutta una serie di risoluzioni, di appelli, di rapporti del Segretario generale sempre di grande importanza, nonché le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, gli appelli e le risoluzioni del Consiglio sui diritti dell'uomo, che hanno fatto seguito ai quei primi documenti autorevoli.

Infine, un doveroso riferimento andrà fatto alla dottrina sia italiana che straniera, tenendo sempre presente che l'apporto che interessa è esclusivamente quello internazionalista. Nel fare ciò si noterà che esiste un vivo dibattito riguardo al contenuto più o meno ampio da dare al principio dell'autodeterminazione dei popoli e alla definizione della sua natura, ovvero se si tratti di un principio solo politico o anche giuridico.

(1) Contenuta nella risoluzione del 14 dicembre 1960, n. 1514-XV.

(2) Detti anche *Covenant* sui diritti civili e politici e *Covenant* sui diritti economici sociali e culturali.

(3) Contenuta nella risoluzione del 24 ottobre 1970, n. 2625-XXV.

L'autodeterminazione ha, infatti, secondo la maggioranza della dottrina, un contenuto assai ampio e molte sono le argomentazioni per dimostrare la sua natura di principio oggetto di obblighi interstatali, sia pattizi che di diritto internazionale consuetudinario e generale⁽⁴⁾. In questo possiamo ricordare autori come Cassese, Ciciriello, Leanza, Tomuschat, Bedjaoui, La Rosa accanto a molti altri, anche se non mancano coloro i quali sostengono una posizione di più basso profilo⁽⁵⁾. Dottrina che, come normale, analizza il dato giuridico sempre alla luce degli eventi che si susseguono nella sfera geopolitica mondiale, utilizzando gli elementi della storia, della politica e del diritto⁽⁶⁾. Ma 'autodeterminarsi', non è solo un diritto dei popoli. Assume, come vedremo, significati molto diversi e tutti importantissimi.

L'autodeterminazione può essere, infatti, riferita all'individuo come singolo, e quindi alla possibilità concessagli di esprimere la propria personalità senza restrizioni ed in tutti gli ambiti: quello politico, quello sociale, quello religioso, quello sessuale ma anche quello medico, vista l'accesa discussione nella dottrina giuridica riguardo alla possibilità per il malato di scegliere come e se essere sottoposto a delle cure, e di

(4) Dal canto suo Palmisano, nel paventare i rischi di un approccio troppo "partigiano" all'argomento dell'autodeterminazione dei popoli, indica alcune possibili conseguenze di un simile atteggiamento: "Può accadere, ad esempio, che si proceda nell'indagine giuridica sulla base di una precomprensione politico-filosofica troppo accentuata della "giusta idea" di AD, e che si individui ad ogni costo e si enfatizzi a dismisura la presenza, nei dati da interpretare, di elementi a sostegno di tale idea. Con il risultato di spiegare non già in cosa consista il principio di AD nel diritto internazionale ma, a ben vedere, di verificare soltanto e in qual misura una certa idea di AD trovi un riflesso negli strumenti internazionali che, per vari motivi e sotto vari nomi, ivi compreso quello di "AD dei popoli", si occupano grosso modo della materia sottostante a quell'idea massima" in PALMISANO G., *Nazioni Unite e autodeterminazione interna. Il principio alla luce degli strumenti rilevanti dell'ONU*, Milano, 1997, p. 24.

(5) In opposizione alla tesi sopra esposta ricordiamo infatti, tra gli altri: M. POMERANCE *Self-Determination in Law and Practice: The New Doctrine of the United Nations*, The Hague, 1992, Pag. 70 HANNUM H., BECK R. J., AMBROSIO T., *Rethinking Selfdetermination in International Law and the Rise of Nations. The state system and the challenge of ethnic groups*, New York-London, 2002, p. 31; J. CRAWFORD *Book review of Antonio Cassese, Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, in *American Journal of International Law*, 1996, p. 332 e ss.

(6) Per utilizzare le parole di CASSESE, non si vuole negare la validità di un "contextual approach to law in which history, politics and jurisprudence are employed in the service of legal elucidation" e che, nello specifico, "to discuss self-determination without extensive reference to the political context in which the law has developed to perpetrate, or revive, a fiction which should once and for all be interred" in *Self-Determination of Peoples – A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995, p. 2-3.

esercitare tutta una serie di diritti di libertà che comprendono, tra gli altri, il diritto di appartenere ad una determinata comunità etnica, religiosa o culturale⁽⁷⁾.

