



LA CRIMEA: DA REPUBBLICA AUTONOMA DELL'UCRAINA A REPUBBLICA DELLA FEDERAZIONE DI RUSSIA?*

di

Caterina Filippini

*(Professore Associato di Diritto pubblico comparato
Università di Milano)*

19 marzo 2014

I mutamenti politici (formazione del nuovo Governo di unità nazionale “Scelta europea” al posto di quello filorusso) e costituzionali (reintroduzione in vigore degli emendamenti costituzionali del 2004) che hanno avuto luogo in Ucraina dal 21 febbraio 2014 hanno fatto riemergere in tutta la sua complessità la questione dello status giuridico della Crimea che nel corso della storia, in considerazione dell’importanza geostrategica della penisola, è stato più volte modificato.

Nell’ambito dell’Impero russo la penisola di Crimea era ricompresa nel più esteso Governatorato di Tauride su una parte dei cui territori nel novembre del 1917 venne istituita la “Repubblica popolare di Crimea”, nel marzo 1918 la “Repubblica socialista sovietica di Tauride” e nell’aprile 1919 la “Repubblica socialista sovietica di Crimea” (Rss di Crimea). Nella Dichiarazione sulla formazione di quest’ultima non si prevedeva che la Crimea rientrasse nella Repubblica socialista federativa sovietica della Russia (Rsfsr) o nella Repubblica socialista sovietica dell’Ucraina (Rssu) ma il 18 ottobre 1921 - grazie ad una decisione congiunta degli organi del potere statale della Russia - venne già trasformata in “Repubblica socialista sovietica autonoma (Rssa) di Crimea” e fatta rientrare nella Rsfsr.

* Articolo richiesto dalla Direzione.

Successivamente alle deportazioni dei tataro dalla Crimea accusati di aver collaborato con le truppe tedesche il 25 giugno 1946 il Soviet supremo della Rsfsr declassò la Crimea da “formazione autonoma” a “formazione amministrativo-territoriale” cambiando la denominazione di Rssa di Crimea (*Krymskaja Avtonomnaja Sovetskaja Socialističeskaja Respublika*) in quella di Regione di Crimea (*Krymskaja Oblast*) che, con tale status, il 25 gennaio 1954 il Presidium del Pcus, “propose” di trasferire alla Repubblica socialista sovietica di Ucraina. Sulla base di tale proposta il 5 febbraio il Presidium della Soviet supremo della Rsfsr dichiarò di voler «trasferire la regione della Rssa di Crimea dalla Rsfsr alla Rssu» e, di converso, il 13 febbraio il Presidium del Soviet supremo della Rssu chiese «di trasferire la Regione di Crimea dalla Rsfsr alla Rssu». Tali iniziative vennero corrisponentemente accolte dal Presidium del Soviet supremo dell’Urss e il 26 aprile venne conseguentemente approvata la legge dell’Urss “Sul trasferimento della Regione di Crimea dalla compagine della Rsfsr alla compagine della Rssu”¹.

In seguito all’approvazione da parte del Soviet supremo ucraino della Dichiarazione di sovranità dell’Ucraina del 16 luglio 1990 il Soviet regionale dei deputati del popolo della Crimea emanò la “Dichiarazione sullo status giuridico e statale della Crimea” del 12 novembre 1990. Questa proclamava il diritto di ripristinare in Crimea lo status di Repubblica socialista sovietica autonoma come soggetto (*sub’ekt*) diretto dell’Unione della Repubbliche socialiste sovietiche e parte del Trattato sulla Federazione². Tale diritto doveva essere esercitato sulla base di un referendum³ che si svolse il 19 giugno 1991. Sulla base del suo esito positivo il Soviet supremo della Rssu decise di introdurre nella Costituzione ucraina⁴ la denominazione di Repubblica socialista sovietica autonoma di Crimea, ma non come soggetto diretto dell’Urss bensì sempre come parte integrante dell’Ucraina. All’art. 75-1 del nuovo cap. 7.1 della Cost. Rssu denominato “Repubblica socialista sovietica autonoma della Crimea” si stabiliva infatti ancora che: «La Repubblica socialista sovietica autonoma di

¹ Tale passaggio ha inoltre comportato un corrispondente spostamento della Regione di Crimea dall’art. 22 Cost. Urss (che elencava le formazioni autonome e amministrativo territoriali della Rsfsr) all’art. 23 Cost. Urss che elencava quelle della Rssu.

