



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

DOTTORATO DI RICERCA  
IN DIRITTO PUBBLICO COMPARATO E DELL'UNIONE EUROPEA

CICLO XXVIII

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

LA TUTELA DELLE MINORANZE NEI PAESI  
POSTSOVIETICI:  
I CASI DI UCRAINA E GEORGIA

Dottorando:

Dott. Simone Stefan

Tutors:

Chiar.ma Prof.ssa Laura Montanari  
Chiar.mo Prof. Francesco Palermo

ANNO ACCADEMICO 2015-2016



## INDICE SOMMARIO

Nota sulla traduzione e sulla traslitterazione dei nomi	p. IX
INTRODUZIONE: ambito e scopo della ricerca, fonti	p. 1
PARTE PRIMA. QUADRO COMUNE AI DUE PAESI OGGETTO DI STUDIO: QUESTIONI DEFINITORIE, TUTELA DELLE MINORANZE NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E QUADRO STORICO	p. 9
CAPITOLO I: Le minoranze: problemi definitivi e di riconoscimento, la tutela internazionale	p. 9
1. La relatività del concetto di minoranza	p. 9
2. Diversi tipi di minoranza: ipotesi di classificazione	p. 17
3. L'identificazione ed il riconoscimento delle minoranze	p. 27
4. Cenni sulla tutela internazionale delle minoranze	p. 29
4.1 La tutela delle minoranze nelle convenzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite	p. 35
4.2 La tutela delle minoranze nelle convenzioni adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa	p. 41
CAPITOLO II: Quadro storico: eredità del modello socialista e del sistema sovietico	p. 55
1. Il centralismo politico-amministrativo nei paesi dell'Europa orientale, tra nazionalismi e rivendicazioni delle minoranze	p. 55
2. La politica sulle nazionalità nell'Impero Russo	p. 60
3. La politica sulle nazionalità nell'Unione Sovietica: korenizacija, repressione staliniana e slijanie	p. 65
3.1 Il periodo di Lenin	p. 65
3.2 Il periodo staliniano	p. 69
3.3 Dalla morte Stalin alla caduta dell'Unione Sovietica	p. 75
3.4 Considerazioni complessive sulla politica sulle nazionalità in Unione Sovietica	p. 87
3.5 I diversi approcci alla questione delle minoranze linguistiche nei paesi postsovietici: radicale, conservatorie o liberale. La prevalenza	

dello Stato unitario	p. 91
PARTE SECONDA. PRIMO CASO DI STUDIO: L'UCRAINA	p. 95
CAPITOLO III: Quadro delle minoranze in Ucraina e questioni sull'identità nazionale	p. 95
1. Introduzione	p. 95
2. Dati sulle minoranze e differenti caratteristiche d'insediamento	p. 96
3. La questione dell'identità nazionale e il problema linguistico	p. 98
3.1 Identità nazionale ucraina versus slava orientale	p. 98
3.2 Il problema linguistico: una lingua nazionale da rafforzare e la questione della lingua russa	p. 99
3.3 Un'interpretazione storica della polarizzazione culturale tra est e ovest: le differenze tra territori ex russi ed ex austroungarici	p. 101
4. La rappresentanza politica delle minoranze	p. 105
4.1 Il quadro politico, dalla Rivoluzione Arancione alla crisi del 2014	p. 105
4.2 Le organizzazioni politiche delle minoranze	p. 111
CAPITOLO IV: Le minoranze nella Costituzione Ucraina	p. 123
1. Introduzione	p. 123
2. Definizioni problematiche: “Popolo ucraino”, “nazione ucraina”, “minoranze”, “popoli indigeni”	p. 124
3. Il problema linguistico	p. 125
4. Eguaglianza formale e il divieto dei “privilegi”	p. 130
5. Altri aspetti riguardanti le minoranze	p. 131
6. Una riforma in discussione, cenni	p. 133
CAPITOLO V: La legge sulle minoranze nazionali in Ucraina del 1992	p. 135
CAPITOLO VI: Una legge sulle lingue: la legge sui principi della politica linguistica statale del 2012 ed il suo travagliato percorso d'approvazione	p. 147
1. La difficile ricerca di una legge sulle lingue e il travagliato iter di ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie	p. 147
2. La Legge sulle lingue nella Repubblica Socialista Sovietica Ucraina del	

1989	p. 152
3. La Legge sulla politica linguistica statale del 2012	p. 166
CAPITOLO VII: Le altre leggi ucraine che fanno riferimento alle minoranze	p. 183
1. Introduzione	p. 183
2. La Legge sulla cittadinanza ucraina del 2001	p. 184
3. La Legge sui mezzi stampati d'informazione di massa (stampa) del 1992	p. 186
4. La Legge sull'emittenza radio e televisiva	p. 189
5. La Legge sull'editoria	p. 193
6. La legge sull'istruzione secondaria superiore	p. 194
7. La legge sul sistema giudiziario dell'Ucraina e i Codici di procedura	p. 195
8. Il Decreto del Presidente dell'Ucraina Sulla pubblicazione degli atti legislativi in Ucraina	p. 201
CAPITOLO VIII: profili territoriali	p. 203
1. Introduzione	p. 203
2. Identità macroregionali e regionali	p. 204
3. L'organizzazione politico-territoriale dello Stato	p. 216
3.1 Il dibattito sull'assetto dello Stato	p. 216
3.2 La struttura centralistica dello Stato	p. 222
3.3 Dopo Jevromajdan: linee di riforma	p. 226
3.3.1 La disciplina provvisoria dei territori secessionisti	p. 226
3.3.2 Una nuova legge elettorale per gli enti territoriali e la riforma costituzionale in discussione	p. 229
4. La Crimea	p. 234
4.1 Repubblica Autonoma dell'Ucraina o Soggetto della Federazione Russa? Situazione generale e cenni storici	p. 234
4.2 La questione dei tartari di Crimea e le loro strutture di autogoverno	p. 242
4.2.1 La situazione dei tartari di Crimea e il ritorno	

delle popolazioni deportate	p. 242
4.2.2 Minoranza o popolo indigeno?	p. 250
4.2.3 Gli organi di autogoverno dei tartari di Crimea: il Kurultaj e il Medžlis	p. 253
4.2.4 La crisi del 2014, la posizione del Medžlis dei tartari di Crimea e il riconoscimento come popolo indigeno. Primi rapporti con la Russia	p. 256
4.3 I fondamenti normativi dell'autonomia della Crimea: il capitolo X della Costituzione Ucraina e la Costituzione della Repubblica Autonoma di Crimea	p. 259
4.3.1 Il Capitolo X della Costituzione Ucraina	p. 259
4.3.2 La Costituzione della Repubblica Autonoma di Crimea	p. 261
5. Considerazioni riassuntive	p. 269
PARTE TERZA. SECONDO CASO DI STUDIO: LA GEORGIA	p. 271
CAPITOLO IX: Quadro delle minoranze in Georgia	p. 271
1. Introduzione	p. 271
2. Dati sulle minoranze e loro insediamento. Il problema linguistico	p. 273
3. La questione nazionale: cenni storici	p. 277
4. La questione religiosa	p. 280
5. Le crisi in Abcasia e Ossezia del Sud	p. 283
5.1 Il conflitto in Ossezia del Sud	p. 283
5.2 Il conflitto in Abcasia	p. 285
6. La rappresentanza politica delle minoranze	p. 287
CAPITOLO X: Le minoranze nella Costituzione georgiana	p. 293
1. La preminenza del tema dell'unità nazionale	p. 293
2. I riferimenti agli elementi di costruzione dell'identità nazionale: la lingua e la religione	p. 296
2.1 La lingua nella Costituzione georgiana	p. 296

2.2 La legge sulla lingua ufficiale del 2015	p. 298
2.3 La religione	p. 301
CAPITOLO XI: Il quadro giuridico generale e l'assenza di una legge specifica di tutela delle minoranze	p. 305
1. Introduzione	p. 305
2. La ratifica della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali e la mancata adozione della Carta Europea per le Lingue Regionali o Minoritarie	p. 306
3. Il Concetto nazionale per la tolleranza e l'integrazione civica	p. 309
CAPITOLO XII: Le leggi georgiane che fanno riferimento alle minoranze	p. 313
1. Introduzione	p. 313
2. La legge sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione del 2014	p. 313
3. L'ambito culturale: la Legge sulla cultura del 1997	p. 315
4. L'ambito lavorativo: la Legge sul Pubblico Impiego del 1997 ed il Codice del Lavoro del 2006	p. 316
5. L'ambito dell'istruzione: la Legge sull'istruzione superiore del 2004 e la Legge sull'istruzione generale del 2005	p. 318
6. L'ambito amministrativo e giudiziario: il Codice amministrativo generale, la Legge organica sulle Corti di giurisdizione generale e la Legge organica sulla Corte Costituzionale	p. 324
7. L'ambito dell'informazione: la legge sull'emittenza radiotelevisiva del 2004	p. 325
CAPITOLO XIII: Profili territoriali	p. 329
1. Le regioni della Georgia e la presenza delle minoranze	p. 329
1.1 Situazione generale	p. 329
1.2 La situazione in Kvemo-Kartli e Samckhe-Džavakheti	p. 330
1.3 La questione dei popoli deportati: i turchi mescheti	p. 333
2. Il sistema delle autonomie in Georgia	p. 337
2.1 Le autonomie nella Costituzione georgiana	p. 337
2.2 L'organizzazione dell'autogoverno locale	p. 341

3. Le regioni che godono di speciale autonomia: le Repubbliche Autonome di Abcasia e Adžara	p. 344
3.1 I riferimenti ad Abcazia e Adžara nella Costituzione della Georgia	p. 344
3.2 La questione dell'Abcasia e il conflitto del 2008	p. 345
3.3 La Repubblica Autonoma dell'Adžara	p. 347
3.3.1 Cenni storici	p. 347
3.3.2 La Legge sullo status della Repubblica Autonoma dell'Adžara	p. 349
3.3.3 La Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara del 2008	p. 351
 CAPITOLO XIV: Conclusioni	 p. 357
1. Richiamo agli obiettivi della ricerca individuati nell'Introduzione	p. 357
2. Aspetti comparativi sulla tutela delle minoranze e sui profili territoriali nei paesi oggetto di studio	p. 357
3. La permanenza dell'eredità sovietica	p. 362
4. L'influenza della collocazione geopolitica sulla disciplina delle minoranze	p. 364
5. Un modello negli Stati postsovietici?	p. 365
6. Efficacia degli strumenti adottati a tutela delle minoranze	p. 366
7. Efficacia degli assetti territoriali nella prevenzione dei conflitti	p. 368
8. In conclusione, quali soluzioni? Soluzioni asimmetriche e necessità di bilanciamento	p. 373
 BIBLIOGRAFIA	 p. 379
1. Testi di studio	p. 379
2. Rapporti, decisioni e documenti di organizzazioni internazionali	p. 401
3. Leggi ed altri atti normativi, convenzioni internazionali, sentenze	p. 405
4. Raccolte di dati ufficiali	p. 415



5. Articoli di quotidiani, riviste e siti internet non specialistici	p. 416
6. Altre fonti	p. 419



## NOTA SULLA TRADUZIONE E SULLA TRASLITTERAZIONE DEI NOMI

Per la traduzione dei testi di legge ucraini mi sono basato sulla versione in lingua originale ucraina. Per quanto riguarda invece la normativa storica dell'Unione Sovietica e la legislazione concernente la Repubblica Autonoma di Crimea, data la maggior diffusione della lingua russa nella regione e la parificazione del russo all'ucraino, ho usato i testi in lingua russa. Dove non altrimenti specificato le traduzioni sono da attribuirsi al sottoscritto. Di norma ho riportato in nota la traduzione in italiano, seguita dal testo originale in lingua ucraina o russa.

Data invece l'impossibilità per me di tradurre direttamente dal georgiano, ho utilizzato traduzioni in inglese dei testi normativi, in particolare quelle pubblicate nel sito internet del *Legislative Herald of Georgia*. Qualora non fossero disponibili le traduzioni in inglese, ho utilizzato traduzioni in lingua russa, riportando in nota il testo in russo assieme alla mia versione in italiano.

Non ho ritenuto invece necessario tradurre in italiano le fonti in lingua inglese.

Per quanto riguarda la traslitterazione dei nomi russi ed ucraini, ho di norma utilizzato la traslitterazione scientifica dall'ucraino, con l'eccezione delle pagine dedicate alla Crimea, dove ho talvolta utilizzato la traslitterazione dal russo. Poiché la lingua ucraina e la lingua russa attribuiscono in alcuni casi valore fonetico diverso agli stessi segni grafici, un nome potrebbe figurare leggermente diverso a seconda del sistema di traslitterazione usato (per esempio l'ucraino “и” equivale al russo “ы” che traslittero con “y”; viceversa il russo “и” equivale all'ucraino “і” che traslittero con “i”). Questo comporta che, per esempio, il cognome Тимошенко venga traslitterato Tymošenko secondo il sistema di traslitterazione dall'ucraino e Timošenko secondo quello dal russo).

Eccezione viene fatta per i nomi di città che hanno una forma italiana universalmente nota e che ho ritenuto opportuno mantenere per chiarezza: si troverà quindi Kiev, Leopoli, Odessa, Sebastopoli invece di Kyjiv, L'viv, Odesa, Sevastopol'.

Dato l'uso ucraino e russo di tradurre anche i nomi propri di persona, per gli esponenti delle minoranze citati ho talvolta indicato il loro nome sia nella versione in lingua minoritaria, sia in quella in lingua ufficiale traslitterata (per esempio Mustafa Cemilev/Mustafa Džemilev, István Gajdos/Ištván Hajdoš, Miklós Kovács/Mykola Kovač). Mi sono comportato allo stesso modo per la

toponomastica delle aree di residenza delle minoranze (Berehove/Beregszász, Bilohirs'k/Belogorsk).

Per quanto riguarda i nomi georgiani, si è utilizzata la stessa traslitterazione usata per il russo e l'ucraino, per uniformità del lavoro. Pertanto, per esempio, per il suono “g” di “gioia” si è utilizzato “dž” anziché il più diffuso nelle fonti “j” e per la “z” di “azione” si è usato “c” anziché “ts”. Unica eccezione è stata fatta per la gutturale aspirata che viene traslitterata “kh” anziché “ch” per comodità di lettura: pertanto si troverà Ckhinvali, anziché il meno leggibile Cchinvali o il più diffuso, ma non conforme al criterio di traslitterazione scelto, Tskhinvali.

Per i nomi delle regioni georgiane si è utilizzato il nome in lingua originale piuttosto che la ormai poco diffusa versione italiana (quindi Samckhe-Džavakheti, Kakheti anziché Meschezia-Giavachezia, Cachezia), con la sola eccezione dell'Abcasia, per la quale ho deciso di utilizzare la forma italiana, data la sua maggior diffusione rispetto a quella georgiana Apkhazeti o a quella abcasa Apsny.

Per quanto riguarda invece i nomi degli autori citati e i titoli dei testi consultati, ho deciso di mantenere la traslitterazione utilizzata nella fonte, per consentire un più rapido e sicuro reperimento della stessa (per esempio Natalya Belitser, anziché Natal'ja Belicer).

Simone Stefan

## INTRODUZIONE: AMBITO E SCOPO DELLA RICERCA, FONTI

La presente ricerca si propone di analizzare la situazione delle minoranze etniche nei paesi postsovietici, con particolare riguardo a quelle situazioni di conflittualità che hanno portato all'insorgere di istanze separatiste o di veri e propri conflitti. Lo scontro tra maggioranze e minoranze, tra gruppi etnici, linguistici e religiosi, è infatti una costante nei principali conflitti a cui abbiamo assistito nel corso degli anni. Conflitti distanti, in senso geopolitico, storico e per intensità, come il genocidio ruandese del 1994, la guerra in Bosnia degli anni '90, lo scontro tra cattolici e protestanti in Irlanda del nord, la divisione di Cipro, la guerra in Libano, il terrorismo basco, hanno come denominatore comune la difficile (o impossibile) convivenza tra gruppi diversi. L'emergere di tali conflittualità solleva una serie di problemi di non facile soluzione e che spesso volte mettono in crisi l'idea di Stato intesa come comunità civica, legata da vincoli essenzialmente politici, mentre riemerge prepotentemente il ruolo della comunità nazionale identificata invece tramite vincoli di tipo etnico, culturale, linguistico o religioso.

Compito del legislatore dovrebbe essere quello di individuare strumenti adeguati ad evitare il conflitto ed a garantire la pacifica convivenza, ricercando un talvolta faticoso equilibrio tra le istanze dei diversi gruppi. Comparando i vari assetti costituzionali, possiamo riscontrare quattro modelli, secondo la classificazione proposta da Roberto Toniatti<sup>1</sup>. Alcuni negano una speciale tutela alle minoranze: sono questi i modelli dello "Stato nazionalista repressivo", in cui «l'elemento nazionale unitario della composizione del popolo viene ideologicamente esasperato in termini di esclusività e superiorità», e dello "Stato nazionale liberale agnostico", a cui è indifferente l'esistenza o meno delle minoranze, in quanto «prescrive la coincidenza tra nazionalità e cittadinanza» e prevede l'eguaglianza formale di tutti i cittadini; altri invece riconoscono l'esistenza di gruppi diversi: lo "Stato nazionale a vocazione multinazionale e promozionale", in cui i gruppi minoritari sono riconosciuti ed

---

<sup>1</sup> Roberto Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in Tiziano Bonazzi, Michael Dunne (cur.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna 1994, pp. 292-303

integrati nell'ordinamento tramite provvedimenti che potremmo definire di favore (autonomia territoriale, specifiche misure di sostegno culturale...), finalizzati a realizzare un'eguaglianza di tipo non solo formale ma anche “sostanziale”, e infine lo “Stato multinazionale paritario”, che «incorpora e riflette su base paritaria la multinazionalità della propria realtà sociale».

La concezione della nazione, che può essere intesa (come vedremo) come espressione di un vincolo “di sangue” o come comunità essenzialmente politica, precede e condiziona il modello scelto<sup>2</sup>.

Dal punto di vista giuridico, la tutela dei gruppi minoritari si esprime in due ambiti: il primo è dato dalla protezione della minoranza in sé, intesa come gruppo all'interno della più vasta comunità nazionale (vedremo meglio, a questo proposito, i problemi definitivi concernenti le minoranze<sup>3</sup>) e quindi vanno analizzati gli strumenti che a questa tutela sono finalizzati (per esempio la non discriminazione, la possibilità di usare liberamente la propria lingua, le azioni positive, etc.); il secondo concerne le richieste di autonomia e di autogoverno, che possono giungere sino ad istanze separatiste nei confronti del paese di appartenenza (politica) e quindi oggetto d'osservazione sono le autonomie locali, gli istituti del regionalismo o del federalismo, la simmetria o l'asimmetria delle soluzioni adottate.

Sotto quest'ultimo aspetto, possiamo infatti notare che anche se il mondo attuale è sempre più globalizzato e il processo di integrazione europeo prosegue, nonostante la diminuita popolarità dell'Unione che pare registrarsi in conseguenza della crisi economica, non possiamo non evidenziare tendenze che, in questo contesto, paiono contraddittorie e che vedono riproporsi l'affermazione di rivendicazioni nazionali e localistiche. A questo proposito scrive Benedict Anderson:

«Quasi ogni anno vengono ammessi nuovi membri alle Nazioni Unite. E molte “vecchie nazioni”, un tempo credute ben consolidate, si trovano oggi minacciate da “sub-nazionalismi” all'interno dei propri confini, nazionalismi che, logicamente, aspirano a perdere un bel giorno la connotazione di “sub”»<sup>4</sup>.

2 Giuseppe De Vergottini, *Lo Stato federale: precedenti sviluppi e tendenze*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano 1990.

3 *Infra*, capitolo I.

4 Benedict Anderson, *Comunità immaginate, origini e fortuna dei nazionalismi*, ManifestoLibri,

Abbiamo scelto di occuparci di Europa orientale, e segnatamente dello spazio ex sovietico, per una serie di fattori che, ai fini del nostro studio, lo rendono particolarmente interessante. Innanzitutto si tratta di paesi che hanno affrontato la transizione dalla forma di Stato socialista a quella dello Stato democratico-sociale. In più sono Stati di relativamente nuova indipendenza, nati appunto in virtù dello scioglimento dell'Unione Sovietica nel 1991. Hanno quindi recentemente riscritto il proprio ordinamento costituzionale e sarà quindi interessante analizzare se, in questo processo di ricostruzione dello Stato e dell'ordinamento, abbiano ideato o meno soluzioni originali.