L'autodeterminazione trova la sua origine storica, infatti, in altri termini utilizzati per esprimere il principio di "libertà come autonomia dell'individuo singolo"; in tal senso sono richiamati i concetti greci di "*autoprachia*", definita come capacità di decidere in modo autonomo, ed "*eleutheria*", intesa come assenza di eterodirezione.

Una volta eliminato il colonialismo e smantellati i blocchi, sono balzati in primo piano molti nazionalismi che erano rimasti sopiti o erano stati repressi. Si è assistito al progressivo imporsi di movimenti etnico-regionali che affermano sé stessi, oltre che come portatori di interessi economici, come rappresentanti dell'unità culturale tra Stato e popolo, contrapponendosi ai poteri dello Stato centrale e proclamando il proprio diritto di autodeterminazione "interna", quello che viene definito "*self-government*". Se la comunità internazionale ha spesso, come nel caso dei Paesi del blocco comunista, assecondato quelle evoluzioni che non hanno dato luogo a conflitti particolarmente violenti⁽⁸⁾, problemi più delicati si sono avuti dove i nazionalismi si sono manifestati invece sanguinosamente, come nel caso dell'*ex* Jugoslavia⁽⁹⁾, dove ancora oggi i confini nazionali non sono stabili, come testimonia la formazione dello Stato del Kosovo. Vale poi la pena di ricordare che accanto al principio di autodeterminazione dei popoli la comunità internazionale si fonda sui principi della sovranità e dell'integrità territoriale⁽¹⁰⁾ degli Stati indi-

(7) Diritti e libertà individuali che appaiono necessari ai fini del diritto di autodeterminazione nel senso che "l'individuale precede e condiziona il collettivo", come osserva ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, 1989, p. 6.

(8) Dire che la dissoluzione dell'URSS sia avvenuta in un quadro ordinato e pacifico è solo parzialmente esatto: si pensi, infatti, ai conflitti insorti in Moldavia, nelle repubbliche trans-caucasiche e, più recentemente, in Cecenia.

(9) Vedi in proposito J. BREUILLY, *Il nazionalismo e lo stato*, Bologna, 1995, p. 441 ss., secondo il quale la situazione nei due Paesi non è assolutamente paragonabile. Mentre la rottura dell'URSS si configurò come "una risposta razionale allo sgretolarsi del potere statale sovietico", in Jugoslavia il conflitto tra le etnie è sempre stato presente, caratterizzando la vita politica del Paese.

(10) La Dichiarazione di Vienna adottata dal primo vertice dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, tenutosi a Vienna nell'ottobre 1993, nell'affermare la difesa delle minoranze nazionali lo fa nel rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità nazionale.

pendenti che siano dotati di un governo democratico, rappresentativo di tutto il popolo e che garantiscano i diritti delle persone e delle formazioni sociali esistenti sul loro territorio⁽¹¹⁾.

Il contenuto sempre fluido e multiforme del principio di autodeterminazione consente – e ha consentito – di poterlo applicare a situazioni di portata molto variabile, dal colonialismo alla dissoluzione delle repubbliche socialiste sovietiche, ma senza che per ciò venga meno il rispetto dell'integrità territoriale degli Stati dotati di un esecutivo democratico, secondo quanto stabilito dal settimo comma del principio V della Risoluzione 2625-XXV (la già citata Dichiarazione sulle relazioni amichevoli) che pure segna il punto della “universalizzazione” del principio *de quo*⁽¹²⁾. L'importanza ed insieme la criticità del principio di autodeterminazione dei popoli possono essere testimoniate da una semplice constatazione: nel periodo che va dal 1956 al 2002, ci sono stati ben settantasei casi di Stati coinvolti in conflitti legati ai principi di autodeterminazione e di sovranità. Solo dodici di questi si sono risolti con degli accordi pacifici mentre altri dodici sono stati definiti a seguito di conflitti armati. Dei restanti, molti sono tuttora aperti (ventidue), mentre gli altri casi (ventinove) sono stati in qualche modo contenuti, spesso attraverso l'operato di missioni internazionali di *peacekeeping*. Se si pensa che queste lotte hanno avuto una durata media di trenta anni ciascuna e che spesso hanno dato luogo a gravi e massicce violazioni dei diritti umani, si può comprendere quanto il tema sia complesso e spinoso⁽¹³⁾.