² Nella stessa legge la Rada suprema dell’Ucraina dichiarava inoltre incostituzionali l’Editto del Presidium del Soviet supremo dell’Urss del 30 giugno 1945 e la Legge della Rsfsr del 25 giugno 1946 che al posto della Rssa di Crimea avevano istituito la Regione di Crimea.

³ Il quesito sottoposto era il seguente: «Siete favorevoli al ripristino della Repubblica socialista sovietica autonoma di Crimea quale soggetto dell’Unione della Repubbliche socialiste sovietiche e parte del Trattato sull’Unione?»

⁴ La revisione costituzionale era stata preceduta dall’adozione della legge del 12 febbraio 1991 “Sul ripristino della Rssa di Crimea entro i confini della Regione di Crimea” al cui art. 2 si stabiliva che «Temporaneamente il Soviet dei deputati del popolo della Regione di Crimea è considerato l’organo supremo del potere statale e ad esso viene attribuito lo status di Soviet supremo della Rssa di Crimea sino all’adozione della Costituzione della Rssa della Crimea e alla creazione in conformità ad essa di organi costituzionali del potere statale».

Crimea è parte integrante della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina e decide autonomamente le questioni attribuite alla sua competenza».

Di conseguenza in seguito alla Dichiarazione di indipendenza dell'Ucraina del 24 agosto 1991 il Soviet supremo della Rssa di Crimea cercò di elevare ulteriormente lo status della penisola sino a spingersi il 4 settembre 1991 a proclamare la “Dichiarazione sulla sovranità statale della Crimea” in base alla quale successivamente approvò la legge “Sulla denominazione ufficiale di Repubblica di Crimea” del 26 febbraio 1992⁵, l’Atto sulla proclamazione dell’autonomia statale della Repubblica di Crimea del 5 maggio, il Decreto sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea del 5 maggio e la Costituzione della Repubblica di Crimea del 6 maggio 1992. In tale Costituzione si affermava che la Repubblica di Crimea era uno «Stato sovrano democratico e di diritto» (art. 1, comma 1 Cost. Rc) che «rientra[va] nello Stato dell’Ucraina» che «defini[va] le sue relazioni con la stessa sulla base di un trattato e di accordi» (art. 9 Cost. Rc) e che «La Repubblica nella veste dei suoi organi e dei suoi funzionari statali esercita[va] sul suo territorio tutte le attribuzioni ad esclusione di quelle che aveva volontariamente delegato all’Ucraina» (art. 1, c. 2 Cost. Rc). Nella Costituzione della Repubblica di Crimea del 1992 il russo veniva proclamato lingua ufficiale mentre l’ucraino, al pari della lingua tatarica, veniva definito lingua di Stato (art. 6, c. 1 Cost. Rc). Veniva inoltre istituita la cittadinanza della Repubblica di Crimea, ma sulla base di accordi bilaterali era ammessa la doppia cittadinanza (art. 17, c. 1 Cost. Rc). Infine veniva introdotta la carica di Presidente della Repubblica di Crimea che, eletto a suffragio universale e diretto, era posto a capo del potere esecutivo (art. 121 Cost. Rc).