Dal punto di vista istituzionale, la fine dei regimi a cosiddetto socialismo reale nei paesi dell'Europa orientale e la conseguente emancipazione di detti Stati dalla sfera d'influenza dell'Unione Sovietica, hanno portato verso la costruzione di modelli statuali basati su di un accentramento del potere nello Stato, con la conseguente negazione di un efficace decentramento politico-amministrativo. Questo sia per ragioni storiche, legate alla tradizione centralistica dei precedenti regimi che, come nel caso dell'Unione Sovietica, indicavano nei principi del centralismo democratico il fondamento del loro modello organizzativo<sup>5</sup>, sia per il recente recupero della piena sovranità nazionale, non più vincolata agli interessi dell'Urss, o comunque a quelli di un blocco ideologico sovranazionale, sovranità che, spesse volte, può venir percepita come minacciata dall'istituzione di organismi politico-amministrativi substatuali.

Si cercherà inoltre di rilevare, quanto rimanga (e, prima ancora, se qualcosa rimanga)

---

Roma 1996, p. 22

5 Costituzione dell'Urss del 1977, articolo 3: «L'organizzazione e l'attività dello Stato sovietico si informano al principio del centralismo democratico: elettività di tutti gli organi del potere statale dal basso verso l'alto e loro subordinazione al popolo, obbligatorietà delle decisioni degli organi superiori per quelli inferiori. Il centralismo democratico combina la direzione unica con l'iniziativa e l'attività creativa locale, con la responsabilità di ogni organo statale e di ogni funzionario per l'incarico affidato». Traduzione pubblicata nell'Archivio delle Costituzioni Storiche dell'Università di Torino: [http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007\\_urssCostituzione\\_ita.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf)

Статья 3. Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело.

dell'idea peculiare del ruolo delle nazionalità che caratterizzava l'ordinamento sovietico, Stato che trovava la sua ragion d'essere, almeno sulla carta, non nel riferimento ad una nazione titolare (anche se la nazione e la cultura russa avevano, come vedremo, un ruolo assolutamente preponderante) bensì nel vincolo politico ed ideologico dato dall'ideologia comunista.

Un ultimo elemento di interesse, anche se ci occuperemo essenzialmente di profili interni, è vedere come la concezione stessa di nazione, il livello di tutela delle minoranze, il separatismo, risentano da un lato della presenza dell'“ingombrante” vicino russo e, dall'altro, della condizionalità di organizzazioni internazionali, quali il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea.

Abbiamo scelto di occuparci in particolare di due casi di studio: l'Ucraina e la Georgia. Entrambi i paesi presentano infatti un ricco mosaico di minoranze e non sono esenti da pulsioni separatiste che hanno portato anche a conflittualità degenerate in scontri bellici. Interessante anche la situazione geopolitica dei due paesi: l'Ucraina è un grande paese slavo, posto ai confini tra l'Unione Europea e la Federazione Russa, che, per essa, costituiscono due poli di attrazione contrapposti; la Georgia un paese caucasico di antica civiltà, anch'esso posto ai confini del mondo russo.

Per quanto riguarda la composizione nazionale dell'Ucraina, accanto alla maggioranza ucraina (in parte comunque russofona) abbiamo una consistente minoranza russa, insediata in particolare nelle aree orientali e meridionali del paese e nella Repubblica Autonoma di Crimea, dove essa costituisce la maggioranza della popolazione. In Crimea è inoltre presente una minoranza tartara, in parte ricreatasi in seguito al ritorno in Ucraina, dopo la fine dell'Unione Sovietica, della popolazione autoctona, deportata in Asia centrale in epoca staliniana. Altre minoranze concentrate in un territorio definito sono gli ungheresi di Transcarpazia e i rumeni della Bucovina e della Bessarabia meridionale. In Transcarpazia c'è inoltre una minoranza rutena-transcarpatica (rusyn), il cui status di minoranza è ancora incerto.

Anche la Georgia presenta un nutrito numero di minoranze, in particolare, per quanto riguarda le minoranze senza uno Stato estero di riferimento, ricordiamo quelle osseta



e abcasia. Abbiamo poi un'importante minoranza armena concentrata soprattutto nella regione di Samekhe-Džavakheti ed una azera in Kvemo-Kartli. Da notare poi la minoranza religiosa islamica presente nella Repubblica Autonoma Adžara.

Occupandoci dei profili territoriali e del separatismo ad essi connesso, riguardo all'Ucraina ci occuperemo innanzitutto della Repubblica Autonoma di Crimea, affrontando anche le questioni riguardanti il suo statuto autonomo, che ne disciplina il particolare status. È bene dire subito che al momento della redazione di questa tesi la Crimea non è *de facto* più parte dell'Ucraina in quanto annessa, pur senza alcun riconoscimento da parte della comunità internazionale, alla Federazione Russa in seguito alla crisi politica ucraina del 2014. Quindi l'idea, che si poteva avere alcuni mesi fa, che l'autonomia crimeana, semplificando al massimo, “funzionasse”, avendo evitato le crisi di altre aree a popolazione mista, è venuta meno. Sempre in seguito alla crisi del 2014 si è poi presentato il separatismo dirompente delle regioni orientali di Donec'k e Luhans'k, che ha portato ad un conflitto armato tutt'ora in corso. Da ricordare a questo proposito come la polarizzazione politica tra est ed ovest, che possiamo per ora indicare come un confronto tra le forze filo-occidentali e filo-russe, segue le linee di polarizzazione linguistica.

In Georgia abbiamo invece due regioni indipendenti *de facto*: la Abcasia e l'Ossezia del Sud. Proclamate indipendenti nei primi anni '90 del novecento, sono state riconosciute dalla Federazione Russa in seguito all'intervento militare del 2008, finalizzato a mantenere l'indipendenza delle regioni in seguito al tentativo del governo georgiano di riportarle sotto il proprio controllo. Da sottolineare come la costituzione georgiana preveda lo status di Repubblica Autonoma per l'Abcasia, riconoscendo peraltro l'ufficialità dell'abcaso, al pari del georgiano, nel suo territorio. Pare ad oggi esente da pulsioni separatiste la Repubblica Autonoma Adžara, la cui autonomia risale all'epoca sovietica e presenta la peculiarità di essere dovuta a ragioni religiose (la preponderanza della religione islamica nella regione, rispetto a quella cristiana ortodossa) e non etniche-nazionali: caso unico nell'Urss, assieme alla Provincia Autonoma degli Ebrei, che però erano in realtà considerati non solo un gruppo religioso, ma anche un gruppo etnico distinto. Non godono invece di alcuna

forma di speciale autonomia le regioni di Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli.

Entrambi i paesi presentano infine il problema costituito dal ritorno delle popolazioni deportate in epoca sovietica, in particolare durante la seconda guerra mondiale: i già citati tartari di Crimea in Ucraina e i turchi Meškheti in Georgia.

Questa ricerca si propone quindi di tracciare un quadro della situazione delle minoranze nazionali, etniche e linguistiche in Ucraina e Georgia allo scopo di verificare alcuni assunti:

- Quali soluzioni sono state attuate dai due paesi a tutela delle minoranze, anche alla luce dei trattati internazionali a cui hanno aderito.

-Che risvolti abbia la presenza delle minoranze sull'organizzazione amministrativa-territoriale dei due Stati, in particolare se esistano forme di autonomia speciale nei territori abitati da minoranze e se gli strumenti adottati siano efficaci, consentendo in sostanza di far fronte a pulsioni separatiste e a conflitti. Per questo rivolgeremo l'attenzione soprattutto verso le minoranze concentrate, che sono le uniche ad avere la possibilità concreta di sollevare istanze di autonomia o addirittura d'indipendenza, lasciando sullo sfondo le problematiche delle minoranze disperse.

- In che misura da un lato l'eredità dell'antica comune appartenenza all'Unione Sovietica e dall'altro la posizione geopolitica, con particolare riferimento alla vicinanza alla Federazione Russa, influiscano sugli attuali ordinamenti dei paesi oggetto di studio per quanto riguarda la concezione delle nazionalità, la disciplina giuridica delle minoranze e l'assetto territoriale.

-Se esistano o meno, nonostante le differenze culturali tra i due paesi, elementi comuni e se essi siano tali da permetterci di parlare di un modello dell'area postsovietica.

A questi fini, la ricerca si articolerà in tre parti. La prima parte sarà dedicata agli elementi preliminari di studio, utili a comprendere più a fondo le questioni riguardanti i singoli paesi. Si farà riferimento all'attuale dottrina in materia di minoranze, in particolare ai problemi definatori (con l'assenza di una definizione

univoca di minoranza a livello internazionale), ai problemi connessi al loro riconoscimento e sarà considerata la disciplina internazionale a loro tutela. Verrà descritto poi il quadro storico comune, con specifico risalto all'epoca sovietica ed alla sua peculiare concezione delle nazionalità, ritenendo importante che una parte di questo lavoro sia dedicata alla contestualizzazione storica delle problematiche affrontate.

La seconda e la terza parte saranno invece dedicate ai casi di studio scelti: l'Ucraina e la Georgia. Per rendere più chiaro l'intento comparativo, cercheremo di rendere la sistematica di queste due parti il più possibile simmetrica: cominceremo con il tracciare un quadro delle minoranze dei due paesi, citando i dati del loro insediamento nonché le problematiche storiche, culturali e politiche rilevanti. Passeremo poi ad analizzare la normativa riguardante le minoranze, muovendo innanzitutto dalle Costituzioni, considerando poi le leggi ad esse dedicate *ad hoc* e, per concludere, la normativa più generale. Infine analizzeremo i profili territoriali, con particolare riferimento alle autonomie speciali.

Per quanto riguarda le fonti, ovviamente muoveremo sempre dal dato giuridico: come già accennato considereremo diversi piani, a partire da quello delle convenzioni internazionali. In quest'ambito faremo riferimento ai rapporti redatti dagli organi di controllo (*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e Gruppo di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie), che sono fonte di grande interesse per comprendere la situazione effettiva delle minoranze. Analizzeremo le costituzioni di Ucraina e Georgia e quelle delle Repubbliche Autonome (Crimea, Adžara), evidenziando le eventuali discrepanze con la costituzione materiale, particolarmente evidenti oggi in Crimea (di fatto annessa alla Federazione Russa). Cercheremo poi di approfondire la normativa espressamente dedicata alle minoranze e quella pur non dedicata che presenta norme rilevanti ai fini del nostro studio. Nel far questo saranno preziosi, laddove presenti, i rapporti della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. Utilizzeremo, ove reperibili, traduzioni in lingua inglese o russa, confrontandole (limitatamente alla lingua ucraina) con i testi in lingua originale.



**PARTE PRIMA**  
**QUADRO COMUNE AI DUE PAESI OGGETTO DI STUDIO:**  
**QUESTIONI DEFINITORIE, TUTELA DELLE MINORANZE NEL DIRITTO**  
**INTERNAZIONALE E PROFILO STORICO**

**CAPITOLO I**  
**LE MINORANZE: PROBLEMI DEFINITORI E DI RICONOSCIMENTO,**  
**LA TUTELA INTERNAZIONALE**

*1. La relatività del concetto di minoranza*

Come detto in premessa, oggetto di questa ricerca saranno appunto le *minoranze*, la loro tutela e, ove presenti, le soluzioni politico-amministrative ideate per il loro autogoverno. Prima di passare all'analisi comparata dei casi di studio prescelti, è necessario tuttavia inquadrare in termini generali il tema delle minoranze, in quanto pone problematiche di non scarso rilievo. È doveroso rilevare innanzitutto come la definizione stessa di “minoranza” non sia affatto pacifica: Roberto Toniatti sottolinea la sua relatività, affermando che

«le minoranze in quanto tali non esistono. Esistono, piuttosto, gruppi sociali - dotati ciascuno di una propria identità – piccoli e grandi, numerosi e non. Tutti i gruppi possono essere ritenuti, in astratto, rappresentare in modo paritario nient'altro che le diversità naturali del genere umano e, in quanto tali, costituiscono una testimonianza della sua ricchezza e della sua complessità. Un gruppo sociale può essere immaginato trasformarsi in minoranza nel momento in cui, sulla base di un “elemento di riferimento comune e unitario”, entra in relazione con un altro gruppo il quale, in ragione di un connotato di tipo (non solo, anche se) prevalentemente quantitativo, viene a costituire la maggioranza. L'elemento di riferimento comune e unitario al quale si allude è quello del governo territoriale, ossia dell'esercizio delle potestà sovrane in ordine alla direzione politica di una collettività umana insediata su di un dato territorio»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., p. 283

Anche Alessandro Foldella, mentre identifica “popoli, minoranze e popoli indigeni” quali soggetti titolari di diritti collettivi, sottolinea come il concetto di minoranza, utilizzato per identificare una porzione minoritaria di una popolazione per religione, etnia, cultura, lingua o altre caratteristiche, sia in verità un

«concetto dinamico e relativo, che può venire a coincidere con un popolo (una minoranza oggi può trasformarsi nella maggioranza in un momento successivo) e che, nella maggior parte dei casi, si può applicare anche ai popoli indigeni<sup>7</sup> (i quali il più delle volte, costituiscono una minoranza della popolazione di uno Stato)»<sup>8</sup>.

Ancora Maria Luisa Pecoraro:

«A tutt'oggi, come attesta la prassi internazionale (...) non è stata ancora elaborata un'univoca definizione universalmente e generalmente accolta del concetto di minoranza nazionale, in molti casi identificata ed accomunata a quella etnica, né tantomeno risolta quella meno problematica di minoranza culturale, integrandosi e sovrapponendosi tra loro i diversi profili caratterizzanti dette categorie»<sup>9</sup>.

Lo stesso elemento quantitativo, che è insito nel significato letterale della parola minoranza, talvolta non è sufficiente all'identificazione della minoranza in quanto tale: vi possono infatti essere situazioni in cui una maggioranza numerica può ben rivestire la qualifica di minoranza, quando, ad esempio, appaia svantaggiata socialmente o politicamente. Si pensi per esempio alla popolazione di colore nel Sud Africa dell'apartheid: una indubbia maggioranza dal punto di vista numerico ma esclusa dalla possibilità di incidere sulle scelte politiche, in forza di discriminazioni su base razziale che avvicinano concettualmente la sua condizione a quella di una minoranza.

---

7 Vedremo *infra* (capitolo VIII paragrafo 4.2.2) come la definizione di popolo indigeno sia rilevante rispetto alla peculiare situazione della popolazione tartara di Crimea.

8 Alessandro Fodella, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in Laura Pineschi, *La tutela internazionale dei diritti umani, norme, garanzie, prassi*, Giuffrè Editore, Milano 2006 pp. 711-723

9 Maria Luisa Pecoraro, *La protezione internazionale delle minoranze*, Editoriale Scientifica, Napoli 2003, p. 11

In altro ambito problematiche che si avvicinano al tema delle minoranze possono riguardare per esempio le donne: le cosiddette “quote rosa” per incentivare la presenza femminile nelle istituzioni, di cui ampio dibattito si fa anche nel nostro paese, sono strumenti promozionali a vantaggio di una minoranza, che però si rileva tale non nella società (dove la componente femminile è all'incirca paritaria a quella maschile) ma nell'ambito più ristretto delle istituzioni.

Peraltro, sempre attingendo dalla citazione di Roberto Toniatti sopra riportata, varia anche la rilevanza che ciascun ordinamento dà all'*elemento di riferimento comune ed unitario* che pone in rapporto minoranza e maggioranza e che emerge anche dato il peculiare contesto storico, culturale e politico dei vari paesi.

Se per esempio pensiamo all'Italia vediamo che l'elemento di riconoscimento di una minoranza a cui il nostro ordinamento attribuisce rilevanza è eminentemente quello linguistico. L'articolo 6 della Costituzione Italiana recita infatti che «La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze *linguistiche*» (enfasi di chi scrive). Questo non significa ovviamente che l'ordinamento italiano consenta le discriminazioni nei confronti di minoranze di altro tipo ed infatti articoli come l'articolo 3 e l'articolo 8 sono sicuro baluardo contro le discriminazioni basate su sesso, razza, lingua e religione (e specialmente ricordiamo come l'articolo 3 non si limiti a vietare le discriminazioni ma ponga anche l'obbligo positivo a carico della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»), tuttavia l'uso del termine *minoranza* nella Carta fondamentale è riservato esclusivamente alle minoranze *linguistiche*.

Problematico il concetto di *etnia*: mentre negli ordinamenti, come quello italiano, ispirati ad una concezione civica di popolo «l'aggettivo etnico non ha significato giuridico» (ed infatti, come appena ricordato, in Italia le minoranze, appunto, non sono definite “etniche”)<sup>10</sup>, altri ordinamenti fanno invece maggior riferimento al concetto di *etnia*, che è rilevante specificamente in «tradizioni costituzionali fondate sulla concezione etnica del popolo» (per esempio la tradizione tedesca), eppur non

<sup>10</sup> Francesco Palermo, Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Cedam, Padova 2008, p. 23.

facilmente inquadrabile giuridicamente<sup>11</sup>.

Se nel diritto internazionale non si è giunti ad una definizione condivisa di minoranza ed il tema è discusso in dottrina, non mancano invece ordinamenti che l'hanno autonomamente prodotta. Citiamone alcune a titolo di esempio, sempre con riferimento all'Europa centro-orientale, per non allontanarci troppo da nostro campo di studio.

Per cominciare, contiene una definizione il secondo paragrafo della Legge *sui diritti dei membri delle minoranze nazionali* del 2001 della Repubblica Ceca:

«Definition of basic concepts

(1) A national minority is a community of citizens of the Czech Republic who live on the territory of the present Czech Republic and as a rule differ from other citizens by their common ethnic origin, language, culture and traditions;

they represent a minority of citizens and at the same time they show their will to be considered a national minority for the purpose of common efforts to preserve and develop their own identity, language and culture and at the same time express and preserve interests of their community which has been formed during history.

(2) The member of a national minority is a citizen of the Czech Republic who professes other than Czech ethnic origin and wishes to be considered a member of a national minority in common with the others who profess the same ethnic origin»<sup>12</sup>.

L'Articolo 5 della Legge Costituzionale *sui diritti delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia*:

«A national minority in the sense of this Constitutional Act, is a group of Croatian citizens whose members traditionally inhabit the territory of the Republic of Croatia, its members

---

11 Cfr. Raccomandazione n. 1735/2006 dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, che riconosce che non esiste una definizione di "nazione" che sia condivisa nelle tradizioni giuridiche europee. Cit. in F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit. p. 23.

12 Legge *sui diritti dei membri di minoranze nazionali ed emendamenti ad alcune leggi*, n. 273 del 10 luglio 2001. Traduzione in inglese fornita dalla Biblioteca della Regione Trentino – Alto Adige.



having ethnic, linguistic, cultural and/or religious characteristics different from other citizens and are lead by the wish to preserve these characteristics»<sup>13</sup>.

L'Ungheria ha adottato una nuova legge nel 2011, in sostituzione della Legge *sui diritti delle minoranze nazionali ed etniche* del 1993<sup>14</sup>, intitolata Legge *sui diritti delle nazionalità d'Ungheria*<sup>15</sup>, eliminando il termine “minoranze” e sostituendolo con “nazionalità”. Essa all'articolo 1 definisce i gruppi ai quali la legge si rivolge, peraltro dando una lista delle nazionalità (minoritarie) in un'appendice.

«1. § (1) Pursuant to this Act, all ethnic groups resident in Hungary for at least one century are nationalities which are in numerical minority amongst the population of the State, are distinguished from the rest of the population by their own language, culture and traditions and manifest a sense of cohesion that is aimed at the preservation of these and at the expression and protection of the interests of their historically established communities.

(2) For the purposes of the rights and obligations of nationalities, a person forms part of a nationality as defined in paragraph (1) who resides in Hungary, regards himself as part of a nationality and declares his affiliation with that nationality in the cases and manner determined in this Act.

(3)The nationalities under paragraph (1) are listed in Appendix No. 1».

«Appendix No. 1

“For the purposes of this Act, the following shall qualify as nationalities: Bulgarian, Greek, Croatian, Polish, German, Armenian, Roma, Romanian, Ruthenian, Serbian, Slovak, Slovene and Ukrainian.”»

Venendo allo spazio postsovietico possiamo citare la Sezione 1 della Legge *sull'autonomia culturale delle minoranze nazionali* dell'Estonia:

«For the purposes of this Act, a national minority shall mean Estonian citizens who:

---

13 Legge Costituzionale *sui diritti delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia*, Numero 01-081-02-3955/2 Zagabria, 19 dicembre 2002, articolo 5. Traduzione in inglese fornita dalla Biblioteca della Regione Trentino - Alto Adige.