Sempre più spesso, nella prassi internazionale, si parla di diritti dei popoli: il diritto di un popolo all'autodeterminazione, il diritto di un popolo a disporre liberamente delle proprie risorse naturali, etc.

(11) “L'autodeterminazione presuppone i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Per assicurare al popolo l'autodeterminazione, lo Stato deve garantire ad ogni individuo, ad ogni gruppo politico, etnico, sociale o religioso le libertà fondamentali, i diritti civili e politici, i diritti economici, sociali e culturali... Uno Stato nel quale gli uomini non godano di quei diritti e di quelle libertà incorre *ipso facto* nella violazione del principio dell'autodecisione”. Sono parole di G. ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. IV, Roma, 1989, p. 6.

(12) Cfr. anche il punto 28 (principio VIII) dell'Atto di Helsinki, che chiarisce come il diritto all'autodeterminazione opera in conformità – tra l'altro – alle norme del diritto internazionale relative all'integrità territoriale degli Stati.

(13) Dati raccolti dal *Center for International Development and Conflicts Management*, disponibili sul sito <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/pc03print.pdf>.

Una prima osservazione da fare in merito all'autodeterminazione attiene al fatto che esso costituisce ancora oggi uno dei punti più controversi e meno facilmente individuabili del diritto internazionale, necessitando perciò di un esame scrupoloso al fine di coglierne l'esatta estensione oggettiva e soggettiva. Esso, pur essendo ormai elevato a principio fondamentale dalla Carta delle Nazioni Unite e codificato in numerose altre fonti normative di rilievo, si presenta come un aspetto particolarmente delicato del diritto internazionale moderno, poiché contiene una forza dirompente ed è quindi dotato di una portata potenzialmente illimitata nell'esplicazione delle sue conseguenze giuridiche e politiche.

Questo principio viene sinteticamente individuato come “la libertà dei popoli di definire il proprio regime politico, economico e sociale”⁽¹⁴⁾ o ancora come “la libertà di scelta del regime politico, economico, sociale e, in primo luogo naturalmente – al pari del principio di nazionalità -, la libertà di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di distaccarsi da uno Stato per aggregarsi ad un altro”⁽¹⁵⁾. Ma volendo approfondire le tematiche ad esso sottese e ricercandone una definizione il più possibile esaustiva delle innumerevoli implicazioni, possiamo dire che il principio di autodeterminazione è quel principio in forza del quale ciascun popolo ha “diritto” di “vivere libero da qualsiasi tipo di oppressione, tanto interna che esterna, condizione questa prioritaria per il raggiungimento di relazioni amichevoli tra gli Stati membri e per un progresso economico dei popoli fondato su un'equa distribuzione delle risorse a livello sia internazionale che interno”⁽¹⁶⁾. Questa articolazione del concetto viene poi ripresa dalle definizioni contenute nel *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, che fa riferimento di volta in volta a:

- il diritto dei popoli a essere consultati sulle cessioni territoriali;
- il diritto dei popoli di scegliere la loro forma di governo;
- il diritto dei popoli ad essere protetti contro tutti gli interventi esterni;
- il diritto dei popoli a liberarsi da una dominazione che li opprime.

(14) MANCINI S., *Minoranze Autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, 1996.

(15) ARANGIO RUIZ, *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, EG, IV, 1988.

(16) LATTANZI F., *Autodeterminazione dei popoli*, DDPII, 1987.

Una prima questione da esaminare in questo sguardo iniziale alla materia è se il principio in discorso sia da considerare un principio d'ordine esclusivamente politico o morale, o non piuttosto una norma di diritto internazionale positivo. È ormai un dato acquisito nella dottrina internazionalistica più recente⁽¹⁷⁾ che questo precetto costituisca una norma di diritto internazionale generale e un principio supremo e inderogabile del diritto internazionale (*rectius, jus cogens*).