L’adozione di tali atti diede avvio a uno scontro tra la normativa dell’Ucraina e gli atti della Repubblica della Crimea che ricordava quella che ebbe luogo tra Gorbaciov e Eltsin tra il 1990 e il 1991. L’Ucraina il 7 maggio 1992 dichiarò infatti la perdita dell’efficacia dell’Atto sulla proclamazione dell’autonomia statale della Repubblica di Crimea e del decreto sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea⁶, il 26 settembre 1994 approvò gli emendamenti costituzionali che attribuivano al Soviet supremo dell’Ucraina il diritto di

⁵ Intanto aveva avuto anche luogo il Referendum panucraino del 1 dicembre 1991 di conferma della Dichiarazione di indipendenza dell’Ucraina

⁶ In questo modo venne impedito lo svolgimento di un secondo referendum indetto per il 2 agosto 1992 nel quale i cittadini residenti in Crimea dovevano dichiarare se erano favorevoli ad una Repubblica della Crimea indipendente in unione con altri Stati e se approvavano l’Atto sull’autonomia statale della Repubblica di Crimea.

sciogliere il Soviet supremo della Crimea e, infine, il 17 marzo 1995 disapplicò anche la Costituzione della Repubblica di Crimea del 1992 e gli atti approvati in base ad essa⁷.

All'abrogazione di tali atti corrispose invece il ripristino della qualifica della Crimea come Repubblica autonoma (che perse però a questo punto la definizione di socialista e sovietica) e l'avvio del processo di redazione di una nuova Costituzione della Ra di Crimea che venne approvata solo il 21 ottobre 1998 successivamente all'adozione della nuova Costituzione dell'Ucraina del 28 giugno 1996 che all'art. 134 riafferma innanzitutto che la Repubblica autonoma di Crimea «è parte integrante inscindibile dell'Ucraina e, entro i limiti dei poteri stabiliti dalla Costituzione dell'Ucraina, decide delle materie sottoposte alla sua competenza». La Costituzione dell'Ucraina del 1996 - a differenza della Costituzione della Rssu 1978 e dell'Accordo costituzionale del 1995 - disciplina inoltre in maniera piuttosto ampia gli organi e le competenze della Repubblica autonoma. L'organo rappresentativo della Crimea è individuato nella Rada suprema della Crimea che adotta decisioni e decreti obbligatori in tutta la Crimea e che elegge, con il consenso del Presidente dell'Ucraina, il Presidente del Consiglio dei Ministri che è l'organo di governo della Ra di Crimea. Gli atti della Rada suprema e del Consiglio dei Ministri della Crimea devono essere conformi alla Costituzione e alle leggi dell'Ucraina e, qualora in contrasto con questi, possono essere sospesi dal Presidente dell'Ucraina con contemporanea sottoposizione degli stessi all'esame della Corte costituzionale dell'Ucraina (art. 137, comma 2 Cost. Ru). La Costituzione dell'Ucraina - che deve essere non solo approvata dalla Rada della Crimea ma anche dalla metà almeno dei componenti della Rada suprema dell'Ucraina - elenca infine le materie di competenza della Crimea.

Con la Costituzione dell'Ucraina del 1996 e l'adozione della Repubblica autonoma di Crimea adottata in conformità ad essa nel 1998 le competenze di quest'ultima sono state dunque certamente limitate rispetto a quanto previsto dalla Costituzione della Repubblica di Crimea ma, nonostante ciò, nel corso della cosiddetta “rivoluzione arancione” del 2004, non ci sono stati cambiamenti di carattere istituzionale all'interno di tale Repubblica autonoma.

A 10 anni di distanza dalla “rivoluzione arancione” in concomitanza con gli eventi dell'Euromaidan e alla formazione del nuovo Governo a Kiev presieduto da un esponente del Partito Patria la Rada suprema della Ra della Crimea ha invece “costretto alle dimissioni” il Presidente del Consiglio dei Ministri della Crimea e il 27 febbraio 2014 ha eletto a tale

⁷ Nello stesso giorno venne inoltre fatta cessare l'efficacia della Legge dell'Ucraina “Sullo status della Repubblica autonoma della Crimea” e della Legge “Sul riparto delle attribuzioni tra gli organi del potere statale dell'Ucraina e della Repubblica di Crimea entrambe approvate nel 1992.

carica S. Aksjonov del Partito Russia unita senza chiedere il consenso del Presidente dell'Ucraina come invece richiesto dall'art. 136, comma 3 Cost. Ru.