14 Legge *sui diritti delle minoranze nazionali e etniche* LXXVII del 1993

15 Legge *sui diritti delle nazionalità d'Ungheria* CLXXIX del 2011

- reside in the territory of Estonia;
- have long-term, sound and permanent ties with Estonia
- differ from Estonians by their ethnic belonging, cultural characteristics, religion or language;
- are led by their wish to collectively maintain their cultural customs, religion or language which are the basis for their common identity»<sup>16</sup>.

l'articolo 1 della Legge Moldava 382-XV del 19 luglio 2001 *sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali ed allo status giuridico delle loro organizzazioni*<sup>17</sup>:

«Ai sensi della presente legge, per persone appartenenti a minoranze nazionali si intendono persone che abitano nel territorio della Repubblica della Moldova, sono cittadini e che, per peculiarità etniche, culturali, linguistiche e religiose per le quali si distinguono dalla maggioranza della popolazione -moldava-, si considerano di altra origine etnica»<sup>18</sup>.

Infine l'articolo 1 della Legge *sulle minoranze nazionali nella Repubblica di Bielorussia*<sup>19</sup>:

«Ai fini della presente legge, le persone appartenenti a minoranze nazionali sono le persone che sono residenti permanentemente nel territorio della Repubblica di Bielorussia ed hanno la cittadinanza della Repubblica di Bielorussia, la cui origine, lingua, cultura o tradizioni sono differenti da quelli della maggioranza della popolazione della Repubblica»<sup>20</sup>.

16 Legge *sull'Autonomia culturale delle minoranze nazionali*, RT I 1993, 71, 1001, approvata il 26 ottobre 1993, in vigore dal 28 novembre 1993, emendata dalle leggi RT I 2002, 53, 336 e RT I 2002, 62, 376. Traduzione in inglese fornita dalla Biblioteca della Regione Trentino – Alto Adige.

17 *Lege cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor*, Chisinau, 19 iulie 2001.Nr.382-XV, articolo 1. Reperibile in <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=312817&lang=1>

18 În sensul prezentei legi, prin persoane aparținând minorităților naționale se înțeleg persoanele care domiciliază pe teritoriul Republicii Moldova, sînt cetățeni ai ei, au particularități etnice, culturale, lingvistice și religioase prin care se deosebesc de majoritatea populației - moldoveni - și se consideră de altă origine etnică.

19 Legge della Repubblica di Bielorussia No. 1926-XII *sulle minoranze nazionali nella Repubblica di Bielorussia* dell'11 novembre 1992 (Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. № 1926-XII *О национальных меньшинствах в Республике Беларусь*), pubblicata nell'edizione di La Legge della Repubblica di Bielorussia No. 261-Z del 5 gennaio 2004.

20 Для целей настоящего Закона под лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, понимаются лица, постоянно проживающие на территории Республики

Troviamo poi varie definizioni in dottrina. Una delle più note è senza dubbio quella dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite *for the Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* Francesco Capotorti, rilevante anche perché elaborata in ambito di Nazioni Unite, per il quale minoranza è:

«un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in posizione non dominante, i cui membri – essendo di nazionalità dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione, e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretta a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua»<sup>21</sup>.

Anche questa definizione, pur molto diffusa, non risolve definitivamente il problema: in particolare, il requisito della nazionalità esclude le cosiddette “nuove minoranze”, formatesi in seguito ai fenomeni migratori<sup>22</sup>. Gaetano Pentassuglia tuttavia osserva che «la definizione di Capotorti può non essere perfetta ma riflette almeno una convergenza di base delle visioni storicamente consolidate<sup>23</sup>».

Vediamo così, dunque, che a livello costituzionale e legislativo e in dottrina, esistono varie definizioni, tutte contenenti sia elementi oggettivi (residenza, cittadinanza, inferiorità numerica, posizione non dominante, lingua, religione, cultura, etc.), sia soggettivi (volontà di conservare un'identità e tratti distintivi, solidarietà di gruppo, volontà di appartenere a un gruppo, etc.)<sup>24</sup>.

---

Беларусь и имеющие гражданство Республики Беларусь, которые по своему происхождению, языку, культуре или традициям отличаются от основного населения республики.

21 Francesco Capotorti, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, pp. 107-108.

22 Elisabetta Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, G. Giappichelli editore, Torino 1999, p. 134

23 Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law*, European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing, Strasburgo 2002, p. 69

24 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 17

Alla luce di tutto ciò, poiché quindi diversa è la condizione storica, politica e sociale dei vari paesi, come abbiamo visto non si è riusciti a trovare una definizione univoca di minoranza, e pertanto essa non esiste nel diritto internazionale positivo, neppure nella Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>25</sup>, che è ad oggi lo strumento di maggior rilevanza per quanto riguarda la loro tutela. Ciò però non precluderebbe necessariamente la possibilità di stabilire un significato “basilare” di minoranza nel diritto internazionale, basato «sugli strumenti di “hard e soft law” che si sono susseguiti nella storia nella storia della protezione internazionale delle minoranze»<sup>26</sup>. In realtà la necessità di trovare una definizione condivisa è discussa, in quanto cristallizzarla potrebbe portare ad escludere alcuni casi specifici, di difficile collocazione all'interno di una definizione astratta. È stato addirittura asserito, in relazione alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, che «una definizione precisa non è necessaria, che la risposta è nota nel 90 per cento o più dei casi possibili e che la prassi governativa ed intergovernativa, inclusa la giurisprudenza degli organi giudiziari, eventualmente chiarificheranno ogni problema rimanente»<sup>27</sup>. Una posizione che richiama quanto espresso dall'Alto Commissario dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa Max van der Stoel quando afferma che: «anche se posso non avere una definizione di ciò che costituisce una minoranza, oserei dire che riconosco una minoranza quando ne vedo una», salvo poi specificare alcuni elementi identificativi, dicendo che prima di tutto «una minoranza è un gruppo con caratteristiche linguistiche, etniche o culturali che la distinguono dalla maggioranza» e che «non solo di solito cerca di mantenere la sua identità ma che cerca anche di dare una più forte espressione a questa identità»<sup>28</sup>.

Di contro è però vero anche che l'assenza di una tale definizione rende difficile individuare con precisione i gruppi a cui finalizzare la tutela e addirittura gli Stati

---

25 Marco Dugnani, *La protezione delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, articolo reperibile in diritto.it, rivista giuridica on line, <http://www.diritto.it/materiali/europa/dugnani3.html>

26 G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, cit., p. 69

27 Gudmundur Alfredsson, Alfred de Zayas, *Minority Rights: Protection by the United Nations*, in *Human Rights Law Journal*, 14, 1993, p. 3.

28 Keynote Address of Mr Max van der Stoel CSCE High Commissioner on National Minorities at the CSCE Human Dimension Seminar on “Case Studies on National Minority Issues: Positive Results” Warsaw, 24 May 1993.

potrebbero sostenere l'inesistenza di minoranze nei loro territori<sup>29</sup>. In ogni caso le difficoltà definitorie, impongono una certa cautela nell'interpretazione delle norme, visto che trattiamo di concetti che assumono significati diversi a seconda del contesto politico e delle norme considerate<sup>30</sup>.

Ciononostante, proprio per la varietà delle definizioni, degli elementi, oggettivi e soggettivi considerati, dei contesti politici, storici e culturali, scontiamo «una certa confusione terminologica» a cui «contribuisce in verità anche l'ordinamento giuridico, per ragioni di natura politico-diplomatica»<sup>31</sup>. Si può dunque tentare una categorizzazione dei tipi di minoranza, premettendo che appunto non sono sempre così chiaramente distinguibili, che sono concetti che comunque hanno un certo grado di relatività e che alcune minoranze possono essere inquadrare sotto diverse definizioni.

## *2. Diversi tipi di minoranza: ipotesi di classificazione*

Nell'avviarci ad un tentativo di classificazione delle minoranze, è bene chiarire fin da subito come le categorie che evidenzieremo non siano sempre sovrapponibili. Con riferimento all'Ucraina, per esempio, vedremo che abbiamo una minoranza russa, che si considera tale per nazionalità, di dimensioni più contenute rispetto al gruppo linguistico russo, che è ben più ampio poiché comprende anche numerosi cittadini che si definiscono di nazionalità ucraina ma che preferiscono il russo come lingua d'uso: quindi esiste una minoranza linguistica russa ben più numerosa di una minoranza nazionale russa.

Innanzitutto distinguiamo tra minoranze autoctone e nuove minoranze<sup>32</sup>: le prime hanno una presenza storica e si sviluppano nel paese in cui risiedono, le seconde sono di recente immigrazione. Queste ultime non possono vantare una presenza storica sul territorio, vincoli di cittadinanza o legami altrettanto solidi, ma va

---

29 E. Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, cit., p. 132

30 A. Fodella, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, cit., pp. 711-723

31 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 21

32 *Ivi*, p. 18

comunque loro riconosciuto il diritto a preservare la propria identità culturale<sup>33</sup>. Diciamo subito che ai fini di questo studio ci occuperemo esclusivamente di minoranze autoctone, poiché quelle di nuova immigrazione presentano istanze e problematiche spesso diverse, finalizzate all'integrazione nella società piuttosto che alla rivendicazione di autonomia e tutela della loro diversità nei confronti della maggioranza. È da notare però che anche questa distinzione, che pur pare intuitivamente semplice, può dar adito a problemi. Facciamo alcuni esempi con riferimento all'Italia: se infatti è pacifico che degli immigrati africani giunti in Italia per ragioni di lavoro sono una nuova minoranza mentre la comunità germanofona in Alto Adige è indubbiamente autoctona, si apre invece il problema nel momento in cui la definizione di *recente* immigrazione sia suscettibile di diverse interpretazioni. La minoranza arbëreshë nell'Italia meridionale, giunta (immigrata) nella penisola tra il XV e il XVIII secolo è senza indugio identificabile come minoranza autoctona, data la presenza plurisecolare sul territorio nazionale, ma, per esempio, cosa dire di figli o nipoti di immigrati di seconda o terza generazione, nati e vissuti nel nostro paese? L'Italia è un paese che solo recentemente, dopo il periodo di crescita economica degli anni '60 del XX secolo, ha cessato di essere un paese prevalentemente d'emigrazione per diventare invece meta di crescente immigrazione, quindi il problema è meno cogente che altrove; tuttavia già oggi alcune istanze sollevate dalle nuove minoranze si avvicinano a quelle tipiche anche delle minoranze autoctone: si pensi per esempio alle richieste delle comunità islamiche di costruire luoghi di culto, richieste che purtroppo non mancano mai di suscitare polemiche e attriti nei territori con la maggioranza italiana e cattolica. Si tratta di richieste che, riferendoci a quanto detto poco sopra, non sono, come invece quelle tipiche delle nuove minoranze, finalizzate all'integrazione nella società (diciamo così) "ospitante", bensì sono proprio richieste che vanno nella direzione di chiedere una tutela della propria diversità (in questo caso religiosa) nei confronti della maggioranza. Pertanto è bene tenere presente che l'elemento temporale con riferimento all'immigrazione

---

33 Simona Pinton, *Il controllo sul trattamento delle minoranze in Europa attraverso la prassi degli organi internazionali*, in Maurizio Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, Cedam, Padova 2009, pp. 281, 282

può essere oggetto di diverso apprezzamento e non può essere considerato come oggettivo a priori. Abbiamo visto invece come, ad esempio, nella definizione di minoranza etnica data dalla legge ungherese, il legislatore cerchi di ovviare al problema, prevedendo come requisito la residenza nel paese del gruppo etnico da almeno un secolo.

Un'altra distinzione, che ai nostri fini sarà rilevante, è quella tra minoranze e popoli indigeni, questi ultimi avendo come «elemento distintivo più caratteristico e problematico (...) la diversità ed anzi l'incompatibilità del loro stile di vita con quello della “maggioranza”<sup>34</sup>» e «tradizionalmente identificati con le comunità che hanno una continuità storica con quelle esistenti prima della colonizzazione<sup>35</sup>». I gruppi indigeni sono stati sottoposti agli eccessi associati con la colonizzazione, che rifletteva una concezione che riteneva prive di valore le culture considerate “sottosviluppate” e “primitive”, verso le quali andava esperito il tentativo di cancellarle o modernizzarle. La dottrina del colonialismo è stata radicalmente cambiata, nella seconda metà del XX secolo, con l'emergere del principio dell'autodeterminazione dei popoli<sup>36</sup>. Anche in questo caso dobbiamo rilevare che non sempre l'identificazione di un *popolo indigeno* è immune da dubbi. Ci viene in aiuto la *Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro 169 sui popoli indigeni e tribali* del 1989<sup>37</sup>, che è utile citare anche se è bene ricordare, a scanso di equivoci, che nessuno dei paesi postsovietici, e quindi nessuno dei paesi qui oggetto di studio, l'ha ratificata. Come spiegato nella pagina introduttiva pubblicata dall'OIL<sup>38</sup>, la Convenzione non definisce chi sono i popoli indigeni e tribali, ma assume un approccio pratico e provvede solo a dei criteri per descrivere i popoli che punta a proteggere. L'ambito di applicazione della Convenzione è esplicitato

---

34 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 19

35 Natalino Ronzitti, *Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali*, in M. Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, cit., p. 197

36 Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford 1991, pp. 332, 333

37 *Convenzione OIL 169 sui popoli indigeni e tribali*, adottata a Ginevra nel 1989, entrata in vigore il 5 settembre 1991, reperibile in

[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/fp=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/fp=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169)

38 <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>

nell'articolo 1:

«1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.

2. Self-identification as indigenous or tribal shall be regarded as a fundamental criterion for determining the groups to which the provisions of this Convention apply.

3. The use of the term peoples in this Convention shall not be construed as having any implications as regards the rights which may attach to the term under international law».

Mentre il secondo punto dell'articolo dà rilevanza al criterio soggettivo dell'autoidentificazione, che vedremo di primaria importanza anche nella disciplina delle minoranze e su cui torneremo più avanti, il primo punto indica invece gli elementi oggettivi che specificano quali gruppi minoritari debbano ritenersi popoli indigeni e non “semplici” minoranze. I popoli indigeni quindi sono indubbiamente minoranze, che però assumono una specifica fisionomia rispetto alle altre, a causa del loro particolare e tradizionale stile di vita, diverso da quello della maggioranza, in virtù di peculiari condizioni sociali, culturali ed economiche, e per l'esistenza di strutture sociali e di autogoverno tradizionali, basate su proprie consuetudini.

Anche qui, però, se in alcuni casi è pacifica l'applicazione della categoria di “popolo indigeno” per alcune popolazioni il cui stile di vita è evidentemente altro rispetto alla maggioranza (si pensi agli aborigeni australiani, o agli indios dell'Amazzonia), in altri casi la distinzione non è così chiara e dà adito a diverse interpretazioni ed anche a contrasti politici. In particolare in Europa è difficile realizzare comparazioni su questo punto, in quanto finora una disciplina a tutela dei popoli indigeni la



riscontriamo solo nelle misure adottate per la protezione del popolo sami da Finlandia, Norvegia e Svezia e degli inuit di Groenlandia da parte della Danimarca<sup>39</sup>. Per quanto riguarda il nostro studio e come più avanti vedremo meglio<sup>40</sup>, la questione sarà rilevante in particolare per quanto riguarda i tartari di Crimea. Come vedremo la Costituzione ucraina, nell'articolo 11<sup>41</sup>, fa esplicito riferimento ai popoli indigeni. Anche in virtù di questo riferimento costituzionale, la comunità tartara rifiuta la definizione di minoranza, prediligendo quella di popolo indigeno, in quanto, afferma, si è sviluppata storicamente come gruppo nazionale sul territorio della Crimea e non ha una patria o uno Stato “fratello<sup>42</sup>” al di fuori dei confini dell'Ucraina<sup>43</sup>, adottando quindi elementi a sostegno della loro qualificazione come popolo indigeno in parte diversi da quelli evidenziati nella Convenzione 169 dell'OIL (Convenzione che però, ricordiamo ancora una volta, né l'Ucraina né la Russia hanno ratificato), e più simili invece (la mancanza di un *kin-state*) a quelli posti in dottrina per qualificare, come vedremo fra qualche riga, la distinzione tra minoranze nazionali ed etniche<sup>44</sup>. Non sono mancate infatti osservazioni in dottrina che rilevano come l'applicazione della definizione di popoli indigeni ai tartari di Crimea differisca dall'uso comune che in

---

39 Natalya Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, Paper prepared for the ESRC funded Project “Fuzzy Statehood’ and European Integration in Central and Eastern Europe”, University of Birmingham, UK, 2002, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/indigenous.html>

40 *Infra* capitolo VIII, paragrafo 4.2.2

41 Articolo 11. Lo Stato promuove il consolidamento e lo sviluppo della nazione ucraina, della sua consapevolezza storica, delle sue tradizioni e cultura, ed anche lo sviluppo dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di tutti i popoli indigeni e delle minoranze dell'Ucraina.

Стаття 11. Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України.

42 In realtà si è assistito ad un supporto politico da parte turca al ritorno dei tartari in Crimea, per legami storici e culturali e per la consistente diaspora tartara presente in territorio turco. La Turchia sostiene comunque il mantenimento della Crimea all'interno dello Stato ucraino (anche in funzione geopolitica anti-russa) e ha espresso apprezzamento per il fatto che l'Ucraina è l'unico Stato ex sovietico a provvedere aiuti materiali per i tartari che ritornano. In diverse occasioni i tartari di Crimea sono stati descritti come “un ponte per l'amicizia turco-ucraina”.

Hakan Kirimli, *Turko-Ukrainian Relations and the Crimean Tatars*, Department of International Relations Bilkent University Ankara, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/tuarel-hakan.html>

43 Rustem Ablyatifov, *Analysis of the Public Policy of the Indigenous Peoples of Ukraine. The Alternatives of Problems' Solution*, Odessa Regional Institute of Public Administration of Ukrainian Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, reperibile in <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004388.pdf>

44 *Infra*, capitolo I, paragrafo 2.

occidente si fa di tale termine<sup>45</sup>.

Proseguendo nell'intento classificatorio, possiamo richiamare ulteriori definizioni. Distinguiamo le minoranze nazionali e quelle etniche: le prime si ritengono generalmente essere, nel diritto internazionale, quelle che hanno uno Stato nazionale di riferimento (per esempio il gruppo di lingua tedesca in Alto Adige è una minoranza nazionale austriaca in Italia, o i russi in Ucraina sono minoranza nazionale russa), mentre le seconde ne sono prive (per esempio i ruteni subcarpatici o i tartari in Ucraina). Ma anche ciò non è sempre pacifico: pensiamo per esempio alla minoranza abcasia in Georgia; se consideriamo l'Abcasia parte della Georgia, quale ufficialmente è per la massima parte della comunità internazionale, dovremmo definire gli abcasia come minoranza etnica. Viceversa, se invece consideriamo l'Abcasia indipendente, come di fatto è ed è riconosciuta dalla Federazione Russa, gli abcasia residenti in territorio georgiano sarebbero una minoranza nazionale, avente l'Abcasia come *kin-state*. Torna inoltre il problema già citato della non facile definizione giuridica del termine *etnico*, che, per alcuni ordinamenti come quello italiano è, come abbiamo visto, privo di significato e quindi irrilevante.

Ci sono poi definizioni basate su elementi di più facile distinzione, cioè su criteri oggettivi quali la lingua o la religione. La lingua parlata è indubbiamente uno dei principali elementi oggettivi per l'identificazione di una minoranza nazionale, spesso indicata come elemento fondamentale per (parafrasando Benedict Anderson) immaginarsi comunità. Specialmente in Europa (a differenza per esempio che in America) le lingue sono state elementi basilari attorno a cui è sorta l'idea di nazione e quindi elementi (quasi) imprescindibili per formazione degli Stati nazionali.

Anche il parametro linguistico tuttavia non è sempre univoco e privo di problematicità: si pensi per esempio alle persone bilingui. O ancora ci possono essere problemi per quanto riguarda la definizione stessa di lingua: il serbo ed il croato, o,

---

45 Will Kymlicka, *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, in Will Kymlicka, Magda Opalski (cur.), *Can Liberal Pluralism be Exported?*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 79.

Cfr. anche N. Belitser, *"Indigenous Status" for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate*, cit.

ancora più problematico, il rumeno ed il moldavo, sono lingue diverse o si tratta di varianti della medesima lingua? Abbiamo visto che le “particolarità linguistiche” sono uno degli elementi per identificare una minoranza nazionale ai sensi della normativa moldava: può quindi esistere una minoranza rumena nella Moldova indipendente (o viceversa)? Per quanto riguarda la Croazia, per esempio, abbiamo assistito ad accesissime polemiche in occasione dell'applicazione della legge sulle minoranze che prevedeva l'introduzione di cartellonistica bilingue ove una minoranza avesse una presenza superiore a un terzo della popolazione. L'introduzione della segnaletica bilingue croata-serba nella città di Vukovar, considerata città martire per la dura occupazione subita da parte serba durante i conflitti jugoslavi, ha comportato scontri violenti<sup>46</sup>, anche se, in pratica, l'introduzione del serbo si sostanziava nella traslitterazione in caratteri cirillici delle scritte in croato.