Discorso diverso deve farsi poi con riguardo al contenuto di questo diritto, ossia se esso importi soltanto il diritto (a favore di un popolo) di conseguire l'indipendenza, o non più semplicemente quello di scegliere e modificare il rispettivo regime politico, economico, sociale e culturale.

Un altro problema già dibattuto cui mi sembra doveroso dedicare qualche considerazione sebbene sia ormai largamente superato dalle acquisizioni della dottrina e dalle determinazioni degli organismi internazionali, è quello circa l'opportunità di annoverare il diritto all'autodeterminazione tra i diritti umani. Potremmo dire, infatti, che spettando esso non all'individuo in quanto tale ma solo ai popoli, non potrebbe rientrare nella categoria dei diritti umani in senso stretto. Ma questa tesi può essere agevolmente confutata⁽¹⁸⁾ se solo si abbia cura di considerare che se la vita e la libertà sono basilari per il singolo individuo e perciò sono considerati diritti umani fondamentali, questo diritto, che riguarda la vita e la libertà del gruppo umano di cui l'individuo è parte integrante, diviene esso stesso ugualmente fondamentale. Se esso non fosse garantito, molti altri diritti definiti fondamentali scomparirebbero o non avrebbero le condizioni per esercitarsi: ciò varrebbe, solo per fare qualche esempio, per i diritti economici, il diritto al lavoro e a condizioni di vita degne, l'accesso ad una adeguata alimentazione, la possibilità di preservare l'ambiente naturale, i quali sono condizionati dalla possibilità dei popoli di autodeterminarsi liberamente e senza ingerenze esterne. Potremmo anzi sottolineare che proprio il "nostro" principio ha rappresentato storicamente il grimaldello che ha consentito di passare dalla cosiddetta "seconda generazione" dei diritti umani (i diritti economici e sociali) alla "terza generazione" comprendente i diritti di natura collettiva, superando quindi

(17) ARANGIO RUIZ, op. cit.

(18) PAPISCA, *Il diritto all'autodeterminazione è un diritto umano?* in *ABC diritti umani*, Centro diritti umani, Università di Padova.

una concezione strettamente individualistica della categoria. I diritti dei popoli (in primis, il diritto all'autodeterminazione) rappresentano in tal modo un'occasione per i diritti umani, nel senso che per tale approccio alla materia è stato possibile accertare ed in parte eliminare le cause e le responsabilità della sistematica violazione dei diritti umani (individuali) perpetrata a causa di regimi e gruppi irrispettosi in primo luogo del diritto all'autodeterminazione e della libertà di scelta del proprio governo (si pensi, tra i tanti esempi, al regime dell'apartheid in Sudafrica).

Peraltro, va anche sottolineato che il diritto all'autodeterminazione costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente per assicurare il godimento dei diritti individuali, poiché, qualora venga inteso nella semplice accezione di diritto di un popolo ad accedere all'indipendenza, non comporta *ipso iure* il riconoscimento dei diritti fondamentali dell'individuo, come tanti casi della storia hanno del resto dimostrato.

La principale differenza con i più "tradizionali" diritti umani, come dicevamo sopra, si può cogliere semmai nell'essere il suo esercizio non demandato al singolo individuo ma al gruppo di cui pur esso fa parte, fermo restando che la sua titolarità risiede in ciascun componente del gruppo medesimo. Del resto, abbiamo anticipato che si tratta di una questione decisamente superata dagli sviluppi più maturi del diritto internazionale, come dimostrato dall'inserimento dell'autodeterminazione nei due patti delle Nazioni Unite sui diritti umani del 1966, che quindi hanno sancito definitivamente l'ingresso del nostro diritto nell'*empireo* dei diritti umani.

Autodeterminazione è dunque un principio eminentemente giuridico che ha alla base i concetti di democrazia e libertà delle persone poiché postula in definitiva il potere dei popoli, di ciascun popolo, di scegliere sia la forma politico-istituzionale con cui collocarsi nel sistema delle relazioni internazionali (stato indipendente, stato federale o confederale, fusione con altro stato), sia il regime politico, economico e sociale all'interno del proprio stato. Possiamo fondatamente dire insomma che se un popolo non è libero di autodeterminarsi non è sovrano.