Il 6 marzo 2014 la Rada della Ra della Crimea ha poi emanato il decreto "Sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea" al cui al punto 2 si stabiliva di indire per il 16 marzo 2014 un referendum nel quale sarebbero stati posti i seguenti due quesiti alternativi: 1) Siete favorevoli all'adesione della Crimea alla Russia avente i diritti di soggetto della Federazione di Russia? o 2) Siete favorevoli al ripristino della Costituzione della Crimea del 1992 e per lo status della Crimea come componente dell'Ucraina?. Al punto 1 di tale decreto la Rada suprema della Crimea dichiarava inoltre di volere «entrare nella compagine della Federazione di Russia in qualità di soggetto della Federazione di Russia» e al punto 9 «chiedere al Presidente Putin e alla Duma di Stato della FR di avviare la procedura per l'ingresso [della Crimea] nella compagine della FR in qualità di soggetto della FR».

In seguito all'emanazione di tale decreto il Presidente *ad interim* Turčinov con l'editto del 7 marzo 2014⁸ sospendeva ex art. 137 Cost. Ru il decreto del 6 marzo della Rada della Crimea e contemporaneamente si rivolgeva alla Corte costituzionale dell'Ucraina che, a seguito della sostituzione di suoi 4 giudici, ha potuto pronunciare la sentenza "Sulla conformità alla Costituzione dell'Ucraina del decreto della Rada suprema della Repubblica autonoma di Crimea "Sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea" soltanto il 14 marzo 2014. Nella sua sentenza la Corte ha stabilito che il decreto del 6 marzo sullo svolgimento del referendum della Crimea «non è conforme alla Costituzione dell'Ucraina» e «perde la sua efficacia dal momento dell'adozione di tale sentenza da parte della Corte costituzionale dell'Ucraina»⁹ in quanto «la Rada suprema della Repubblica autonoma della Crimea emanando tale decreto ...ha violato il principio costituzionale dell'integrità territoriale dell'Ucraina ed ha oltrepassato i limiti delle sue competenze». Il 14 marzo il Presidente *ad interim* dell'Ucraina emanava inoltre l'editto n. 296/2014 con il quale, sempre ex art. 137 Cost. Ru, dichiarava di sospendere l'efficacia del decreto della Rada suprema della Ra di Crimea dell'11 marzo 2014 "Sulla dichiarazione di indipendenza della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sevastopoli". Il 15 marzo la Rada suprema, in conformità con il primo comma dell'art. 85 Cost., decretava invece lo scioglimento anticipato della Rada della Ra di Crimea e indiceva nuove elezioni.

⁸ Editto del 6 marzo n. 261 "Sulla sospensione dell'efficacia del Decreto della Rada suprema della Repubblica autonoma della Crimea del 6 marzo 2014".

⁹ In tale sentenza la Corte costituzionale dichiara inoltre di «far cessare l'attività della Commissione della Repubblica autonoma della Crimea per lo svolgimento del referendum della Crimea e delle commissioni territoriali e di seggio create per lo svolgimento di tale referendum».

Indifferenti a tale atti degli organi centrali dell'Ucraina le autorità della Crimea hanno comunque dato luogo allo svolgimento del referendum del 16 marzo 2014 durante il quale, sulla base di un quorum di partecipazione superiore all'82%¹⁰, circa il 95,7% dei votanti sembrerebbe essersi espresso a favore dell'adesione della Crimea alla Federazione di Russia.

La possibilità dell'adesione di una parte di uno Stato straniero alla Russia è previsto peraltro direttamente dal comma 2 dell'art. 65 della Costituzione della Fr in conformità con il quale è stata adottata la legge costituzionale "Sulle modalità di ammissione nella Federazione di Russia e di formazione al suo interno di un nuovo soggetto della Federazione" del 17 dicembre 2001.