A titolo esemplificativo soffermiamoci brevemente sul problema della lingua moldava/rumena per rendere chiaro come la stessa identificazione linguistica non sia affatto esente da problematiche anche rilevanti. La lingua moldava è infatti considerata dalla maggior parte degli studiosi non come un idioma a sé, ma come una variante del rumeno. Nonostante ciò, però da varie parti si sottolineano le differenze tra le due lingue, tanto che sono stati stampati vocabolari moldavo-rumeno, che non hanno mancato di suscitare critiche da parte degli studiosi<sup>47</sup>. La tesi che considera rumeno e moldavo due lingue diverse era stata perseguita in epoca sovietica per ragioni politiche, in particolare con l'adozione dell'alfabeto cirillico al posto di quello latino per scrivere il “moldavo” (l'uso dell'alfabeto cirillico comunque non è esclusivamente un“invenzione” sovietica ma ha un precedente storico: seppur con alcune differenze rispetto all'alfabeto adottato nella Repubblica Socialista Sovietica Moldava, l'alfabeto cirillico è stato usato per scrivere la lingua rumena fino al XIX secolo). Questo ha causato un dibattito interno al paese sull'effettiva esistenza di una

---

46 Drago Hedl, *Il cirillico divide serbi e croati a Vukovar*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 8 febbraio 2013, reperibile in <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Il-cirillico-divide-serbi-e-croati-a-Vukovar-130292>

47 Per esempio cfr. la critica al dizionario moldavo-rumeno a cura di Vasile: Marinella Lőrinczi, *La sconfitta del buonsenso linguistico: il primo dizionario moldavo-rumeno ad oltre un anno dalla sua pubblicazione*, XXXVIII Congresso Internazionale di Studi della Società di Linguistica Italiana, Modena, 23-25 settembre 2004 *Lingue, istituzioni, territori. Riflessioni teoriche, proposte metodologiche ed esperienze nell'ambito della Politica Linguistica*, negli Atti pubblicati da Bulzoni, 2005. Reperibile in [http://www.allarmelingua.it/Approfondimenti/AP\\_107.htm](http://www.allarmelingua.it/Approfondimenti/AP_107.htm)

nazione moldava distinta da quella rumena, che si è acceso in particolare dopo l'indipendenza della Repubblica della Moldova<sup>48</sup>. Afferma a questo proposito Jonathan Eyal che:

«i moldavi [...] possono solo essere considerati rumeni; essi condividono esattamente la stessa lingua, praticano la stessa fede, hanno la stessa storia. Ogni volta che se n'è presentata l'opportunità (negli anni '70 dell'800, nel 1918, nel 1941) gli abitanti della Repubblica Socialista Sovietica Moldava hanno liberamente optato per l'unione con la Romania e si sono considerati rumeni. [...] La Moldavia è un territorio senza una propria nazione separata, una nozione politica piuttosto che una realtà etnica.»<sup>49</sup>

Il referendum del 6 marzo 1994 ha invece sancito la volontà della maggioranza dell'elettorato di mantenere l'indipendenza del paese ed è stato letto come un'opposizione alla possibile riunificazione con la Romania<sup>50</sup> e una rivendicazione della propria peculiarità nazionale. Da notare che, seppur oggi il moldavo, nella Moldova indipendente, venga scritto in caratteri latini, i caratteri cirillici vengono ancora ufficialmente utilizzati nella regione separatista, indipendente *de facto*, della Transnistria.

O ancora, pensiamo all'ordinamento italiano della Provincia Autonoma di Bolzano. Com'è noto è vigente il sistema della cosiddetta proporzionale etnica<sup>51</sup>, il cui criterio

---

48 Si confrontino ad esempio le posizioni del Partito Comunista della Repubblica della Moldova, favorevole al mantenimento dell'indipendenza, e del Partito Popolare Cristiano Democratico, che supporta l'unificazione con la Romania.

49 Jonathan Eyal, *Moldavians*, in Graham Smith (cur.), *The Nationalities Question in the Soviet Union*, Longman, Londra 1990, pp. 123-124

50 In realtà la domanda posta dal referendum non faceva alcun riferimento alla Romania «Volete che la Repubblica della Moldova si sviluppi come uno Stato indipendente e unitario, nelle frontiere riconosciute nel giorno della proclamazione della sovranità della Moldova (23.06.1990), per promuovere una politica di neutralità e il mantenimento di relazioni economiche con reciproco vantaggio con tutti i paesi del mondo e per garantire ai suoi cittadini eguali diritti, in conformità con le norme di diritto internazionale?» .

«Sunteți pentru ca Republica Moldova să se dezvolte ca un stat independent și unitar, în frontierele recunoscute în ziua proclamării suveranității Moldovei (23.06.1990), să promoveze o politică de neutralitate și să mențină relații economice reciproc avantajoase cu toate țările lumii și să garanteze cetățenilor săi drepturi egale, în conformitate cu normele dreptului internațional?»  
Fonte: <http://www.curaj.net/?p=1296>

51 Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige, Articolo 89 comma 3: «I posti dei ruoli di cui al primo comma, considerati per amministrazione e per carriera, sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione» .

è basato sulla proporzionalità tra i tre principali gruppi linguistici della provincia (italiano, tedesco e ladino) ed in virtù della quale i posti nella Pubblica Amministrazione sono attribuiti appunto proporzionalmente tra i membri delle varie comunità linguistiche. Perché ciò sia possibile, è necessario dichiarare la propria appartenenza ad uno (e solo ad uno) dei tre gruppi. Si pone quindi il problema di chi non si considera parte di nessuno dei tre gruppi: l'ordinamento lo risolve con una finzione, ossia obbligando comunque il cittadino a dichiararsi "altro" ma ad aggregarsi ad uno dei tre gruppi, a sua scelta. Ecco quindi che, paradossalmente, una persona che non parla fluentemente tedesco potrebbe divenire, ai fini della proporzionale etnica, "membro" della minoranza linguistica tedesca.

Inoltre ribadiamo che l'identificazione etnica nazionale non sempre corrisponde a quella linguistica: per esempio in Ucraina, oltre alla presenza di una consistente minoranza russa, pari a circa il 20% della popolazione<sup>52</sup>, troviamo una notevole percentuale (circa un terzo) di coloro che si definiscono "eticamente" ucraini che dichiarano di avere come lingua madre il russo<sup>53</sup>.

Ma anche dal punto di vista religioso non mancano problemi: si pensi ad un ebreo non credente e che magari non parla ebraico o yiddish, può essere considerato parte della minoranza religiosa ebraica? O di una minoranza linguistica? Entrano in gioco altri criteri di difficile definizione giuridica.

Oltre alla distinzione tra i vari tipi di minoranza, classificati in base all'elemento comune di appartenenza, ricordiamo come il concetto di minoranza sia accostabile a quello di *popolo*, che tuttavia giuridicamente ha significato distinto. Infatti mentre il popolo avrebbe diritto all'autodeterminazione esterna, ossia a decidere da solo della propria sorte, finanche alla creazione di un suo proprio Stato indipendente (principio dell'autodeterminazione dei popoli), la minoranza avrebbe invece esclusivamente

---

52 Viktor Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, in Anna Maria Biro, Petra Kovacs (eds.), *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities*, LGI Books Open Society Institute, Budapest, p. 311

53 Viktor Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, in Farimah Daftary, François Grin (cur.), *Nation Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, LGI Books Open Society Institute, European Centre for Minority Issues, Budapest 2003, p.111

diritto all'autodeterminazione interna, ossia ad una tutela specifica all'interno dello Stato di appartenenza<sup>54</sup>. Bisogna comunque evidenziare che anche se il concetto di popolo è giuridicamente preciso in quanto elemento costitutivo dello Stato (e, negli ordinamenti democratici, quale detentore della sovranità), in realtà manchi di criteri oggettivi per la sua identificazione nel momento in cui ci riferiamo al popolo come titolare del diritto all'autodeterminazione (esiste un popolo catalano, transilvano o veneto? O solo un popolo spagnolo, moldavo o italiano?), ed infatti è stato osservato come il concetto di popolo, in relazione al diritto all'autodeterminazione, non è chiarito in nessuno strumento internazionale<sup>55</sup>. Peraltro è noto che ci sono minoranze che si considerano popolo e che ambiscono alla piena indipendenza, riprendendo la citazione di Anderson riportata nell'introduzione, «sub-nazionalismi (...) che aspirano a perdere, un bel giorno, la connotazione di “sub”»<sup>56</sup>. Il problema della tensione tra le richieste di riconoscimento della propria autodeterminazione interna e invece la volontà di indipendenza, è estremamente attuale e di grande rilevanza (si pensi al recente referendum in Scozia e al prossimo in Catalogna, per esempio) e lo riprenderemo occupandoci dei profili territoriali nei casi di studio affrontati.

Per ora va comunque ricordato come «il diritto ad uno Stato in base alla mera identificazione come popolo è ormai un dato superato nella dottrina e nella prassi internazionale e comparata», poiché, finita l'epoca della decolonizzazione, «prevale il criterio dell'integrità degli Stati»<sup>57</sup>, anche se appunto la storia mostrerà se effettivamente il criterio di integrità degli Stati, oggi dominante, rimarrà tale in futuro, cosa non scontata dato l'attuale ricorso a strumenti come i referendum per l'indipendenza, che paiono vivere un momento di crescente popolarità pur, ad avviso di chi scrive, non essendo talvolta adatti a definire questioni assai complesse mediante il mero criterio maggioritario, che rischia piuttosto di acuire tensioni invece che risolverle.

---

54 N. Ronzitti, *Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali*, cit., p. 197

55 G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, cit., p. 69

56 *Supra*, Introduzione

57 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 22

Infine è stata proposta anche una distinzione tra le minoranze “positive” e “negative” in base agli obiettivi che i diversi gruppi si pongono, alla situazione, discriminatoria o meno, che si trovano a vivere ed ai motivi della loro coesione: le prime sono composte da individui che si associano allo scopo di perseguire un ideale condiviso od un modello di vita che differisce da quello della maggioranza, mentre le seconde hanno a fondamento segnatamente il proposito di difendersi da trattamenti discriminatori od altre violazioni di diritti umani e di raggiungere l'effettiva eguaglianza che è loro negata. In quest'ultimo caso, qualora non vi siano elementi positivi di coesione, solitamente questa finisce quando l'eguaglianza e l'effettiva integrazione viene raggiunta<sup>58</sup>.

### *3. L'identificazione ed il riconoscimento delle minoranze*

Tornando quindi ai problemi definitivi riguardanti le minoranze, abbiamo visto che non sono di facile soluzione e che le soluzioni variano a seconda del contesto culturale, politico, sociale, storico dei paesi e delle popolazioni interessate: una definizione univoca non esiste.

Scrivono Francesco Palermo e Jens Woelk:

«l'identificazione di una minoranza non può essere un'operazione prevedibile a priori, ma è frutto di un processo sociale che solo successivamente si trasfonde in norme giuridiche. Per questo il giurista non può che lavorare sulle norme che presuppongono che il processo socio-politico di individuazione di gruppi rilevanti ai fini del trattamento differenziale sia già avvenuto»<sup>59</sup>.

L'esistenza o meno di una minoranza nazionale, quindi, non è una questione che può decidere lo Stato<sup>60</sup>, che dovrebbe invece limitarsi a constatarne l'esistenza. Si pone

---

58 John Packer, *The Content of Minority Rights*, in Juha Rääkkä (cur.), *Do We Need Minority Rights? Conceptual Issues*, Martinus Nijhoff Publishers, L'Aja, Boston, Londra 1996, p. 124

59 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 24

60 Bill Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, School of Law Birkbeck University London, in Juliane Besters-Dilger (cur.), *Language Policy and Language Situation in Ukraine, Analysis and*

quindi, data la mancanza di una definizione, il problema del riconoscimento delle minoranze. Se infatti, riprendendo l'assunto di Roberto Toniatti sopra riportato, le "diversità naturali del genere umano" sono molteplici e tutte potenzialmente inseribili in una dinamica maggioranza-minoranza, è necessario prima che ci sia un processo sociale che porti alcuni elementi a diventare rilevanti per la percezione e quindi l'identificazione di un gruppo come "diverso" dalla maggioranza. Tale gruppo potrebbe, sulla base di tale diversità, rivendicare un trattamento differenziale, una specifica tutela della propria peculiarità, misure contro l'assimilazione alla maggioranza, autonomia amministrativa, etc. Oppure, al contrario, essere oggetto di atteggiamenti discriminatori, vessatori o di assimilazione forzata da parte della maggioranza. Solo in un secondo momento quindi, successivamente al processo storico e sociale che identifica un gruppo come minoranza, questo diverrà rilevante per l'ordinamento che potrà considerarlo, come abbiamo visto, in termini promozionali (tramite quindi norme atte alla tutela della minoranza), repressivi (tramite norme atte alla discriminazione o all'assimilazione forzata) o di indifferenza (negli ordinamenti agnostici, che rifiutano invece di considerare come rilevante ai fini di trattamento differenziale quegli elementi che portano determinati gruppi a percepirsi come minoranza). Il giurista può ovviamente lavorare, come affermano Francesco Palermo e Jens Woelk, solo sulle norme, quando quindi il processo di identificazione sociale della minoranza sia previamente avvenuto, processo i cui meccanismi non solo precedono ma anche ovviamente prescindono quelli giuridici. Il riconoscimento dell'ordinamento può poi essere esplicito, qualora esistano norme che fanno riferimento alle minoranze (per esempio il già citato articolo 6 della Costituzione italiana), od anche meramente implicito, quando la norma pone un divieto di discriminazione sulla base di elementi che potrebbero ricondurre a gruppi minoritari (per esempio il divieto di discriminazione in base a «razza, lingua, religione» posto nell'articolo 3).

Accanto agli elementi oggettivi, sono sottesi alla definizione anche aspetti soggettivi. In particolare va sottolineato il ruolo rilevante che assume la scelta del singolo. La

---

*Recommendations*, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Mein 2009, pp. 57-100



decisione individuale della persona è infatti necessaria ai fini del trattamento differenziale. Il fatto che ciascuno possa scegliere se avvalersi o meno del trattamento riservato alle minoranze, è garanzia di difesa contro possibili discriminazioni. Se infatti l'esistenza dei membri della minoranza e della minoranza stessa non dipende da atti giuridici di riconoscimento<sup>61</sup>, l'appartenenza ad una minoranza dev'essere riconosciuta e voluta da chi al gruppo minoritario appartiene o ritiene di appartenere e dall'ordinamento giuridico<sup>62</sup>.

A questo proposito è interessante citare il documento finale della Conferenza sulla dimensione umana della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, laddove, al punto 32 afferma che «l'appartenenza ad una minoranza nazionale è una questione di scelta individuale della persona e nessuno svantaggio può derivare dall'esercizio di tale scelta»<sup>63</sup>.

Possiamo poi citare il primo comma dell'articolo 3 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali:

«Ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale ha il diritto di scegliere liberamente di essere trattata o di non essere trattata come tale e nessun svantaggio deve risultare da questa scelta o dall'esercizio dei diritti che ad essa sono legati».<sup>64</sup>

Sarà quindi interessante notare, nel corso della nostra ricerca, se gli strumenti giuridici posti a livello nazionale a tutela delle minoranze rispecchino tale assunto.

#### *4. Cenni sulla tutela internazionale delle minoranze*

Abbiamo visto come l'atteggiamento degli Stati dinnanzi alle minoranze può declinarsi in diversi modi (Stati nazionalisti repressivi, Stati liberali agnostici, Stati promozionali, Stati multinazionali). A livello internazionale si è invece avuto, nel

---

61 G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, cit., p. 72

62 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 17

63 Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE (32).

64 Articolo 3, comma 1, Convenzione quadro per la protezione della minoranze nazionali, Strasburgo 1.II.1995, traduzione ufficiale della Cancelleria della Svizzera.

corso della seconda metà del novecento, un crescente interesse sul tema e quindi la predisposizione di strumenti atti alla tutela dei gruppi minoritari, tutela necessaria in quanto essere un membro di una minoranza nazionale può significare che le proprie libertà civili e politiche hanno più probabilità di subire interferenze rispetto a quelle della maggioranza<sup>65</sup>. L'assenza però di una definizione condivisa di minoranza e il diverso livello di tutela che alle minoranze è accordato a seconda della differente sensibilità politica, culturale e storica si riflette anche nella varietà di tali strumenti e nella loro differente forza e capacità di incidere.

Dal punto di vista storico l'attenzione del diritto internazionale nei confronti delle minoranze nazionali si può dire cominci già con il Trattato di Vestfalia del 1648, tuttavia è solo con la fine del XIX secolo che si inizia a prestare particolare attenzione al problema delle minoranze, per tutelarle contro un'eventuale repressione della maggioranza e garantirne l'assimilazione nella società. Solo con la fine della seconda guerra mondiale emerge l'esigenza di tutelare la "diversità" delle minoranze e quindi il loro diritto a vivere secondo la loro peculiare identità, cultura e tradizione, andando oltre quindi alla mera tutela dalla discriminazione: si inizia infatti a considerare, pragmaticamente, che la mancata protezione delle minoranze, piuttosto che garantire lo Stato dalle pulsioni separatiste, può al contrario esacerbare le tensioni tra maggioranze e minoranze<sup>66</sup>. Comunque, anche in questa fase storica, le minoranze non sono state oggetto di specifica tutela, in quanto molti Stati privilegiavano il ricorso a soluzioni di diritto interno per affrontare le questioni concernenti le loro minoranze, piuttosto che consentire la produzione di una normativa internazionale *ad hoc*, magari comprensiva di specifici strumenti di controllo<sup>67</sup>. Solo dopo gli avvenimenti che hanno segnato la fine del XX secolo e che hanno profondamente mutato la situazione geopolitica europea, in particolare nei Balcani, il tema è stato oggetto di una rinascita di interesse, sia a livello di Nazioni Unite sia in Europa<sup>68</sup>.

---

65 Patrick Macklem, *Minority Rights in International Law*, Legal Studies Research Series No. 08-19, University of Toronto, Faculty of Law, 2008, reperibile in [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1262967](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1262967), p. 4

66 *Ivi*, p. 16

67 Claudio Zanghi, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, G. Giappichelli editore, Torino 2006, pp. 40-51

68 *Ibidem*

Questa relativa novità della tutela delle minoranze è anche dovuta al fatto che i diritti delle minoranze rientrano nel novero dei cosiddetti “diritti collettivi”, ossia di quei diritti che, a differenza dei diritti individuali, sono intrinsecamente relativi a determinate collettività. Questi diritti sono stati i più recenti ad essere individuati come oggetto di tutela giuridica e pertanto sono stati anche definiti “diritti di terza generazione” distinguendoli così da quelli di prima (diritti civili e politici) e di seconda generazione (diritti economici sociali e culturali)<sup>69</sup>.

Il principio generale di non discriminazione per lingua, religione, razza, nazionalità, tutela indirettamente le minoranze tramite la protezione degli individui che ad esse appartengono. In particolare ha avuto concretizzazione la tutela contro la discriminazione per motivi di razza: da ricordare a questo proposito la *Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* del 1965<sup>70</sup>, che segue la *Dichiarazione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale* del 1963<sup>71</sup>. Tuttavia l'uguaglianza “formale” fra tutti gli individui, assicurata da questo principio, può non essere sufficiente alla tutela di una minoranza, della quale va invece anche garantita la diversità, tramite l'imposizione di obblighi positivi a carico dello Stato, che deve appunto promuovere e garantire l'eguaglianza “sostanziale”, in particolare tramite un eventuale trattamento preferenziale per gli appartenenti alla minoranza. Da rilevare come la decisione di porre in atto trattamenti di questo tipo a vantaggio delle minoranze non sia comunque potenzialmente priva di conseguenze negative, in quanto potrebbe anche causare un certo malcontento tra i non appartenenti alla minoranza: una tale dinamica l'abbiamo potuta osservare anche in Italia, dove sono stati promossi vari referendum in comuni di regioni a statuto ordinario, confinanti con regioni a statuto speciale, per passare sotto l'amministrazione delle regioni autonome, in particolare dal Veneto verso il Trentino-Alto Adige<sup>72</sup>. Queste richieste, che evidentemente hanno poco a che fare

---

69 A. Fodella, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, cit., pp. 711-723

70 Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Onu n. 2106 A (XX) adottata il 21 dicembre 1965 ed in vigore dal 4 gennaio 1969. <http://www2.ohchr.org/english/law/cerd.htm>.