CAPITOLO I

LE FONTI E L'EVOLUZIONE STORICA DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

1.1. Il principio di autodeterminazione dei popoli dalle sue prime formulazioni al Patto Atlantico del 1941

L'analisi di questo istituto non può non cominciare col trattare un percorso storico che ci mostra il principio nelle sue prime apparizioni di carattere universalistico, grazie soprattutto alle acquisizioni delle rivoluzioni francese e americana. Una prima esplicita formulazione sta nella *Déclaration du droit des gens* sottoposta dall'Abbé Grégoire alla Convenzione il 23 aprile 1795 che, affermando la necessità di dare soccorso a tutti i popoli che vorranno riscoprire la loro libertà e ai cittadini vessati per la nobile causa della libertà⁽¹⁾, portava a legittimare l'intervento armato nei Paesi europei.

I molteplici problemi di sicurezza nazionale causati soprattutto dalle relazioni della Francia con la Società delle Nazioni porteranno questa a mutare orientamento e a proclamare il principio del non intervento. Il principio di autodeterminazione proclamato dalla rivoluzione francese e applicato all'inizio in Francia in senso universale, troverà successivamente un'attuazione riduttiva che andrà altresì ad ispirare i Trattati di pace del primo dopoguerra. Nella sua prima accezione generale, il principio di autodeterminazione dei popoli (fortemente sostenuto, come vedremo, da statisti come Lenin e Wilson) intendeva sovvertire la tradizionale ottica,

(1) V. LATTANZI F., *Autodeterminazione dei popoli in Digesto delle discipline Pubblicistiche*, 4° edizione, Torino, 1987, p. 1-32.

a livello internazionale, basata sulla sovranità dello Stato. Secondo tale visione, infatti, la comunità internazionale era costituita da potentati (gli Stati sovrani), ognuno dei quali era volto quasi esclusivamente al soddisfacimento degli interessi della classe dominante⁽²⁾ ed i rapporti internazionali si svolgevano tra gruppi di governanti. Al contrario, con l'autodeterminazione si voleva dare voce in capitolo nelle relazioni internazionali alle aspirazioni dei popoli. I popoli avrebbero dovuto potersi pronunciare, attraverso plebisciti e referendum, sulla condotta degli affari interni ed internazionali. Insomma l'autodeterminazione venne proclamata come principio democratico, come libertà e possibilità di scegliere come e da chi essere governati, naturalmente liberi da ogni oppressione interna di tipo coloniale⁽³⁾.

Nel 1917 si verificò a livello internazionale una spaccatura dovuta all'emergere di una nuova Potenza, l'URSS, che, come accennato proclamò per la prima volta un'ideologia e una filosofia politica radicalmente in contrasto con quelle degli altri Stati⁽⁴⁾. Lenin a più riprese enunciò la propria posizione in merito al principio di autodeterminazione dei popoli⁽⁵⁾ e nello stesso periodo il concetto venne affermato anche dal

(2) Gli interessi dei cittadini entravano in considerazione solo quando questi erano minacciati da una potenza straniera (e purché la protezione di tali interessi avesse importanza per i governanti).

(3) Chiaramente questo insieme di principi minava alla base alcune regole fondamentali su cui si erigeva la società internazionale: il dispotismo, la legittimazione dinastica del potere, gli accordi stipulati da governanti senza tener per forza in conto gli interessi dei governati e più in generale la sovranità intesa in senso assoluto dello Stato nel proprio territorio. Veniva altresì messo in discussione un altro principio basilare della comunità internazionale, quello della sovranità territoriale. Gli Stati non avrebbero più dovuto rispettare la potestà di imperio di altri Stati su di un determinato territorio, senza dare alcuna importanza sia al modo in cui questa sovranità era stata acquisita (per successione ereditaria, invasione o anche "baratto" con un altro governante), sia al volere delle popolazioni governate.

(4) L'URSS sosteneva infatti:

- Il principio di autodeterminazione dei popoli, da applicarsi sia ai gruppi nazionali in Europa (le nazionalità dell'Austria – Ungheria) che ai popoli sotto dominio coloniale;
- Il principio dell'uguaglianza sostanziale (contrapposto all'uguaglianza giuridica formale);
- Il principio dell'internazionalismo socialista, in virtù del quale l'URSS avrebbe aiutato e assistito le classi lavoratrici e i partiti politici in lotta per il socialismo in qualsiasi Stato.
- Il parziale rifiuto del diritto internazionale. L'URSS proclamava che, essendo tutte le norme e gli istituti giuridici della comunità internazionale un prodotto dell'ideologia "borghese e capitalista", essi erano per definizione contrari agli interessi del socialismo.