Tale legge costituzionale ai fini dell'incorporazione di Stati stranieri o parte degli stessi all'interno della Russia richiede come presupposto fondamentale la firma di un trattato internazionale che, dopo essere stato sottoposto all'esame della Corte costituzionale in conformità alla lett. *d* del comma 2 dell'art. 125 Cost. Fr, deve essere presentato alla Duma di Stato per la ratifica. Contemporaneamente alla stessa Duma deve essere sottoposto il progetto di legge federale costituzionale sulla formazione del nuovo soggetto in cui si devono specificare lo status e le frontiere dello stesso come pure le disposizioni transitorie e finali che stabiliscono i termini entro i quali il nuovo soggetto deve essere integrato nel sistema giuridico, economico e finanziario della Fr. Dal momento che alla luce dei cambiamenti politici avvenuti in Ucraina alla fine di febbraio 2014 la Russia riteneva impossibile concludere con la stessa un trattato internazionale il 28 febbraio 2014 alla Duma di Stato è stato presentato un progetto di emendamento della legge costituzionale del 17 dicembre 2001 in base al quale all'art. 4 si sarebbe dovuto aggiungere il punto 2.1 dal seguente tenore: «Nel caso dell'impossibilità di concludere un trattato internazionale in connessione con l'assenza in uno Stato straniero di un potere statale effettivamente sovrano capace di tutelare i propri cittadini e di rispettare i loro diritti e doveri e che garantisca l'effettivo esercizio continuo e pacifico delle funzioni statali l'ammissione nella Federazione di Russia di parte di uno Stato straniero in qualità di soggetto può essere effettuata in base ai risultati di un referendum svolto in tale parte dello Stato straniero secondo la legislazione dello Stato straniero sempre che il quesito sull'adesione alla Fr venga approvato oppure l'ammissione può essere effettuata sulla base di una richiesta degli organi del potere statale di tale parte dello Stato straniero».

¹⁰ Nel referendum il quorum di partecipazione non veniva peraltro neppure previsto in quanto la legge sull'indizione del referendum stabiliva che dei due quesiti si considerava approvato quello che sarebbe stato sostenuto dalla maggior parte dei votanti.

Il referendum che ha avuto luogo in Crimea non si è tuttavia svolto in conformità né con le vigenti disposizioni della Costituzione dell'Ucraina né con quelle della Legge sul referendum panucraino del 2012. In conformità con l'art. 73 Cost. la legge sul referendum all'art. 3 prevede infatti il diritto di indire un "Referendum panucraino di modifica del territorio dell'Ucraina", ma lo qualifica tra parentesi come «un referendum di ratifica» e all'art. 18, c. 1 specifica ulteriormente che esso rappresenta «la modalità di adozione da parte dei cittadini dell'Ucraina di una decisione sulla conferma di una legge di ratifica di un trattato internazionale sulla modifica del territorio dell'Ucraina» e che, in conformità con quanto sancito all'art. 85, comma 2 Cost., può essere indetto solo dalla Rada suprema (art. 18, c. 2 della legge) e non promosso sulla base dell'iniziativa popolare (art. 20, c. 1 della legge). Di conseguenza in conformità con il citato progetto di emendamento della Legge costituzionale del dicembre 2001 la richiesta di ammissione della Crimea alla Russia potrebbe essere in realtà solo inoltrata dalle autorità competenti del territorio della Crimea. La "soluzione" scelta dalla Russia appare però ancora più articolata in quanto, non avendo il progetto di modifica della legge costituzionale del dicembre 2001 ancora concluso l'iter parlamentare, il Presidente della Federazione V. Putin ha deciso di riconoscere immediatamente l'indipendenza della Crimea tramite l'editto del 17 marzo nel quale «1. In considerazione della manifestazione di volontà dei popoli della Crimea [espressa] nel referendum di tutta la Crimea svoltosi il 16 marzo 2014» si stabilisce «Di riconoscere la Repubblica di Crimea, nella quale la città di Sebastopoli ha uno status particolare, come uno Stato sovrano e indipendente» aggiungendo che «2. Tale editto entra in vigore al momento della sua firma». A proposito dell'emanazione di tale editto si può inoltre subito osservare che il Presidente dell'Ucraina due giorni prima aveva sospeso l'efficacia della Dichiarazione di indipendenza della Repubblica di Crimea e che il decreto del 6 marzo della Rada della Crimea sull'indizione del referendum del 16 marzo non contiene alcun riferimento esplicito alla Crimea come Stato indipendente. Il fatto di riconoscere la Crimea come Stato indipendente ha però formalmente permesso alla Russia di concludere con la stessa, così come previsto al comma 2 dell'art. 4 della Legge costituzionale del dicembre 2001, un Trattato tra la Federazione di Russia e la Repubblica di Crimea "sull'ammissione nella Federazione di Russia della Repubblica di Crimea e sulla formazione nella compagine della Federazione di Russia di nuovi soggetti" che è stato rispettivamente sottoscritto dal Presidente della Fr V. Putin, dal presidente del Consiglio di Stato e dal Presidente del Consiglio dei Ministri della Crimea nonché dal rappresentante della città di Sebastopoli.