71 Dichiarazione n. 1904 (XVIII) del 20 dicembre 1963

72 Su questo punto si confronti la polemica tra il presidente della Regione Veneto Giancarlo Galan e il presidente della Provincia Autonoma di Bolzano Luis Durnwalder. Cfr. ad esempio intervista di Galan al quotidiano *Corriere delle Alpi*

con rivendicazioni di tipo nazionale ma piuttosto con motivazioni eminentemente economiche (forse con la sola eccezione dei comuni veneti ladini di Colle Santa Lucia, Cortina d'Ampezzo e Livinallongo, nei quali gli esponenti favorevoli al trasferimento affermano di richiedere l'annessione all'Alto Adige in virtù di questa loro specificità storico-culturale<sup>73</sup>), dimostrano come le misure positive adottate in tutela di una minoranza possano contribuire, da un lato, appunto alla effettiva tutela della minoranza (a questo proposito si cita l'autonomia altoatesina, assieme all'autonomia delle isole Åland in Finlandia, come espressione di un livello ideale di tutela delle minoranze<sup>74</sup>), ma, dall'altro, ad un certo risentimento da parte di aree limitrofe, che non godono dei medesimi privilegi. I diritti delle minoranze possono infatti avere la capacità di dividere il popolo in diverse comunità, di creare “insiders e outsiders”, di porre etnia contro etnia<sup>75</sup>.

Ma vediamo di elencare gli strumenti internazionali che possono essere applicati per la tutela delle minoranze. Innanzitutto si possono richiamare quelli adottati nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Come abbiamo già avuto modo di ricordare, per lungo tempo i documenti dell'Onu non hanno contenuto riferimenti diretti alle minoranze. Il fine delle Nazioni Unite di proteggere le minoranze senza stimolare rivendicazioni separatiste, spinse ad elaborare una distinzione tra i gruppi minoritari da un lato e gli individui che sono membri delle minoranze dall'altro. Secondo Nicola Girasoli «il termine “origine nazionale, etnica e sociale” andava a vantaggio dei diritti umani per tutti gli individui e proibiva le discriminazioni, ma non era abbastanza per proteggere i diritti dei gruppi». Ciò permise di tenere distinti il riconoscimento dei diritti delle minoranze ed il diritto all'autodeterminazione (che ne risulta invece indebolito) e di assumere la sovranità dello Stato, entro i suoi

---

<http://corrierealpi.gelocal.it/politica/2007/10/25/news/galan-durnwalder-ci-vuole-destabilizzare-1381425> e la risposta di Durnwalder

<http://corrierealpi.gelocal.it/politica/2007/10/25/news/durnwalder-basta-galan-cercati-la-tua-autonomia-1381407>

73 Cfr. articolo di Roberto Bianchin, *Fuga dal Veneto, Cortina al voto: “riprendiamoci le nostre radici”*, in *La Repubblica*, 28 ottobre 2007

74 Levente Benko, *Autonomy in Gagauzia: a Precedent for Central and Eastern Europe*, reperibile in <http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BENKO-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central%20and%20Eastern%20Europe.pdf> e in <http://www.east-west-wg.org/cst/cst-mold/levente.html>

75 P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, cit., p. 2

confini, come prioritaria<sup>76</sup>.

Venendo quindi agli strumenti adottati in ambito Onu, pur mancando una convenzione specifica sulla materia - al momento c'è solo la *Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche* del 1992<sup>77</sup> - una serie di convenzioni presentano norme applicabili alla situazione delle minoranze. Dobbiamo ricordare il *Patto internazionale per i diritti civili e politici*<sup>78</sup>, il *Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali*<sup>79</sup>, la già citata *Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, la *Convenzione n.111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla discriminazione nell'area del lavoro e della occupazione*<sup>80</sup>, la *Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione*<sup>81</sup>, la *Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo*<sup>82</sup>.

A livello europeo, invece, nell'ambito del Consiglio d'Europa, accanto alla *Convenzione europea per i diritti dell'uomo*<sup>83</sup> è stata adottata, per tutelare specificamente le minoranze nazionali, la *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*<sup>84</sup> a cui è seguita, in conseguenza alla Conferenza di Vienna del 1993 e grazie anche alle iniziative assunte dall'Osce in Europa orientale<sup>85</sup>, la *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*<sup>86</sup>.

---

76 Nicola Girasoli, *National Minorities, Who Are They?*, Akadémiai Kiadó, Budapest 1995, pp. 34, 35

77 18 dicembre 1992

78 Adottato il 16 dicembre 1966 con risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2200A (XXI) ed entrato in vigore il 23 marzo 1976 <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

79 Adottato il 16 dicembre 1966 con risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2200A (XXI) ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

80 Adottata il 25 giugno 1958 dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. <http://www.unesco.org/most/ln2pol7.htm>

81 Adottata dall'undicesima sessione della Conferenza Generale dell'Unesco a Parigi il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 22 maggio 1962.

82 Adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 20 novembre 1989. <http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

83 Adottata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

84 Adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992 ed entrata in vigore il 1 marzo 1998.

85 C. Zanghi, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

86 Adottata a Strasburgo il 15 febbraio 1995 ed entrata in vigore il 1 febbraio 1998. <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> ratificata dall'Ucraina il 26 gennaio 1998, ed entrata in vigore il 1 maggio 1998.

Va ricordato che queste convenzioni creano obblighi in capo agli Stati ratificanti<sup>87</sup> ed entrano a pieno titolo nell'ordinamento giuridico (ad esempio articolo 9 della Costituzione dell'Ucraina), talvolta ad un livello gerarchicamente superiore rispetto alla normativa nazionale (ad esempio articolo 6, comma 2 Costituzione della Georgia). Sarà quindi interessante verificare la congruità delle legislazioni dei paesi oggetto di studio rispetto ai vincoli assunti a livello internazionale. Ma al contempo si potrà verificare l'adeguatezza degli strumenti internazionali a disciplinare situazioni complesse come quelle che andremo a rilevare. Reeta Toivanen osserva come molti degli strumenti posti a tutela delle minoranze nazionali considerino i gruppi minoritari come gruppi omogenei e statici e che hanno, come caratteristica permanente, quella di essere portatori di una lingua ben precisa: analizzando la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, rileva che nel complesso le sue disposizioni considerino che una nazione, anche se in posizione minoritaria, parli sostanzialmente *una propria lingua*<sup>88</sup>, e che questa sola sia caratterizzante per il gruppo minoritario. Se pensiamo al caso dell'Ucraina, però, è invece chiaro che i gruppi etnici e nazionali non parlano affatto una sola lingua<sup>89</sup>, come abbiamo avuto già modo di osservare con riferimento agli ucraini (“eticamente” ucraini) di madrelingua russa.

---

87 La Georgia ha ratificato: il Patto internazionale per i diritti civili e politici (3 maggio 1994), il Patto internazionale per i diritti economici e sociali (3 maggio 1994), Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (2 giugno 1999), la Convenzione n.111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla discriminazione nell'area del lavoro e della occupazione (22 giugno 1993), la Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione (4 novembre 1992), la Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo (2 giugno 1994), la Convenzione europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (20 maggio 1999), la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (22 dicembre 2005). Non ha ratificato né firmato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie.

L'Ucraina ha ratificato: il Patto internazionale per i diritti civili e politici (12 novembre 1973), il Patto internazionale per i diritti economici e sociali (12 novembre 1973), Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (7 marzo 1969), la Convenzione n.111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla discriminazione nell'area del lavoro e della occupazione (4 agosto 1961), la Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione (19 dicembre 1962), la Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo (28 agosto 1991), la Convenzione europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (11 settembre 1997), la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (19 settembre 2005), la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali (26 gennaio 1998).

88 Reeta Toivanen, *Linguistic Diversity and the paradox of Rights Discourse*, in Dario Castiglione, Chris Longman (cur.), *The Language Question in Europe and Diverse Societies: Political, Legal and Social Perspectives*, Hart Publishing, Oxford 2007, pp. 101-122

89 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit, p. 2

#### *4.1 La tutela delle minoranze nelle convenzioni adottate nell'ambito delle Nazioni Unite*

Per quanto riguarda gli strumenti adottati nell'ambito delle Nazioni Unite va innanzitutto considerato l'articolo 27 del *Patto internazionale per i diritti civili e politici* del 1966. È questa una disposizione di notevole interesse storico, in quanto è il primo riferimento alla “dimensione collettiva” dei diritti delle minoranze introdotto in un documento internazionale successivo alla seconda guerra mondiale<sup>90</sup>. Esso recita:

«In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language».

L'articolo 27 non definisce, come anticipato, il concetto di “minoranza”, ma si rivolge a quegli Stati ove le minoranze “esistono” e le riconosce titolari di “diritti”, che “non possono essere negati”. I diritti elencati sono quello di godere della propria cultura, di praticare e professare la propria religione ed infine di usare la propria lingua. Troviamo invece una definizione nel Commento generale n. 23 del 1994<sup>91</sup> del Comitato per i diritti umani, che esplica dettagliatamente l'articolo e, al punto 5.1, recita:

«5.1. The terms used in article 27 indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language».

Il commento specifica in seguito come i diritti indicati non siano limitati ai cittadini ma che riguardino qualunque essere umano e pertanto non possano essere ristretti da

<sup>90</sup> F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 83.

<sup>91</sup> General Comment No. 23: The Rights of Minorities (articolo 27), 08/04/1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23. Reperibile in [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument)

uno Stato alla tutela esclusiva di chi abbia la cittadinanza, riconoscendo il diritto delle minoranze anche indipendentemente dalla storicità della loro permanenza nel territorio nazionale, con riferimento esplicito alle popolazioni migranti<sup>92</sup>. Questo abbiamo visto contrasta con diverse definizioni di minoranza che troviamo nella normativa statale ed in dottrina (per esempio con la definizione di Francesco Capotorti).

Sempre secondo il Commento generale, il diritto stabilito nell'articolo 27 è conferito agli "individui" che appartengono a minoranze, non ai gruppi: sottolineiamo fin d'ora quindi, che gli strumenti internazionali non riconoscono diritti alle minoranze in quanto "gruppi" omogenei, ma si limitano a riconoscere diritti "individuali" ai singoli appartenenti alla minoranza e non alla "collettività"<sup>93</sup>. Il problema quindi delle minoranze intese come gruppi è ancora irrisolto<sup>94</sup>. Questo aspetto viene ripreso anche al punto 6.2 del commento, dove però si sottolinea anche l'importanza del gruppo, in quanto i diritti individuali dipendono comunque dalla "capacità del gruppo minoritario di mantenere la sua cultura, lingua o religione".

Il commento si premura di specificare<sup>95</sup> come il diritto riconosciuto dall'articolo 27 non debba essere confuso con il principio di autodeterminazione, disciplinato dal Patto all'articolo 1<sup>96</sup> e quindi non vada ad inficiare l'integrità territoriale degli Stati.

Distingue poi<sup>97</sup> l'articolo 27 dal principio generale di non discriminazione (per razza, colore, sesso, lingua, religione opinione politica od altra opinione, origine sociale o nazionale, proprietà, status di nascita od altro status) come disegnato nell'articolo 2.1 del Patto<sup>98</sup> e dal principio di eguaglianza davanti alla legge, statuito nell'articolo 26<sup>99</sup>:

---

92 Commento Generale, Punto 5.2

93 La spinta individualistica dell'articolo 27 è anche sottolineata dal fatto che può essere posto alla base di un ricorso davanti al Comitato per i diritti umani, organo supervisore dell'attuazione della Convenzione, che è investito esclusivamente del potere di trattare azioni individuali e non collettive, cfr. P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, cit., p. 7

94 C. Zanghi, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit.

95 Commento Generale, Punti 3.1, 3.2

96 Article 1. 1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. (omissis)

97 Commento Generale, Punto 4

98 Article 2. 1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

99 Article 26. All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the



sono questi principi che riguardano tutti gli individui presenti sul territorio dello Stato o sottoposti alla sua giurisdizione, indipendentemente dal fatto o meno che questi appartengano a minoranze nazionali.

D'interesse inoltre l'indicazione per cui l'esistenza o meno di una minoranza non dipende da una decisione (ufficiale) dello Stato (che sarebbe discrezionale) ma bensì dal verificarsi di una condizione oggettiva<sup>100</sup>.

Un'ultima osservazione riguarda la trattazione degli obblighi “positivi” posti a carico dello Stato. La lettera dell'articolo 27 non richiede affatto l'adozione di misure positive, ma si esprime in termini negativi («shall be not denied the right to...»)<sup>101</sup>. Questo aspetto è invece trattato nel punto 6.1, che parla espressamente di “misure positive”. A questo proposito citiamo di nuovo Francesco Capotorti, o meglio lo studio sull'applicazione dell'articolo 27 commissionatogli nel 1971 in qualità di “Special Rapporteur for the Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities” e definito il «più sostanzioso lavoro sull'articolo 27»<sup>102</sup> e «una dei più importanti studi degli aspetti giuridici e concettuali sulla protezione delle minoranze». Qui s'afferma che l'attuazione dell'articolo 27 «richiede un intervento attivo e sostenuto da parte degli Stati»<sup>103</sup>.

Analizziamo ora la *Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*<sup>104</sup>. Questo trattato ha appunto il fine di eliminare le discriminazioni e quindi di garantire l'eguaglianza “formale”, ma ponendo a carico degli Stati parte anche obblighi positivi. Poiché lo scopo è appunto eliminare ogni forma di discriminazione la Convenzione ha indubbia rilevanza per la tutela delle minoranze, in quanto gruppi che spesso rischiano di essere soggetti a

equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

100 Commento Generale, Punto 5.2

101 P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, cit., p. 13

102 Philip Vuciri Ramaga, *The Bases of Minority Identity*, *Human Rights Quarterly*, vol. 14, No. 3, August 1992.

103 Tove Skutnabb-Kangas, Robert Phillipson, *A Human Rights Perspective on Language Ecology*, in Angela Creese, Peter Martin, Nancy Hornberger (cur.), *Encyclopedia of Language and Education, Volume 9, Ecology of Language*, Springer, New York, pp. 3-14.

104 Convenzione Internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a New York il 21 dicembre 1965, entrata in vigore il 4 gennaio 1969.

discriminazioni. Notiamo però che la maggior parte delle disposizioni in essa contenute sono per l'appunto finalizzate a garantire l'uguaglianza tra individui appartenenti ai differenti gruppi umani e non tanto a promuoverne e tutelarne la diversità. Questo è evidente nel primo punto dell'articolo 1, dove appunto si riformula il principio di non discriminazione, che abbiamo testé visto analizzando il Patto internazionale per i diritti civili e politici:

«any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life».

Non mancano tuttavia alcune disposizioni atte a promuovere le peculiarità dei gruppi etnici minoritari e che quindi sono più interessanti ai fini di questo studio. Il punto 4 dello stesso articolo 1 prevede che possano essere adottate misure particolari per «assicurare un adeguato avanzamento di certi gruppi razziali od etnici o agli individui» che ad essi afferiscono. L'articolo però si affretta a specificare che tali misure non devono avere come conseguenza la perpetuazione di una differenza rispetto ai diritti garantiti ai diversi gruppi e ne sottolinea al contempo la tendenziale provvisorietà, finalizzata al raggiungimento di un obiettivo: appunto l'«adeguato avanzamento». Raggiunto l'obiettivo le misure non devono essere perpetuate.

Troviamo una formulazione simile anche nell'articolo 2, punto 2, che pone degli obblighi positivi a carico degli Stati parte della Convenzione e richiede l'adozione di «misure speciali e concrete per assicurare adeguato sviluppo e protezione a certi gruppi etnici o agli individui» che di essi fanno parte, questa volta specificando espressamente che esse devono essere «in campo sociale, economico e culturale» (da notare comunque che l'articolo lascia aperta l'indicazione dei campi in cui tali misure dovrebbero essere operative, specificando «e altro»). Anche qui, come nell'articolo 1, si sottolinea come tali misure non debbano comportare la prosecuzione di una situazione di differenziazione di diritti per i vari gruppi etnici e come le misure

debbano essere provvisorie in quanto finalizzate al raggiungimento di un obiettivo.

Rilevante ai fini della tutela delle minoranze etniche è poi la *Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione*<sup>105</sup>. In particolare il punto 1 (c) dell'articolo 5 che garantisce il diritto per le minoranze di avere delle “attività educative”, che comprendano anche la costituzione di scuole che permettano l'uso o l'insegnamento della propria lingua. La scelta di partecipare a queste attività educative è comunque opzionale. Dev'essere inoltre assicurato che la qualità dell'insegnamento sia pari allo standard nazionale. Non si deve realizzare una netta separazione che possa impedire la comprensione da parte dei membri della minoranza della cultura e della lingua della comunità nazionale e quindi che possa inficiare la loro consapevole partecipazione alla vita complessiva della società. Vediamo qui che le specificazioni poste dalla Convenzione hanno appunto il chiaro scopo di far sì che la previsione di strumenti educativi per le minoranze non cagioni situazioni discriminatorie, ossia non comporti la creazione di un sistema educativo totalmente separato, dedicato alle minoranze e magari qualitativamente inferiore, che possa portare ad isolarle e ad escluderle dalla vita dell'intera comunità nazionale.

Non ha riferimenti specifici alle minoranze un'altra convenzione dedicata alla eliminazione delle discriminazioni, la *Convenzione III dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la discriminazione nell'ambito dell'impiego e dell'occupazione*<sup>106</sup>. Anche questo trattato notiamo come sia dedicato in particolare alla tutela dell'uguaglianza formale. All'articolo 1 viene data una definizione di “discriminazione”, accompagnata, ovviamente, dall'indicazione dell'ambito di applicazione del testo, ossia (lettera a), appunto, l'impiego e l'occupazione: manca un riferimento esplicito alle minoranze nazionali, così come manca un accenno alla lingua, ma tuttavia si parla di “national extraction”.

Anche questa Convenzione impone obblighi positivi a carico degli Stati parte, come

---

105 Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione, Adottata dall'undicesima sessione della Conferenza Generale dell'Unesco a Parigi il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 22 maggio 1962.

106 Convenzione n.111 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla discriminazione nell'area del lavoro e della occupazione, Adottata il 25 giugno 1958 dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

esplicitato ad esempio nell'articolo 2, che prevede una politica nazionale adeguata all'eliminazione di ogni discriminazione. Inoltre l'articolo 5 riconosce la liceità delle cosiddette discriminazioni positive, asserendo infatti, in modo simile a quanto previsto dall'articolo 2 punto 2 della *Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*, che non costituiscono discriminazioni gli eventuali provvedimenti di protezione od assistenza atti ad aiutare determinate categorie di individui, che potrebbero essere svantaggiate senza un intervento normativo in loro favore. Siamo quindi in presenza di una norma posta a tutela dell'uguaglianza “sostanziale”. Anche qui tuttavia non abbiamo cenno a possibili discriminazioni riguardanti minoranze nazionali ma l'accento è esclusivamente posto su alcuni motivi oggettivi di potenziale svantaggio sociale, quali il sesso, l'età, la disabilità, lo status culturale o sociale.

Per completare il quadro delle convenzioni adottate in seno alle Nazioni Unite non rimane che da citare la *Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo*<sup>107</sup>.

Ritroviamo indicato ancora una volta, qui all'articolo 2, il principio di non discriminazione, che abbiamo visto essere una costante in tutte le convenzioni analizzate. Ai nostri fini è poi rilevante il punto *c* dell'articolo 29 (che segue l'articolo 28 che a sua volta stabilisce il diritto all'istruzione) dove, tra gli obiettivi dell'educazione del fanciullo, viene indicato lo «sviluppo del rispetto» per la sua «identità culturale, lingua e valori», e l'articolo 30, esplicitamente dedicato alle “minoranze etniche, religiose o linguistiche”, nonché alle “persone d'origine indigena”, che indica come non possa essere negato il diritto di godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione e di usare la propria lingua.

L'articolo 29 è poi anche richiamato dall'articolo 17, che fa riferimento agli strumenti di comunicazione di massa affermando che gli Stati parte devono incoraggiare i mass media a distribuire informazioni e materiali per il beneficio sociale e culturale del bambino in accordo con «lo spirito dell'articolo 29».