(5) Nella *Tesi sulla Rivoluzione Socialista* e sul diritto delle Nazioni all'autodeterminazione (gennaio, febbraio 1916): l'autodeterminazione vi veniva invocata, come riportato sopra,

presidente americano Wilson, anche se in un'ottica più moderata e con talune importanti differenze. Il Presidente americano riteneva, infatti, necessario riconsiderare al termine della Grande Guerra i confini esistenti, invitando così gli Stati sovrani a rivedere il loro assetto per tener meglio conto delle aspirazioni e delle pretese dei gruppi e delle collettività che aspiravano ad una maggiore autonomia. Il quinto dei famosi 14 punti, proclamati da Wilson al Congresso l'11-2-1918, richiedeva, infatti, "una libera, aperta e assolutamente imparziale soluzione della situazione coloniale, basata sulla rigida osservanza del principio secondo cui, nel risolvere queste questioni relative alla sovranità, si deve egualmente tener conto degli interessi dei popoli direttamente interessati come pure delle eque pretese dei governi sul cui titolo giuridico si discute"⁽⁶⁾. Queste sensibili differenze, e la portata rivoluzionaria del principio, saranno poi sottolineate dal Segretario di Stato americano Robert Lansing, secondo cui sia il programma di Lenin sia l'appello del suo Presidente per la democratica determinazione dei popoli coloniali minacciavano la stabilità del futuro assetto mondiale e, nel 1919, ebbe a dire che "la formula che sta così a cuore al presidente Wilson, e che questi propugna caldamente, è semplicemente carica di dinamite", rilevando che "se il principio fosse stato applicato uniformemente, scomparirebbero la stabilità dei confini nazionali, il dovere di sudditanza e la stabilità politica"⁽⁷⁾. A causa della paura che sulla base dell'autodeterminazione si potessero legittimare alcune pretese secessionistiche, nel Patto della Società delle Nazioni, fondata nel 1918 e

non solo per "L'Austria, i Balcani e particolarmente la Russia" ma anche per i popoli coloniali ("i socialisti devono pretendere l'immediata e incondizionata liberazione senza indennizzo delle colonie"). Questo concetto verrà poi reiterato nell'*Appello di Pietrogrado* del 15 maggio 1917 e nella quarta delle Lettere dal lontano del 25 marzo 1917: una delle

condizioni poste per la pace era infatti "la liberazione di tutte le colonie; la liberazione di tutti i popoli assoggettati, oppressi, non sovrani". Il principio verrà poi riaffermato ancora nel *Decreto sulla Pace* dell'8 novembre 1917, nonché nelle *Dichiarazioni dei diritti dei popoli lavoratori e sfruttati* del gennaio 1918.

(6) V. CASSESE A., *Il Diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, 1984, p.155.

(7) Infine egli sollevò a ragione alcune questioni cruciali: "Quali effetti (questo principio) avrebbe sugli irlandesi, sugli indiani, sugli egiziani e sui nazionalisti boeri? Non produrrà scontento, disordini, ribellioni? I Maomettani di Siria e Palestina, e forse anche quelli del Marocco e di Tripoli, non faranno affidamento su di esso? E come potrà essere armonizzato con il Sionismo, nei cui confronti il presidente si è di fatto impegnato?" (citando una sua nota del 20 dicembre 1918, p.97).

costituita dalle Nazioni alleate contro gli imperi europei⁽⁸⁾, di autodeterminazione non si fa menzione.

Tale Organizzazione si limitava a fungere da organo di controllo dell'osservanza degli obblighi di protezione delle minoranze assunti dagli Stati membri di quei Trattati. Né tantomeno poteva il sistema dei mandati essere considerato come un riconoscimento del diritto delle popolazioni coloniali ad autodeterminarsi in quanto vi si prospettava una forma di autonomia, l'autogoverno, cui si sarebbe pervenuti soltanto su iniziativa della potenza mandataria e sotto il suo controllo e per lo più non in vista dell'indipendenza della popolazione coloniale⁽⁹⁾.