Nel trattato la Federazione di Russia e la Repubblica di Crimea - richiamando lo statuto delle Nazioni Unite e l'Atto finale della Conferenza di Helsinki, basandosi sulla manifestazione di volontà dei popoli della Crimea espressa nel referendum e prendendo in considerazione la richiesta della Repubblica di Crimea e della città di Sebastopoli, di essere ammessi nella Federazione di Russia - concordano sul fatto che la Repubblica di Crimea è da considerarsi annessa nella compagine della Fr dalla data della firma del trattato e che tale ammissione si realizza in base alla Cost. della Fr, alla legge costituzionale del dicembre 2001 e alla legge federale costituzionale sull'ammissione nella Federazione di Russia della Repubblica di Crimea. Dal giorno dell'ammissione della Repubblica di Crimea nella compagine della Fr nella stessa avrà inoltre luogo la formazione di due nuovi soggetti: la Repubblica di Crimea e la città di livello federale di Sebastopoli. I territori della Repubblica di Crimea confinanti con quelli dell'Ucraina verranno considerati confini di Stato della Fr mentre la delimitazione dello spazio marino del Mar Nero e del Mare d'Azov dovrà essere effettuata in base ai trattati internazionali della Fr e alle norme e ai principi di diritto internazionale. I cittadini dell'Ucraina e gli apolidi residenti sul territorio della Repubblica di Crimea o nel territorio della città di Sebastopoli diventeranno cittadini della Fr, salvo diversa opzione espressa dagli stessi e come lingue di Stato verranno mantenute quella russa, l'ucraino e la lingua tatarica (solo il russo diventerà invece lingua ufficiale). Si prevede infine un periodo transitorio sino al 1 gennaio 2015 nel quale dovranno essere disciplinate le questioni dell'integrazione dei nuovi soggetti della Fr nel sistema economico e giuridico della Fr mentre sino alle elezioni del settembre 2015 quali organi del potere statale della Repubblica di Crimea opereranno il Consiglio statale – Parlamento della Crimea, il Consiglio dei Ministri della Crimea e l'Assemblea legislativa della città di Sevastopoli.

Tale Trattato deve essere provvisoriamente applicato dal momento della sua firma ed entrerà in vigore dalla data della sua ratifica che non incontrerà certamente ostacoli in Russia ma che forse potrebbe averne in Crimea, dato che l'Ucraina non riconosce la sua indipendenza e che la Russia, seppure nel 1992 ha dichiarato invalidi gli atti della Rsfcr con i quali è stato perfezionata la cessione dell'allora Regione di Crimea, ha intanto concluso con l'Ucraina dei trattati bilaterali e multilaterali sul rispetto reciproco dell'integrità territoriale che sollevano non soltanto questioni di diritto costituzionale, ma altresì di diritto internazionale di sempre più difficile soluzione alla luce della comparazione giuridica.