Sull'articolo 29 il Comitato per i diritti del fanciullo ha prodotto un commento

---

<sup>107</sup> Convenzione internazionale per i diritti del fanciullo, adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 20 novembre 1989.

generale, intitolato *Gli obiettivi dell'educazione*<sup>108</sup>. Questo, dopo aver sottolineato, al primo punto, l'importanza dell'articolo 29 («far-reaching importance»), identifica al punto 4 come alcune delle previsioni dell'articolo 29 possano essere in conflitto: lo stimolare un approccio multiculturale all'educazione, che permetta al discente di conoscere e rispettare anche le culture diverse dalla sua, potrebbe essere contraddittorio nei confronti del rispetto per la sua propria tradizione culturale. Il commento propone quindi un approccio educativo che “bilanci” entrambe le esigenze espresse e che, attraverso il dialogo, permetta un'educazione multiculturale, che sia alla base della conoscenza e del rispetto reciproco. A questo proposito esplicito riferimento ai bambini appartenenti a minoranze è fatto nel successivo punto 6, che indica come molte delle disposizioni possono essere indirizzate alla protezione dei diritti linguistici e culturali dei bambini appartenenti a gruppi minoritari, ma non limitate ad essi.

#### *4.2 La tutela delle minoranze nelle convenzioni adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa*

Andiamo ora ad analizzare il livello europeo, ossia la regione in cui si è concentrata maggiormente la tutela dei diritti delle minoranze e dove il Consiglio d'Europa è oggi all'avanguardia nel campo della protezione minoritaria<sup>109</sup>. Anche in Europa rileviamo comunque un atteggiamento ambiguo rispetto a quanto richiesto agli Stati in termini di adozione di azioni positive, ma ciò che distingue l'iniziativa europea è la diffusa consapevolezza che la legittimazione dei diritti delle minoranze si collega anche alla loro capacità di promuovere la stabilità politica nella regione (contribuendo ad evitare lo sviluppo di conflitti)<sup>110</sup>. Come abbiamo già avuto modo di evidenziare, mentre non esistono ancora convenzioni nell'ambito delle Nazioni Unite dedicate alla tutela delle minoranze, ma solo riferimenti in altri trattati, il Consiglio d'Europa ha

---

108 CRC General Comment No. 1 The Aims of Education, adottato alla ventiseiesima sessione del Comitato per i diritti del fanciullo il 17 aprile 2001. CRC/GC/2001/1 (General Comments).

109 Sergio Bartole, *Una convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in Sergio Bartole, Nino Olivetti Rason, Lucio Pegoraro (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova 1998, p. 28

110 P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, cit., p. 17

invece adottato strumenti specifici.

A monte dei trattati espressamente dedicati alle minoranze c'è però la *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu)*, che assicura l'uguaglianza formale e che, formulando il principio di non discriminazione all'articolo 14, fa esplicito riferimento all'appartenenza ad una minoranza nazionale. Non vi sono tuttavia, nel testo del trattato, altri riferimenti analoghi. Questa disposizione non presuppone comunque una tutela delle minoranze per mezzo di azioni positive, ma crea esclusivamente un diritto per i singoli individui a non essere oggetto di discriminazione, visto che infatti la Cedu si occupa esclusivamente di diritti individuali. Da ricordare comunque come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo abbia sempre più spesso inciso su questioni riguardanti i diritti delle minoranze<sup>111</sup>.

Andiamo quindi oltre il riferimento contenuto nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo e accostiamoci ora alle convenzioni dedicate espressamente alle questioni minoritarie, a partire dalla *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie* del 1992.

La Carta non può essere considerata uno strumento di diritto delle minoranze in senso stretto in quanto si limita a normare il tema specifico della tutela delle lingue minoritarie. La stessa relazione esplicativa del Consiglio d'Europa indica, al punto 11, che «la Carta si prefigge lo scopo di tutelare e di promuovere le lingue regionali o minoritarie, e non le minoranze linguistiche». E ancora: «la Carta non istituisce dei diritti individuali o collettivi per gli individui che parlano delle lingue regionali o minoritarie. Nondimeno gli obblighi degli Stati parti contraenti [...] e le legislazioni interne [...] dovranno avere un effetto evidente sulla situazione delle comunità interessate e dei loro singoli membri»<sup>112</sup>. Al punto 13: «il progetto di Carta dovrebbe poter aiutare [...] ad attenuare il problema delle minoranze che parlano una lingua distinta, permettendo loro di trovarsi a proprio agio nello Stato in cui la storia le ha

---

111 Per giurisprudenza cfr.: Fernand de Varennes, *Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities*, in Marc Weller, Alexander H. E. Morawa (cur.), *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004, pp. 83-108

112 Relazione esplicativa della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, versione italiana, Consiglio d'Europa, 2000

poste». La Convenzione mira quindi alla promozione delle lingue minoritarie piuttosto che alla garanzia espressa dei diritti delle minoranze e dei loro appartenenti, pur sottolineando gli aspetti positivi che dovrebbero derivarne a tutela anche delle collettività. Si occupa di tutte le lingue minoritarie in un determinato contesto statale e limita la sua applicazione alle lingue tradizionalmente parlate in Europa, escludendo così le lingue degli immigrati ed i dialetti<sup>113</sup>. Risultano inoltre escluse le lingue non territoriali, ossia quelle che non possono venir ricollegate ad una specifica area dello Stato, tanto che l'ambito d'applicazione della Carta risulta limitato ad una lingua «parlata da un gruppo minoritario in una regione specifica dello Stato»<sup>114</sup>. Rileviamo come la Carta abbia un approccio flessibile sulla definizione di *lingua* e lasci agli Stati un ampio margine di autonomia nell'individuare quali siano le lingue minoritarie da tutelare nei loro territori. Il «concetto di lingua», leggiamo ancora nella relazione esplicativa, è centrato sulla «funzione culturale della lingua», e quindi «non viene definito in modo soggettivo, al fine di consacrare un diritto individuale, dato che la definizione di tale lingua spetta ad ogni individuo. La Carta non fa neanche riferimento ad una definizione socio-politica oppure etnica, che caratterizzi la lingua in quanto vettore di un gruppo sociale ed etnico determinato», pertanto non definisce le minoranze linguistiche, in quanto non stabilisce diritti per i gruppi minoritari ma si prefigge «di promuovere le lingue regionali o minoritarie in quanto tali» (punto 17). La Carta, dopo aver comunque definito gli aggettivi «regionale e minoritaria», riferendoli a «dati di fatto e non a delle nozioni di diritto» (punto 18), evita ulteriori classificazioni delle lingue minoritarie, sottolineando la specificità della situazione di ciascuna di esse. Manca infine un elenco di lingue da tutelare, lasciando quindi anche qui ampio potere discrezionale agli Stati parte (punto 21). Sottolineiamo come l'approccio della Carta sia assai flessibile e come essa si presti a disciplinare situazioni anche molto diverse. Questa flessibilità tiene conto delle «diversità nelle situazioni reali» ma anche delle «diverse capacità amministrative e finanziarie» degli Stati (punto 23). Gli Stati parte, secondo un'impostazione

---

113 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., 86, 87

114 Lauso Zagato, *Il ruolo della lingua nella costruzione (mantenimento e sviluppo) delle identità culturali, Riflessione alla luce dei nuovi strumenti Unesco*, in Maurizio Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, Cedam, Padova 2009, p. 238

decisamente innovativa, non sono infatti tenuti ad applicare in blocco le disposizioni della Carta, ma hanno la possibilità di sceglierne un numero minimo da applicare, per ciascun capitolo. Alla specificazione degli obiettivi seguono poi le misure a favore delle lingue minoritarie, ordinate per temi.

Può essere opportuno analizzare in modo più approfondito la struttura e il contenuto della Carta. Il preambolo richiama il Patto internazionale per i diritti civili e politici, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e si riferisce anche agli impegni di natura politica assunti nell'ambito della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Afferma i principi dell'interculturalità e del plurilinguismo per eliminare ogni possibile malinteso sugli obiettivi della Carta, il cui scopo non è quello di promuovere una netta separazione tra i gruppi linguistici (ed anzi richiama la necessità della conoscenza delle lingue ufficiali<sup>115</sup>).

L'articolo 1 della Carta definisce il significato di lingua regionale e minoritaria e specifica l'ambito di applicazione delle norme, escludendo le varianti dialettali e le lingue degli immigrati, riferendosi alle lingue "tradizionalmente usate" diverse dalla lingua ufficiale e parlate da un gruppo di persone minoritario rispetto alla maggioranza dei cittadini. Spetterà allo Stato definire, nell'ambito dei propri processi democratici, il punto a partire dal quale una forma di espressione costituisce una lingua distinta<sup>116</sup>. È interessante il riferimento geografico, in quanto appunto la maggior parte delle previsioni prevede di definire un campo di applicazione territoriale. Vengono quindi escluse dalla categorie delle lingue regionali e minoritarie le lingue che non insistono su uno specifico territorio, quali la lingua yiddish o la gitana<sup>117</sup>. Da sottolineare l'espressione «number of people justifying the adoption of the various measures»: la Carta evita di individuare un numero minimo di parlanti che giustifichi l'adozione delle misure di tutela, ma preferisce anche qui lasciare autonomia agli Stati.

La Parte II della Carta contiene le disposizioni che devono essere applicate «to all the regional or minority languages spoken within its territory» (articolo 2 paragrafo 1), mentre la Parte III ha lo scopo di tradurre in regole precise i principi espressi nella

---

115 Relazione esplicativa della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, cit., Punti 25-29

116 *Ivi*, Punto 32

117 *Ivi*, Punto 36



Parte II. Gli Stati hanno piena libertà di indicare le lingue per le quali accettano che venga applicata la Parte III e definire quali paragrafi della Parte III vadano applicati (articolo 2, paragrafo 2). Come sottolinea la Relazione esplicativa, le condizioni previste dall'articolo 2.2 sono state fissate «al livello minimo destinato a consentire di realizzare una ripartizione ragionevole degli impegni delle Parti tra i vari articoli della Carta e a garantire in tal modo che esse non ignorino nessuno dei grandi settori di tutela»<sup>118</sup>.

Scorrendo gli obiettivi indicati nella Parte II (articolo 7) vediamo innanzitutto il riconoscimento delle lingue regionali e minoritarie (articolo 7.1.a), il rispetto dell'area geografica di ciascuna lingua (articolo 7.1.b), considerando auspicabile (ma non obbligatoria) una certa coerenza tra il territorio su cui è diffusa una lingua minoritaria ed una circoscrizione amministrativa e al contempo condannando scelte riguardanti le suddivisioni amministrative tendenti a rendere più difficile l'uso di una lingua. C'è poi la necessità di azioni risolutive di sostegno e promozione delle lingue regionali o minoritarie (articolo 7.1. c-d) ed è richiesta la garanzia dell'insegnamento e dello studio di tali lingue (articolo 7.1. f-h), nonché della messa a disposizione di mezzi per poterla apprendere (articolo 7.1.g), previsione che ben si inserisce nello spirito di promozione multiculturale e di comprensione interetnica a cui è improntata la Carta. Infine si sollecitano gli scambi transfrontalieri tra i parlanti della medesima lingua (articolo 7.1.i).

Altre disposizioni dell'articolo 7 riguardano l'eliminazione della discriminazione (articolo 7.2) e la promozione del mutuo rispetto e della comprensione tra i diversi gruppi linguistici (articolo 7.3). Interessante inoltre che il paragrafo 4 dell'articolo 7 preveda la costituzione di organi incaricati di promuovere a livello nazionale gli interessi di ciascuna lingua minoritaria, di attuare misure per la sua promozione e di vigilare sull'applicazione della Carta. La seconda parte si completa poi con un riferimento alle lingue sprovviste di territorio (articolo 7.5), indicando come anche ad esse debbano essere applicati i principi elencati nell'articolo 7, ma come questa applicazione possa avvenire con maggior flessibilità.

La Parte III della Carta definisce nel dettaglio le disposizioni riferite ai singoli ambiti

---

118 *Ivi*, Punto 44

d'uso della lingua. Si inizia dall'insegnamento: l'articolo 8 tratta dei diversi ordini e gradi d'istruzione, presentando per varie opzioni a seconda della peculiare situazione di ogni lingua minoritaria. La relazione esplicativa evidenzia come si usi in alcuni capoversi l'espressione «in numero ritenuto sufficiente»<sup>119</sup>, indicando che le autorità pubbliche non sono obbligate a prendere delle misure quando il numero esiguo di parlanti non consenta la formazione di una classe. È inoltre ribadito che le misure a tutela delle lingue minoritarie non devono comunque costituire un pregiudizio per l'insegnamento della lingua ufficiale. Viene inoltre prevista la creazione di uno o più organi di controllo (articolo 8.1 i), senza peraltro specificare la loro natura. È interessante, infine, il paragrafo 2 dell'articolo 8 laddove si prevede la possibilità di organizzare l'insegnamento delle/nelle lingue minoritarie anche al di fuori delle aree dove queste sono tradizionalmente parlate, qualora il numero di parlanti sia sufficiente.

Si passa poi all'autorità giudiziaria (articolo 9): anche qui si specifica che le disposizioni sono da applicare nelle circoscrizioni dove il numero dei parlanti della lingua minoritaria sia tale da giustificarne l'adozione. Si pone inoltre in capo al giudice il potere di valutare un uso abusivo della lingua minoritaria, ovvero quando esso sia d'ostacolo alla corretta amministrazione della giustizia. Vengono distinti i procedimenti penali, civili ed amministrativi e le varie opzioni sono adattate a ciascuna categoria<sup>120</sup>. La Relazione esplicativa si sofferma<sup>121</sup> poi sull'espressione «*conduct the proceedings in the regional or minority languages*»: questa espressione implica l'uso della lingua minoritaria nella sala delle udienze e negli atti della procedura ai quali partecipa la parte che la parla; tuttavia spetta a ciascuno Stato precisare l'esatta portata di questa espressione, in funzione delle peculiari caratteristiche del proprio sistema giurisdizionale.

Di seguito la Relazione sottolinea come il diritto dell'imputato ad esprimersi nella sua lingua vada oltre il diritto di farsi assistere da un interprete (sancito dall'articolo 6 comma 3 lettera e della Cedu) se non comprende o non parla la lingua usata in udienza, in quanto si ritiene che i parlanti una lingua minoritaria, che magari sono

---

119 *Ivi*, Punto 82

120 *Ivi*, Punto 92

121 *Ivi*, Punto 94

comunque in grado di parlare e comprendere la lingua ufficiale, preferiscano esprimersi nella loro lingua (minoritaria) quando debbano difendersi in un tribunale<sup>122</sup>. Altre disposizioni riguardano la gratuità delle traduzioni ed il fatto che non possa essere negata validità ad un atto per il solo fatto di essere formulato in una lingua regionale o minoritaria.

La Parte III affronta poi, all'articolo 10, il tema delle autorità amministrative e dei servizi pubblici.

La Relazione esplicativa sottolinea come sia fondamentale, nonostante la maggioranza dei parlanti le lingue minoritarie abbia sufficiente padronanza della lingua ufficiale per rapportarsi alla Pubblica Amministrazione, permettere l'utilizzo di queste lingue in questo tipo di rapporti, altrimenti, se una lingua non avesse accesso alla vita pubblica «perderebbe progressivamente tutto il suo potenziale in questi campi e diventerebbe una lingua "handicappata"»<sup>123</sup>.

L'articolo 10 distingue tre aspetti: l'azione dell'autorità amministrativa dello Stato (paragrafo 1), delle autorità regionali e locali (paragrafo 2) e degli organi che forniscono servizi pubblici (paragrafo 3). In ciascun settore, a seconda delle caratteristiche della lingua regionale o minoritaria, la Carta consente il riconoscimento di uno stato giuridico di "semi ufficialità", rendendola quindi, su un determinato territorio, una lingua di lavoro o il modo normale di comunicazione delle autorità pubbliche (questo caso però non implica la possibilità per l'amministrazione locale di rapportarsi nella lingua regionale o minoritaria con il governo centrale<sup>124</sup>). In altri casi la lingua minoritaria può essere usata nelle relazioni che queste autorità possono avere con le persone che si rivolgono a loro utilizzandola. Quando la situazione obiettiva rende impossibile tutto ciò, sono comunque previste delle garanzie minime<sup>125</sup>.

L'articolo successivo (articolo 11) affronta invece il tema dei mezzi di comunicazione di massa, in quanto si rileva la necessità di un intervento pubblico per consentire e incoraggiare anche in questo campo (e in particolare nel circuito audiovisivo)

---

122 *Ivi*, Punto 95

123 *Ivi*, Punto 101

124 *Ivi*, Punto 106

125 *Ivi*, Punto 103

l'utilizzo delle lingue regionali o minoritarie. Pur tenendo conto del principio di autonomia dei mass media, si riconosce che lo Stato ha quantomeno il potere di garantire la libertà di comunicazione e quindi di eliminare i possibili ostacoli che la limitino: laddove per esempio non possa assicurare la creazione di canali radio-televisivi nelle lingue regionali o minoritarie, deve almeno facilitarne la creazione o prendere provvedimenti perché vengano programmate trasmissioni in queste lingue. Infine si garantisce (fatte salve le esigenze di sicurezza nazionale, integrità territoriale, sicurezza pubblica, prevenzione della criminalità, etc.) la libertà di ricevere trasmissioni radio-televisive o pubblicazioni provenienti da paesi in cui si parla la lingua minoritaria. L'articolo si chiude prevedendo la partecipazione di soggetti tenuti a tutelare le minoranze negli organismi di controllo del pluralismo nei media, eventualmente creati.

L'articolo 12 concerne le attività e le strutture culturali: gli Stati vengono chiamati ad impegnarsi unicamente nella misura in cui le autorità pubbliche dispongano di competenza o poteri che consentano loro effettivamente di intervenire. Devono inoltre vigilare affinché le lingue regionali o minoritarie abbiano un posto appropriato nel funzionamento di tali strutture<sup>126</sup>. Gli Stati devono incoraggiare e promuovere le iniziative culturali afferenti alle lingue minoritarie o regionali, e agevolare la fruizione reciproca delle opere tramite la traduzione ed il doppiaggio. Si prevede inoltre la raccolta e l'archiviazione delle opere prodotte in tali lingue e la promozione anche all'estero delle lingue e delle culture minoritarie.

Pur tenendo conto del fatto che gli Stati del Consiglio d'Europa possono intervenire nella vita economica solo con funzione legislativa e di regolazione, la Carta indica all'articolo 13, alcune misure in questo campo, tentando di eliminare le situazioni che vietano o scoraggiano l'uso delle lingue minoritarie o regionali e proponendo anche alcuni provvedimenti positivi. Le disposizioni sono suddivise in due commi: il primo dedicato alle previsioni da applicarsi in tutto il territorio nazionale, il secondo a quelle limitate ai territori abitati da chi faccia uso di lingue regionali o minoritarie.

L'articolo 14 è poi dedicato allo sviluppo di contatti ed accordi transfrontalieri, che mettano in rapporto i parlanti la medesima lingua.

---

126 *Ivi*, Punto 114

Da rilevare infine come la Carta preveda un sistema di controllo (non giudiziario) sulla sua applicazione, tramite un apposito comitato di esperti che verifichi dei rapporti periodici presentati dagli Stati. Il comitato può anche essere contattato da organi ed associazioni, ma unicamente da quelli costituiti in uno Stato parte per le questioni che riguardano il medesimo Stato parte (per evitare disaccordi tra i paesi contraenti<sup>127</sup>).

In seno al Consiglio d'Europa è stata anche adottata la *Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*<sup>128</sup>. Come già ricordato, tale trattato ha notevole importanza, anche per il fatto che è il primo trattato multilaterale vincolante a tutela delle minoranze. Una tale scelta fu preferita a quella dell'inserimento di un protocollo addizionale nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'adozione di una più specifica convenzione *ad hoc*, che sarebbe stata priva della necessaria flessibilità<sup>129</sup>. Nel preambolo la Convenzione dà una ricca descrizione dei propri fondamenti ideologici<sup>130</sup> notando che «the upheavals of European history have shown that the protection of national minorities is essential to stability, democratic security and peace», e che la tolleranza e il dialogo sono necessari per far sì che la diversità culturale sia motivo di arricchimento e non di divisione<sup>131</sup>.

Anche questa Convenzione non dà alcuna definizione di minoranza. Si è notato come la mancata definizione permetta ad alcuni paesi (per esempio la Francia e la Turchia<sup>132</sup>), di non adottare la Convenzione, facendo apparire non giuridicamente contestabile la pretesa degli stessi di non avere minoranze sul proprio territorio nazionale<sup>133</sup>.