Si sosteneva che l'autodeterminazione dovesse essere un diritto spettante in linea di principio a tutti popoli, sia quelli europei che quelli coloniali. Sulla base di questo principio, inteso in senso moderato e senza alcun intento sovvertitore dell'ordine esistente, Wilson propose di riconsiderare i confini degli stati esistenti, invitando gli enti sovrani a mutare il loro assetto nel rispetto delle caratteristiche e aspirazioni della collettività e di singoli gruppi. Esso veniva riconosciuto in pratica ai popoli (intese come comunità caratterizzate dall'appartenenza ad una stessa etnia, lingua, cultura) dell'Europa dell'est e del Medio Oriente, che dopo

(8) Istituita sulla base delle disposizioni di alcuni Trattati di pace e di cinque dichiarazioni unilaterali accettate dal Consiglio della Società. Tra i patti internazionali più significativi adottati dalla Società delle nazioni, si ricordano: – il trattato sui mandati

(24 luglio 1922); – il trattato contro il commercio di schiavi e contro la schiavitù

(25 settembre 1926); – il trattato di Locarno tra Francia e Polonia (16 ottobre 1925).

(9) Riporto qui il passaggio del Patto della Società delle Nazioni che intendeva gestire e risolvere la situazione coloniale:

Article 22;

“To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilization and that securities for the formance of this trust should be embodied in this Covenant. The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League. The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances. The degree of authority, control or administration to be exercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the League, be explicitly defined in each case by the Council”.

la caduta degli imperi centrale e ottomano, erano finalmente liberi di decidere del proprio destino: su questa base nacquero così stati come la Cecoslovacchia e la Jugoslavia, ed è significativo notare (per evidenziare l'elasticità del principio) che oggi questi stati non esistono più, disgregati da rancori tra quei popoli che, secondo i vincitori della "grande guerra" avrebbero dovuto invece convivere armoniosamente. In tal modo, si può concordare sul fatto che il principio di autodeterminazione venisse inteso prevalentemente in senso democratico, e non nazionale, avendo portato per un verso alla creazione di stati multinazionali (come gli esempi appena citati dimostrano), sebbene per altro verso permise una parziale e calcolata accettazione di qualche rivendicazione nazionale (si veda il caso dell'Italia) e la formazione di un "cordone" di micro-stati vagamente nazionali che isolassero "in quarantena" il cosiddetto virus rosso.

Questo principio, d'altro canto, piuttosto che assolutizzarsi, incontrava in Wilson un temperamento con riferimento ai regimi coloniali, giacché lo statista americano, temendo che esso potesse tradursi in una minaccia per la stabilità dell'assetto mondiale futuro, dichiarava al Congresso che nel dirimere le questioni relative alla sovranità occorresse tenere conto certo delle aspirazioni indipendentiste dei popoli, ma pure delle "*fair claims of the governments whose legal title is discussed*"⁽¹⁰⁾. Certo è che comunque così intesa l'autodeterminazione non trovò riscontri al di fuori dei confini europei. Va segnalato inoltre, da parte del presidente americano, l'uso del termine autogoverno (preferito a quello più radicale di autodeterminazione), mentre manifestava la convinzione che gli uomini dovessero partecipare all'elezione dei propri governi, e che la democrazia dovrà universalizzarsi e che i popoli primitivi e sottosviluppati dovessero essere tutelati nel loro cammino verso l'autogoverno. Coerentemente con queste affermazioni, egli avanzò la proposta di istituire una Lega delle Nazioni, organizzazione di stati con il compito precipuo del mantenimento dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica delle nazioni, di quelle grandi, come di quelle piccole. Queste autorevoli opinioni rafforzarono il timore che il principio di autodeterminazione potesse essere utilizzato per legittimare eventuali pretese secessionistiche, talché esso non

(10) POMERANCE, *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, in *American Journal of International Law*, 1976.

venne nemmeno inserito tra i valori fondanti del Patto (o *Covenant*) istitutivo della Società delle Nazioni del 1919. Tale organismo internazionale peraltro istituì, per garantire margini di autonomia ai popoli coloniali, il sistema dei mandati, che consentiva il raggiungimento di una forma di autogoverno, da realizzarsi sotto il controllo e su iniziativa della potenza mandataria.