Il Titolo I della Convenzione sottolinea come i diritti delle minoranze siano parte della più ampia categoria dei diritti dell'uomo. Particolarmente interessante l'articolo

---

127 *Ivi*, punto 128

128 Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Adottata a Strasburgo il 15 febbraio 1995 ed entrata in vigore il 1 febbraio 1998

129 S. Bartole, *Una convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, cit., p. 15

130 P. Macklem, *Minority Rights in International Law*, cit., p. 21

131 Preambolo Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali

132 Cfr. P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, cit., pp. 154-158

133 M. Dugnani, *La protezione delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, cit.

3, che indica il diritto per ciascun membro di una minoranza a scegliere liberamente di essere o meno trattato come tale. La relazione esplicativa indica comunque che la scelta soggettiva deve essere «inseparabilmente collegata» a criteri oggettivi riguardanti l'identità della persona<sup>134</sup>. Dall'esercizio di questa scelta non possono derivare conseguenze negative. Sempre la relazione esplicativa specifica che l'articolo 3, laddove prevede il potere delle persone appartenenti a minoranze nazionali di esercitare i diritti e le libertà derivanti dalla Convenzione individualmente o «in comune con altri», non intende riconoscere l'esistenza di diritti collettivi<sup>135</sup>. Notiamo che la Convenzione (come abbiamo già avuto modo di precisare nell'introduzione) non definisce il termine “minoranze nazionali”, lasciando ampia discrezionalità agli Stati.

Il Titolo II si apre con l'articolo 4 che impone il divieto di discriminazione e riconosce l'uguaglianza “formale” «ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale». Il secondo comma prevede espressamente la possibilità di azioni positive, sottolineando poi (comma 3) come queste non possano essere considerate come un atto di discriminazione. La relazione esplicativa specifica come le misure debbano essere “adeguate”, ovvero conformi al principio di proporzionalità, per evitare violazioni dei diritti di altri o discriminazioni nei loro confronti<sup>136</sup>.

Dall'articolo 5 in poi sono indicate le misure specifiche di tutela delle minoranze nazionali. È stato notato<sup>137</sup> come l'articolo 5 richiami il rispetto dell'identità etnica, linguistica e religiosa in modo più restrittivo rispetto al preambolo: l'articolo 5 fa infatti riferimento, come oggetto di tutela, ai «quattro elementi essenziali»<sup>138</sup> dell'identità: religione, lingua, tradizioni ed eredità culturale. Inoltre la relazione esplicativa indica come le tradizioni siano soggette al limite dell'ordine pubblico e non possano essere contrarie alla legislazione nazionale ed al diritto internazionale<sup>139</sup>. Dopo aver indicato l'importanza del dialogo interculturale e della reciproca

---

134 Explanatory Report (Relazione esplicativa), Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, punto 35

135 *Ivi*, punto 37

136 *Ivi*, punto 39

137 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 90

138 Explanatory Report (Relazione esplicativa), Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, cit., Punto 43

139 *Ivi*, punto 44

comprensione (articolo 6), approccio che ritroviamo anche all'articolo 12 dove si richiede un'educazione interculturale, la Convenzione riafferma la libertà di pensiero (articoli 7 e 9) e di religione (articolo 8), completandola con il riconoscimento del diritto all'uso privato e pubblico, libero e incondizionato, di una lingua minoritaria (articolo 10, comma 1). Si rileva invece come la previsione dell'uso della lingua minoritaria nei confronti delle autorità amministrative sia più prudente, venendo posti alcuni requisiti che devono essere soddisfatti: la minoranza deve risiedere «tradizionalmente o in numero considerevole» in una determinata area per poter chiedere la comunicazione ufficiale in lingua minoritaria, e tale diritto «può» essere concesso se la richiesta «corrisponde ad una sentita esigenza» (articolo 10 comma 2)<sup>140</sup>. A questo proposito la relazione esplicativa afferma come la sentita esigenza debba essere «stabilita dallo Stato sulla base di criteri oggettivi» e come debba tener conto anche delle necessarie risorse finanziarie<sup>141</sup>.

L'articolo 11 riconosce poi il diritto all'uso di nomi nella lingua minoritaria ed il loro riconoscimento, nonché all'uso privato di insegne, iscrizioni ed altre informazioni di carattere privato esposte al pubblico. La relazione esplicativa indica come questo non escluda dall'obbligo di aggiungere anche l'iscrizione nella lingua ufficiale<sup>142</sup>, restrizione considerata «rischiosa» in quanto «molto ampia e generica»<sup>143</sup>. Si indica anche la «possibilità» (comma 3) di affiancare anche la toponomastica nella lingua della minoranza.

Per quanto riguarda l'educazione abbiamo visto come la Convenzione indichi un approccio interculturale. Si è notato come il settore dell'educazione mostri «il delicato bilanciamento tra integrazione e separazione»: per evitare che un eccesso di elementi d'integrazione porti all'assimilazione della minoranza ma anche che un eccesso di separazione porti allo «sconfinamento della minoranza in un ghetto sociale»<sup>144</sup>. La disposizione dell'articolo 12 è infatti controbilanciata dalle successive previsioni volte a rafforzare l'identità minoritaria: l'articolo 13 riconosce il diritto per

---

140 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 91

141 Explanatory Report (Relazione esplicativa), Framework Convention for the Protection of National Minorities, Council of Europe, cit., Punto 65

142 *Ivi*, punto 69

143 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 91

144 *Ivi*, p. 92

le minoranze di «creare e gestire i propri istituti privati di insegnamento e di formazione» (senza obblighi finanziari per gli Stati), mentre l'articolo 14 indica che nelle aree geografiche di «insediamento rilevante o tradizionale» delle persone appartenenti a minoranze nazionali, se esiste una sufficiente domanda, le Parti si «sforzeranno» di assicurare, «in quanto possibile» e nel quadro del loro sistema educativo, che le persone appartenenti a queste minoranze abbiano la possibilità di apprendere la lingua minoritaria o di ricevere un insegnamento in questa lingua. Si è notato come in quest'ambito vi sia un'importante lacuna, mancando infatti riferimenti specifici ai vari livelli scolastici e alla responsabilità per i programmi e come non sia chiaro se l'insegnamento della lingua minoritaria sia inteso solo come materia o anche come lingua veicolare.

L'articolo 15 pone poi la necessità di coinvolgere le minoranze in tutti i settori decisionali: nella vita culturale, sociale ed economica, negli affari pubblici, in particolare in «quelli che le riguardano».

C'è poi l'impegno delle parti ad astenersi da misure atte a modificare le proporzioni demografiche nelle aree abitate da minoranze (articolo 16) a dall'interferenza nei rapporti transfrontalieri (articolo 17), auspicando invece la redazione di accordi bilaterali in tutela delle minoranze (articolo 19).

Le norme del Titolo III sono invece finalizzate a garantire la conformità e il coordinamento dei contenuti della Convenzione con gli altri obblighi internazionali e con la legislazione nazionale, il tutto con una funzione “tranquillizzante” nei confronti del timore degli Stati verso eventuali rischi alla loro integrità<sup>145</sup>.

Infine il Titolo IV istituisce un sistema di monitoraggio. Questo si basa su rapporti periodici degli Stati (ma anche da produrre su richiesta) da inviare al Segretario Generale del Consiglio d'Europa che li trasmette al Comitato dei ministri a sua volta assistito da un Comitato consultivo (*Advisory Committee*) composto da esperti indipendenti e imparziali. Il Comitato può ricevere informazioni (e richiederle) anche da fonti non statali, quali, ad esempio, le organizzazioni non governative, nonché servirsi anche di esperti esterni e di contatti con altre istituzioni del Consiglio d'Europa.

---

145 *Ivi*, pp. 92, 93



Il giudizio sull'efficacia ed effettiva utilità della Convenzione è controverso: alcuni autori evidenziano la novità dello strumento, in quanto è il primo trattato multilaterale per la protezione delle minoranze. Palermo e Woelk sottolineano come la Convenzione si sia rivelata un «potente strumento di tutela e promozione delle minoranze in Europa», pur al contempo rilevando l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati su questioni essenziali<sup>146</sup>. Marco Dugnani ne dà una valutazione più critica giungendo a definirla «non sufficientemente incisiva né giuridicamente utile» considerando eccessiva la discrezionalità lasciata agli Stati che renderebbe le garanzie «assolutamente teoriche»<sup>147</sup>.

Anche Claudio Zanghì, nel riferirsi al complesso degli strumenti posti a tutela delle minoranze nazionali, le considera «non pienamente idonee allo scopo». Anch'egli denuncia come limite la mancata definizione di minoranza lasci un margine di discrezionalità troppo ampio agli Stati e inoltre ritiene irrisolto il problema dei diritti delle minoranze in quanto gruppi omogenei, poiché i testi vigenti si limitano a prevedere diritti individuali e non della collettività<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> *Ivi*, p. 88

<sup>147</sup> M. Dugnani, *La protezione delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, cit.

<sup>148</sup> C. Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 50



## CAPITOLO II

### QUADRO STORICO: EREDITÀ DEL MODELLO SOCIALISTA E DEL SISTEMA SOVIETICO

#### *1. Il centralismo politico-amministrativo nei paesi dell'Europa orientale, tra nazionalismi e rivendicazioni delle minoranze*

Come specificato nell'introduzione, i paesi oggetto di questo studio sono accomunati dal fatto di essere stati parte dell'Unione Sovietica. L'Urss, tra gli Stati socialisti (tra i quali rivestiva il ruolo di paese guida), assume caratteristiche peculiari per quanto riguarda la concezione delle nazionalità, dovute al fatto che era un paese di vastissime dimensioni e profondamente multietnico. L'Urss inoltre aveva una struttura federale, anomala per gli stati socialisti e presente solo negli ordinamenti di Cecoslovacchia e Jugoslavia, quest'ultima peraltro con un sistema particolarmente eccentrico, dal punto di vista comparativo, rispetto agli altri paesi (si pensi, per esempio, al ripudio della dottrina sovietica della “doppia dipendenza”<sup>149</sup>). L'adozione del modello federale negli Stati socialisti è infatti connessa al carattere multinazionale dei paesi: all'unitarietà ed alla centralizzazione tipica di questi sistemi si accompagnava, almeno sulla carta, un dichiarato federalismo, atto a garantire alcune tutele alle nazionalità minoritarie. L'effettiva autonomia delle entità federate era tuttavia inficiata dalla presenza del partito unico. È infatti noto come il modello socialista fosse basato sulla presenza del Partito Comunista, organizzato sulla base del centralismo democratico, che caratterizzava in maniera penetrante l'intera struttura dello Stato<sup>150</sup> e rappresentava l'unica effettiva struttura di potere anche a livello locale. Questo elemento caratterizzava anche quelle esperienze che avevano visto l'affermarsi di strutture nominalmente federali. Afferma infatti Giuseppe De Vergottini che:

«le soluzioni federali in Urss, Jugoslavia e Cecoslovacchia erano state escogitate per

---

149 Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee, volume secondo: gli Stati socialisti*, Giuffrè editore, Milano 1980, p. 125

150 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 331

consentire un minimo di soddisfazione alle aspettative di alcune nazionalità predominanti in un quadro costituzionale fortemente autoritario caratterizzato dalla presenza di una sola ideologia ammessa e di una organizzazione politica improntata all'esigenza dello Stato-Partito. [...] Il Partito unico era in grado di controllare in modo efficace l'intero apparato centrale e periferico»<sup>151</sup>.

Ciò non significa tuttavia che i soggetti federativi fossero del tutto privi di significato: essi sono invece serviti a mantenere e tutelare le lingue e le culture nazionali ed a creare una classe dirigente locale, elementi che si sono dimostrati necessari e propedeutici alle dichiarazioni d'indipendenza degli anni '90 del '900. Scrive a questo proposito Roger Brubaker, con riferimento all'esperienza sovietica:

«Definite dalla Costituzione come sovrane, le repubbliche dell'Unione godevano, sulla carta, di un'ampia serie di poteri tra i quali il diritto di secessione dall'Unione, il diritto di intrattenere relazioni con Stati stranieri, l'autorità di coordinare e controllare la produzione e l'amministrazione sul loro territorio. Nella politica, naturalmente, il comitato centrale e il controllo ministeriale limitavano in maniera severa, anche se variabile, la sfera della effettiva autonomia delle repubbliche. Ma il vero significato delle repubbliche, in quanto cristallizzazione di status nazionali, non è tanto l'immagine fittizia della sovranità, della statualità e dell'autonomia – anche se ai tempi di Gorbačëv queste riuscirono ad acquisire forza simbolica e a realizzare se stesse – quanto la solida struttura istituzionale che fu data alle repubbliche per la valorizzazione e il consolidamento a lungo termine dei quadri amministrativi e delle *intelligentsie* nazionali (malgrado le purghe periodiche), come pure per la tutela e la diffusione delle lingue e delle culture nazionali (malgrado la promozione del russo a lingua franca)»<sup>152</sup>.

Seppur, appunto, l'esistenza delle repubbliche federate in Urss (e in Cecoslovacchia e in Jugoslavia) è stata indubbiamente propedeutica all'indipendenza dei nuovi Stati, che si sono tutti costituiti entro i confini delle precedenti repubbliche federate (anche se talvolta sono insorte dispute di confine), c'è chi ha sottolineato come la presenza capillare del Partito a tutti i livelli abbia cagionato un'impreparazione delle autorità

---

151 G. De Vergottini, *Lo Stato federale: precedenti sviluppi e tendenze*, cit., p.374.

152 Rogers Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, Editori Riuniti, Roma 1998, p. 36

amministrative locali (non di Partito) ad affrontare il periodo di transizione verso il regime democratico-liberale<sup>153</sup>, e questo potrebbe essere uno degli elementi che spiegano, dal punto di vista storico sociale, la scelta di disegnare modelli di Stato improntati al centralismo nella massima parte dei paesi che hanno superato il modello socialista (pur non mancando comunque processi di regionalizzazione: si pensi, per esempio, alla riforma dei voivodati polacchi del 1998)<sup>154</sup>.

I paesi in cui sono presenti minoranze sono particolarmente rilevanti perché sono stati spesso volte interessati (o sono tutt'ora interessati, come nei nostri casi di studio) da richieste di autonomia, decentramento o, addirittura, secessione. Processi che, se nel caso della scissione della Cecoslovacchia, hanno avuto esiti incruenti, talvolta hanno portato al sorgere di conflitti, come appunto in Georgia ed in Ucraina (e nella nota tragica esperienza jugoslava).

Nei paesi post-socialisti dell'Europa orientale possiamo quindi evidenziare, a partire dalle transizioni degli anni '90 del novecento, tre tendenze apparentemente contraddittorie: una rinascita del sentimento nazionale, suscitata dalla riconquistata indipendenza ed emancipazione dalla sfera di influenza sovietica, un processo di avvicinamento all'Unione Europea e all'Alleanza Atlantica (che implica necessariamente una cessione di sovranità) e il riapparire di pulsioni etniche all'interno degli Stati.

Si osserva infatti come ritorni una concezione di “nazione-ethnos”, ossia di nazione intesa come vincolo di sangue, come appartenenza al medesimo gruppo etnico, linguistico, religioso, in contrapposizione ad un concetto di “nazione-demos”, ossia di nazione intesa come vincolo politico, ciò con la conseguente riapparizione di conflitti etnici, in precedenza sopiti all'interno del quadro di conflitto ideologico che contrapponeva i due blocchi<sup>155</sup>. Nei paesi dell'Europa orientale troviamo infatti «Stati usciti dall'esperienza comunista con una accentuata propensione ad individuare nel nazionalismo il fattore politico di aggregazione e legittimazione nonché l'elemento

---

153 Ron Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, Palgrave Macmillan, 6<sup>th</sup> edition, New York 2004, p. 244

154 Cfr. Andrea Morawski, *Polonia, regioni a misura d'Europa*, in *Limes – rivista italiana di geopolitica* n. 1/99, Gruppo editoriale L'Espresso, Roma 1999, pp. 279-288.

155 G. De Vergottini, *Lo Stato federale: precedenti sviluppi e tendenze*, cit., p. 374

fondante di una propria identità ideologica»<sup>156</sup>. In questi contesti l'autonomia viene ad identificarsi con un cedimento ad enclavi etniche, percepite come causa della distruzione dei valori fondamentali dello Stato<sup>157</sup>. Ecco quindi che la titubanza nel creare degli efficaci strumenti di decentramento politico amministrativo non è spiegabile solo con l'eredità del centralismo proprio dei sistemi socialisti, ma anche appunto in virtù di questa “identità ideologica”, minacciata dai già citati “subnazionalismi”<sup>158</sup> di cui abbiamo parlato in introduzione.

È interessante rilevare che, secondo alcuni osservatori, anche il concetto stesso di nazionalismo non è univoco, ma i gruppi politici nazionalisti sono talvolta divisi tra di loro su come definire l'appartenenza alla comunità politica: a questo proposito Arista Maria Cirtautas distingue tra nazionalisti “a base storica” e “a base morale”, raggruppamenti che sarebbero emersi in quasi tutti i paesi dell'Europa orientale. Se per i primi l'appartenenza si determina in base alle origini etniche ed al retaggio culturale, per i secondi l'accento è spostato sulla non appartenenza al precedente regime, che diviene criterio di legittimità per l'appartenenza alla comunità<sup>159</sup>.

Affrontando quindi l'aspetto legato al presentarsi delle tensioni nazionali ed indipendentiste, notiamo che, dopo lo smembramento dell'Unione Sovietica, della Jugoslavia e della Cecoslovacchia nel corso degli anni '90, il problema dei subnazionalismi è tornato di stringente attualità, specialmente dopo il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo nel 2008 da parte di un ampio numero di paesi europei<sup>160</sup>. Parallelamente, per venire all'oggetto di questo studio, possiamo considerare il riconoscimento, da parte russa, dell'indipendenza delle regioni

---

156 R. Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., p. 282

157 Péter Kovács, *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris-Századvég, Budapest, 1996, 41 citato in Levente Benkő, *Autonomy in Gagauzia: A Precedent for Central and Eastern Europe*, reperibile in <http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BENKÖ-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central%20and%20Eastern%20Europe.pdf> e in <http://www.east-west-wg.org/cst/cst-mold/levente.html>

158 B. Anderson, *Comunità immaginate, origini e fortuna dei nazionalismi*, cit., p. 22

159 Arista Maria Cirtautas, *Il nazionalismo e i neofiti della democrazia*, in Federico Argenterieri (cur.), *Post comunismo terra incognita, rapporto sull'Europa Centrale e Orientale*, CeSPI, Edizioni Associate, Roma 1994, p. 40

160 Hanno riconosciuto il Kosovo indipendente tutti i paesi dell'Unione Europea, ad esclusione di Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna. In Europa hanno inoltre dato il riconoscimento Albania, Croazia, Islanda, Liechtenstein, l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Monaco, Montenegro, Norvegia, San Marino, Svizzera.

georgiane di Abcasia e Ossezia Meridionale, in seguito alla reazione militare russa al tentativo di Tbilisi di riconquistare le due regioni indipendentiste, e la recente annessione della Crimea alla Federazione (mentre l'indipendenza delle Repubbliche Popolari di Donec'k e Luhans'k non è ad ora riconosciuta nemmeno dalla Russia). In particolare il riconoscimento del Kosovo<sup>161</sup> sembra aver posto un precedente che è in contraddizione con la generalizzata stabilizzazione dei confini nazionali stabiliti alla fine della seconda guerra mondiale, indicato nell'atto finale della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (Helsinki 1975): non è infatti casuale che il riconoscimento del Kosovo sia stato negato da paesi che hanno pulsioni separatiste interne, come la Spagna, la Moldova o l'Ucraina.