Se è proprio in questa fase storica che il principio di autodeterminazione diviene norma di diritto internazionale positivo mediante il suo inserimento nei trattati di pace di Versailles, è di poco successiva la decisione di una Commissione internazionale di giuristi sul caso delle isole Aaland che conferma una lettura estremamente moderata e prudente dell'autodeterminazione; quest'organo, pur riconoscendo che la maggioranza delle popolazioni stanziata nelle suddette isole avrebbe voluto separarsi dalla Finlandia ed unirsi alla Svezia, negò che tale loro volontà potesse tradursi nel riconoscimento di un vero e proprio diritto di secessione.

Solo con l'approssimarsi della seconda guerra mondiale, si affermerà una lettura più estensiva e di nuovo universale del principio di autodeterminazione. Si tratterà di un'evoluzione prevedibile come reazione naturale ai fenomeni di sistematica e grave violazione dei diritti umani perpetrati da parte dei regimi totalitari affermatasi in Europa negli anni '20 e '30 del Novecento a danno delle rispettive popolazioni, in particolare di quelle frange di esse che per ragioni etniche, razziali o solo ideologiche differivano dall'ideologia dominante.

In questo contesto, va evidenziato l'inserimento (solo implicito) del principio di autodeterminazione nella Carta Atlantica del 14 agosto 1941 (punti 2, 3 e 6): in essa, infatti, si fa riferimento alla necessità che qualsiasi mutamento territoriale avvenga sulla base di "*accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned*" e sulla base dell'obbligo di rispettare il diritto "*of all people to choose the forme of government under which they will live*".

Benché tale ampia formulazione non escludesse affatto dai benefici dell'autodeterminazione i popoli sottoposti a dominazione coloniale, il primo ministro britannico Winston Churchill ebbe cura di precisare che essa era assicurata ai soli territori sottoposti a dominio straniero o a un regime contrario alle aspirazioni locali. Di fatto, l'ambito di

applicazione della norma sopra riportata veniva in tal modo circoscritto dallo statista inglese in accordo con il presidente americano Roosevelt, in modo da consentire il ritorno all'autogoverno e alla sovranità ai soli popoli sottoposti a regimi totalitari, senza alcun riferimento ai popoli sottomessi al giogo coloniale. Esso non intendeva, per riprendere le parole di Churchill alla Camera dei Comuni, “*of the recovery of the sovereignty of peoples subjected to Nazi rule during the war*”; coincidendo quindi null'altro che nella condanna inglese ed americana delle Potenze.

Al di là del contenuto più o meno ampio che questo principio potesse avere nella fase storica tra le due guerre, è da riconoscere come sul piano internazionale, già dai Trattati che posero fine alla Prima Guerra Mondiale, il principio avesse carattere prettamente politico. Non esisteva, infatti, alcun obbligo internazionale a carico degli Stati di riconoscere a qualsivoglia collettività il diritto di autodeterminarsi.

Un avvenimento importante fu però la presa del potere da parte dei regimi totalitari in vari Stati europei nel periodo tra i due conflitti mondiali, realizzata con il più grave disconoscimento dei diritti dell'uomo, in particolare di quei gruppi che, per motivazioni etniche o anche soltanto ideologiche, differivano dal gruppo al potere⁽¹¹⁾. La situazione era così destinata a mutare con la Seconda Guerra Mondiale. Posti di fronte al problema di rimodellare le relazioni internazionali, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna concordarono il testo della già citata Carta Atlantica (1941), nella quale figura il principio in questione, seppure in una versione sfumata (art. I e III)⁽¹²⁾. Da una prima lettura del testo della Dichiarazione sembrerebbe quindi evidente che il principio non potesse essere solo limitato a determinate fattispecie, come quelle coloniali, ma nella realtà accadde proprio il contrario.

(11) Va ricordato tuttavia come la stessa formula dell'autodeterminazione venne richiamata vagamente dalla stessa Germania nazista per le annessioni della Cecoslovacchia e dell'Austria.

(12) La Carta afferma infatti che “*les modifications territoriales doivent se réaliser selon les vœux librement exprimés des peuples intéressés*” e proclama “*le droit de chacun peuple de choisir la forme de gouvernement sous laquelle il doit vivre*”.