Come appunto dicevamo, i nuovi Paesi nati dallo scioglimento dell'Urss, che si caratterizzano come stati unitari e tendenzialmente mono-nazionali (con l'eccezione della Federazione Russa<sup>162</sup>), mantengono all'interno dei loro confini dei gruppi più o meno ampi di cittadini che si identificano quali minoranze e che pongono istanze per il proprio riconoscimento e per un'autonomia di tipo culturale e politico. La creazione di nuovi Stati nazionali pone infatti un problema di governance delle minoranze: a questo proposito, nei paesi nati dalla disgregazione della multietnica Unione Sovietica, assume particolare rilevanza la situazione della popolazione russa, "maggioranza" in epoca sovietica, e, ancor prima, nell'antico Impero Russo, minoranza oggi nei nuovi Stati, ma portatrice di una lingua che è talvolta più diffusa della stessa lingua ufficiale del paese ospitante. La presenza di minoranze russe e russofone rende evidente il conflitto (talvolta potenziale, talvolta esplicito) tra i nuovi Stati e la Federazione Russa che è dovuto allo scontro tra due diverse concezioni di nazionalismo, che Brubaker definisce "nazionalizzatore" e "di patria": il primo è espressione di Stati che rivolgono il loro nazionalismo verso l'interno del proprio territorio, il secondo riguarda invece Stati che guardano agli appartenenti alla "loro propria" nazionalità etnica residenti all'esterno dei loro confini politici. Due Stati portatori di queste differenti visioni vengono allo scontro in quanto «avanzano

---

161 Cfr. Rodolfo Bastianelli, *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della difesa* n. 2-2009, pp. 14-19

162 Si pensi come vi sia anche una chiara distinzione terminologica nella lingua russa tra gli aggettivi *росский*, russo inteso come inerente alla Federazione e quindi alla sfera politica, e *русский*, che ha invece un'accezione di carattere culturale ed etnico.

opposte rivendicazioni di carattere giurisdizionale sullo stesso gruppo di persone» ossia sugli individui che appartengono politicamente ad uno Stato (portatore di un'idea di nazionalismo “nazionalizzatore”) ed etnicamente ad un altro (che esprime un nazionalismo “di patria”). Il primo ritiene che le questioni che riguardano questo gruppo abbiano valenza esclusivamente interna, mentre il secondo ritiene di aver diritto ad intervenire in quanto si sente investito di una responsabilità di tutela verso i suoi “connazionali” all'estero e intende proteggerne gli interessi<sup>163</sup>. A un nazionalismo “nazionalizzatore” delle altre repubbliche ex sovietiche si contrappone quindi un nazionalismo “di patria” russo<sup>164</sup>, acuito anche dalla perdita di territorio e dello status di superpotenza seguiti alla fine dell'Urss (un risvolto che potremmo definire anche psicologico) e, sotto un altro punto di vista, dalla forza economica e militare russa che continua ad essere ben superiore a quella degli Stati confinanti. Questo aspetto è oggi evidente nella situazione ucraina ed in altri paesi come la Moldova (dove l'indipendenza della Transnistria, area a maggioranza slava, è garantita dalla presenza delle truppe russe). Cercheremo di verificare se questo aspetto abbia avuto un peso anche nella situazione georgiana, dove in realtà la Federazione Russa è intervenuta in supporto di regioni separatiste non abitate prevalentemente da minoranze russe, quali l'Abcasia e l'Ossezia.

Alla luce di quanto illustrato in questo paragrafo, non è quindi possibile comprendere appieno i rapporti interetnici nei paesi oggetto del nostro studio e quindi i problemi legati alle minoranze, senza inquadrarli nella cornice storica che è data dalla passata appartenenza all'Unione Sovietica e, precedentemente, all'Impero Russo.

## *2. La politica sulle nazionalità nell'Impero Russo*

L'Impero Russo fu l'ultima autocrazia a cadere in Europa. L'assorbimento dei caratteri orientali assunti durante i due secoli di dominazione dell'Orda d'Oro (a partire dal 1240) portò a una concezione del potere assoluto e senza limiti,

---

<sup>163</sup> R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, cit., pp. 123, 124

<sup>164</sup> Sulla protezione russa ai compatrioti all'estero cfr. Scott Romaniuk, *The Russian Minority in Post-Communist Politics: a Case Study of Ukraine, Moldova and Chechnya*, Cejiss: Central European Journal of International and Security Studies, Volume 2, Issue 2, 2008, pp. 66 e segg.



un'autocrazia, appunto, che «si presentò come un potere indiviso, motore della politica, da cui tutti gli altri erano esclusi, con un allontanamento dall'esperienza occidentale volta al contrario a cercare limitazioni al potere del sovrano»<sup>165</sup>. Alla concezione orientale, si univa poi quella “imperial-territoriale” bizantina dell'«impero come “corpo vivente”, di cui andavano assicurate “l'inviolabilità” e “l'integrità”. Pertanto l'autocrazia rappresentava un potere da esercitarsi da parte del sovrano assoluto senza limiti, per mantenere il bene supremo dell'unità, unità legata ad una concezione sacrale della terra, unita e indivisibile»<sup>166</sup>. Con una tale concezione del potere e dello Stato, non sorprende che l'attenzione verso i problemi minoritari (azzardando una definizione *ante-litteram*) fosse molto al di là da venire. Per quanto riguarda le politiche linguistiche dell'Impero Russo, Aneta Pavlenko distingue quattro periodi<sup>167</sup>. Il primo, che va dalla fondazione dell'Impero Russo come Stato moderno nel 1721, per volere di Pietro I il Grande, al 1830, può essere definito di *autonomia linguistica*: le autorità russe applicarono un approccio differenziato nei territori da poco annessi, puntando a preservare lo *status quo* all'ovest, visto come un modello di modernizzazione, ed invece attuando una maggiore opera di russificazione del sistema amministrativo e di istruzione nel meno sviluppato est. Lo scarso sostegno pubblico al sistema educativo tuttavia portò le scuole ad essere fondate e controllate localmente. L'apprendimento del russo peraltro consentiva alle élites di avere l'opportunità di intraprendere la carriera nell'amministrazione dell'Impero. Con specifico riferimento all'Ucraina, altri hanno sottolineato come lo zar Pietro I avesse comunque decretato il divieto dell'uso di qualunque dialetto nei libri, rifiutando il riconoscimento dell'ucraino come una lingua a sé stante, e politiche analoghe erano state imposte da Caterina II<sup>168</sup>.

Il secondo periodo (1830-1863) può essere definito di *russificazione selettiva*: in seguito alla rivolta polacca del 1830-1831 si iniziò una più penetrante opera di

---

165 Mario Ganino, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 27

166 *Ivi*, pp. 28, 29

167 Aneta Pavlenko, *Linguistic Russification in the Russian Empire: Peasants into Russians? Языковая руссификация в Российской империи: стали ли крестьяне русскими?*, *Russian Linguistic*, Volume 35, Issue 3, November 2011, pp. 331-350

168 Ivan Ohiyenko, *Ukrainska kultura*, Abrys, Kyiv 1991 cit. in Bronislav A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, Kyiv-Mohyla Academy. Abstract: *Minority politics within the Europe of regions*, Cluj 2010, pp. 30-31 reperibile in [http://www.academia.edu/1221616/Regional\\_and\\_minority\\_languages\\_in\\_Ukrainian\\_legislation](http://www.academia.edu/1221616/Regional_and_minority_languages_in_Ukrainian_legislation)

russificazione nella Polonia. Nelle province occidentali il russo sostituì il polacco come lingua dell'amministrazione, dell'apparato giudiziario e nelle scuole finanziate dallo Stato e in particolare, a partire dalla metà dagli anni '40, un certo numero di scuole secondarie adottarono l'uso del russo. Nel Caucaso alcune scuole offrivano l'istruzione elementare in lingua locale per poi passare al russo il terzo anno ed altre funzionavano in russo ma con la lingua locale come materia obbligatoria. Le pubblicazioni ufficiali erano in russo, con un'edizione parallela in georgiano o azero<sup>169</sup>.

Un cambiamento fondamentale avvenne con l'ascesa al trono di Alessandro II (1855-1881), che avanzò riforme atte a modernizzare, occidentalizzare e unificare la Russia. Nel suo regno possiamo collocare l'inizio di una fase di *espansione della russificazione* (1863-1905): le autorità in questo periodo cominciarono ad imporre sistematicamente la diffusione della lingua russa nell'amministrazione e nel settore educativo, a partire dalle province occidentali e dalla Polonia e successivamente nei Paesi baltici e nell'est. Nello stesso periodo aumentò la presenza di scuole rurali, anche se ancora insufficienti a compiere un'effettiva russificazione dei contadini non russi, anche a causa degli insufficienti investimenti finanziari che portarono di fatto a diffondere la lingua russa soprattutto tra le classi benestanti<sup>170</sup>.

Prendendo ad esempio la realtà ucraina, anche se è stato rilevato che una politica definita di “attacco alla lingua ucraina” era cominciata con l'annessione dei territori ucraini al dominio russo, avvenuta nel 1654, la russificazione raggiunse il suo apice in questa fase, in particolare per mezzo di due decreti dello zar, rispettivamente del 1863 e del 1872. Il primo, chiamato *decreto Valuev*, affermava che «la maggioranza dei piccoli russi» (ossia gli ucraini, secondo la denominazione attribuita loro nella Russia imperiale) «provano che una lingua ucraina non è mai esistita, non esiste e non esisterà». Si trattava della «stessa lingua russa con la sola differenza che essa era stata rovinata dai polacchi»; e ancora che «il russo è capito da tutti i piccoli russi assai meglio che la lingua piccola russa» (l'ucraino) che «alcuni poeti chiamano

---

169 A. Pavlenko, *Linguistic Russification in the Russian Empire: Peasants into Russians? Языковая руссификация в Российской империи: стали ли крестьяне русскими?*, cit., pp. 337, 338

170 Ivi, p. 343

ucraino»<sup>171</sup>.

Il secondo decreto (*decreto Emskij*) giunse a proibire l'importazione di libri in ucraino pubblicati nell'ucraina occidentale<sup>172</sup>. Il fatto che alcuni territori occidentali fra quelli che costituiscono l'odierna Ucraina, in epoca imperiale non facessero parte dell'Impero Russo bensì di quello Austroungarico, che aveva una politica linguistica più liberale, ha cagionato delle conseguenze culturali (e di riflesso politiche) assai rilevanti, che ancor oggi hanno grande importanza nella definizione della concezione stessa di popolo ucraino e di nazione ucraina, come vedremo più dettagliatamente quando affronteremo il nostro caso di studio<sup>173</sup>.

Una nuova fase si aprì con la rivoluzione del 1905, fase che può essere definita come di *limitazione della russificazione* (1905-1917). I moti del 1905 ebbero anche un "carattere nazionale", al confine occidentale, in Transcaucasia ed in Siberia<sup>174</sup>. Questi portarono all'abolizione dei decreti Valuev ed Emskij e alla concessione della Costituzione imperiale russa del 1906, ispirata al modello prussiano ma con un testo ancor meno restrittivo dei poteri del sovrano, che rimaneva titolare di un potere autocratico non inficiato da «una parvenza di organi legislativi esecutivi e giudiziari»<sup>175</sup>. Essa non prevedeva alcuna tutela delle diversità linguistiche, bensì l'uso obbligatorio del russo per «l'esercito, la flotta e tutte le istituzioni pubbliche e di Stato», stabilendo solo che l'uso delle lingue e dei dialetti locali nelle istituzioni pubbliche era da determinarsi con «leggi speciali»<sup>176</sup>. Lo zar Nicola II era pressato da richieste contraddittorie: la destra domandava uno Stato unitario con un'unica lingua di istruzione, la sinistra al contrario chiedeva una federalizzazione, pieni diritti linguistici per le minoranze e l'istruzione elementare universale in lingua materna<sup>177</sup>.

---

171 Cit. in Bronislav A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, Kyiv-Mohyla Academy. Abstract: *Minority politics within the Europe of regions*, Cluj 2010, pp. 30-31 reperibile in

[http://www.academia.edu/1221616/Regional\\_and\\_minority\\_languages\\_in\\_Ukrainian\\_legislation](http://www.academia.edu/1221616/Regional_and_minority_languages_in_Ukrainian_legislation)

172 *Ibidem*

173 *Infra*, capitolo III, paragrafo 3.3

174 Francine Hirsch, *Empire of Nations, Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union*, Cornell University Press, Ithaca 2005, p. 24

175 M. Ganino, *Russia*, cit., p. 31

176 Iryna Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, *Revista de Llengua i Dret*, núm. 54, 2010, pp. 137-138

177 Theodore R. Weeks, *Nation and State in Late Imperial Russia. Nationalism and Russification on the Western Frontier, 1863-1914*, Northern Illinois University Press, DeKalb 1996, p. 64

Acquistarono visibilità anche partiti politici basati sulle nazionalità, pur relativamente piccoli ma alcuni dei quali ottennero rappresentanza alla Duma, che chiedevano autonomia culturale e qualche forma di autonomia politica<sup>178</sup>. Alla rivoluzione seguì quindi una prudente liberalizzazione della censura, un'abrogazione delle restrizioni all'uso delle lingue minoritarie e degli alfabeti; il Comitato dei Ministri dichiarò che l'istruzione poteva avvenire nelle lingue nazionali e permise scuole private che avessero come lingua d'istruzione l'estone, il lettone, il lituano, il tedesco ed il polacco. Ciò non avvenne per le lingue ucraina e bielorusa: «i dialetti piccolo russo (cioè ucraino, nota di chi scrive) e bielorusso sono così affini alla lingua russa che l'insegnamento di entrambi non è necessario»<sup>179</sup>. Quindi, mentre in diversi ginnasi privati fu permesso l'insegnamento dell'ucraino, il russo rimase la lingua delle istituzioni educative supportate dallo Stato per gli ucraini e i bielorusi<sup>180</sup>.

Gli studi storiografici, assieme ai dati del censimento russo del 1897, rivelano che la russificazione ebbe scarso impatto tra la popolazione in Polonia, nelle province occidentali e nel Baltico e in Transcaucasia (formata nel 1922 dagli odierni Georgia, Armenia e Azerbaigian, nel tentativo di controllare una situazione politica assai caotica<sup>181</sup> e sciolta nel 1936<sup>182</sup>). Tuttavia secondo il censimento la maggior parte degli ebrei, tedeschi, armeni e greci istruiti ed almeno la metà dei polacchi potevano anche leggere il russo. Avevano inoltre padronanza della lingua russa almeno metà dei lettoni ed un terzo dei lituani, degli estoni e dei georgiani<sup>183</sup>.

Aneta Pavlenko conclude<sup>184</sup>, citando Theodore Weeks, che «il governo prerivoluzionario russo non ebbe l'obiettivo di estirpare tutte le lingue non russe»<sup>185</sup>, mentre una consistente russificazione ci fu solo nella seconda metà del XIX secolo, anche se le riforme attuate in questo periodo furono di breve durata, non furono

178 F. Hirsch, *Empire of Nations*, cit., pp. 24, 25

179 T. R. Weeks, *Nation and State in Late Imperial Russia*, cit., p. 64

180 A. Pavlenko, *Linguistic Russification in the Russian Empire: Peasants into Russians? Языковая руссификация в Российской империи: стали ли крестьяне русскими?*, cit., pp. 343, 344

181 Aldo Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Roma 2007, p. 99

182 *Ivi*, p. 105

183 Andreas Kappeler, *The Russian Empire: a Multiethnic History*, Longman, Harlow 2001

184 A. Pavlenko, *Linguistic Russification in the Russian Empire: Peasants into Russians? Языковая руссификация в Российской империи: стали ли крестьяне русскими?*, cit., pp. 348, 349

185 Theodore R. Weeks, *Russification and the Lithuanians, 1863–1905*. *Slavic Review*, 60(1), 2001, p. 96

attuata con compiutezza e «non avevano l'obiettivo di trasformare i non russi in russi», bensì soprattutto di soggiogare le élites polacche e baltiche-tedesche, di preservare l'unità e di sostituire il russo al polacco, al tedesco e al tartaro come lingua delle élites, che furono di fatto le uniche destinatarie delle politiche di russificazione, che invece ebbero scarso effetto sui contadini<sup>186</sup>.

### 3. La politica sulle nazionalità nell'Unione Sovietica: korenizacija, repressione staliniana e slijanie

#### 3.1 Il periodo di Lenin

Per quanto riguarda l'Urss, osserviamo come il processo di russificazione, iniziato già in epoca zarista (pur con le debite distinzioni che abbiamo visto di fase storica, obiettivi e modalità), proseguì anche durante l'epoca sovietica e, con particolare penetrazione, nel periodo staliniano.

All'indomani della Rivoluzione d'Ottobre in realtà l'atteggiamento delle autorità sovietiche era stato di apertura nei confronti delle nazionalità e dell'uso delle lingue nazionali, ciò in ossequio al pensiero di Lenin su questi temi, che aveva indicato come il processo verso la società comunista non richiedesse una lingua ufficiale obbligatoria e ne fosse anzi da scoraggiare l'adozione e come invece si dovesse garantire nelle scuole l'insegnamento nelle lingue materne dei bambini. Scriveva Lenin nel 1913, prendendo ad esempio il multilinguismo svizzero:

«Se verranno meno tutti i privilegi, se cesserà l'imposizione di una delle lingue, tutti gli slavi impareranno presto e facilmente a comprendersi tra loro, e non li spaventerà il “terribile” pensiero che nel parlamento comune risuonino discorsi in lingue diverse. (...) La parola d'ordine della democrazia operaia non è la “cultura nazionale”, ma la cultura internazionale della democrazia e del movimento operaio mondiale<sup>187</sup>».

---

186 Ronald Grigor Suny, *The Empire Strikes Out: Imperial Russia, “National” Identity, and Theories of Empire*, in R. G. Suny & T. Martin (Eds.), *A State of Nations. Empire and Nation-making in the Age of Lenin and Stalin*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 41

187 Vladimir I. Lenin, *Osservazioni critiche sulla questione nazionale*, Prosvestscenie nn. 10, 11 e 12, 1913 in Vladimir I. Lenin (traduzione di Rossana Platone), *Opere*, vol. 20, Editori Riuniti, Roma 1966, pp. 12,13

E ancora:

«Che vuol dire lingua di Stato obbligatoria? Vuol dire praticamente che la lingua dei grandi-russi i quali costituiscono la *minoranza* della popolazione di Russia, viene imposta a tutta la restante popolazione del paese. In ogni scuola l'insegnamento della lingua di Stato dev'essere *obbligatorio*. In tutti gli atti pubblici si deve usare obbligatoriamente la lingua di Stato e non la lingua della popolazione locale. (...)

Più di voi [liberali] vogliamo che tra le classi oppresse di tutte le nazioni che popolano la Russia, senza eccezione alcuna, si creino i rapporti più stretti e una fraterna unità. Una cosa sola però non vogliamo: l'elemento della *coercizione*. (...) Chi per le sue condizioni di vita e di lavoro, avrà bisogno di conoscere la lingua russa la studierà anche senza bastone. La coercizione (il bastone) avrà invece una sola conseguenza: ostacolerà la diffusione della lingua russa tra gli altri gruppi nazionali e, ciò che più conta, acuirà l'inimicizia, creerà un milione di nuove animosità, accentuerà l'irritazione, la reciproca incomprensione, ecc. (...) Il popolo russo non riconosce alcuna oppressione nazionale (...). Ecco perché i marxisti russi dicono che non deve esistere una lingua di Stato obbligatoria, mentre si devono assicurare alla popolazione scuole dove l'insegnamento venga impartito in tutte le lingue locali e si deve introdurre in Costituzione una legge fondamentale, che dichiari decaduto qualsiasi privilegio di una nazione sulle altre e condanni qualsiasi violazione dei diritti delle minoranze nazionali».<sup>188</sup>

In base anche al pensiero del fondatore dello Stato sovietico, veniva quindi garantita l'uguaglianza tra le lingue e la possibilità di usarle senza limiti, garantendo il bilinguismo tra la lingua nazionale ed il russo, indicato come strumento per la cooperazione tra le nazioni dell'Urss, e stimolando una cultura sovietica comune<sup>189</sup>.

Alcuni mesi prima della Rivoluzione d'Ottobre, nel maggio 1917, si svolse la *settima Conferenza panrussa del Partito Operaio Socialdemocratico Russo (Bolscevico)*,

---

188 Владимир И. Ленин, *Нужен ли обязательный государственный язык?*, Пролетарская правда N. 14 (32), 18 января 1914 года p. 57, traduzione di Rossana Platone in Vladimir I. Lenin, *Opere*, vol. 20, Editori Riuniti, Roma 1966, pp. 61-63

189 Mart Rannut, *Beyond linguistic policy: the Soviet Union versus Estonia*, in Tove Skutnabb-Kangas, Robert Phillipson (cur.) *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin 1995, p. 183.

nell'ambito della quale venne adottata una *Risoluzione sulla questione nazionale*, ove si legge:

«Se nella società capitalista si può eliminare il gioco nazionale, ciò è possibile soltanto quando lo Stato è retto a regime repubblicano democratico conseguente, il quale garantisce l'eguaglianza assoluta di tutte le nazioni e di tutte le lingue.

A tutte le nazioni che compongono la Russia deve essere riconosciuto il diritto di separarsi liberamente e di costituire uno Stato indipendente. Negare un simile diritto e non prendere i provvedimenti atti a garantirne l'applicazione pratica, equivale a sostenere la politica di conquiste e di annessioni. Soltanto il riconoscimento da parte del proletariato del diritto delle nazioni a separarsi, garantisce la solidarietà completa degli operai delle diverse nazioni e favorisce l'unione nazionale, veramente democratica. (...) Il Partito esige una larga autonomia regionale, la soppressione della sorveglianza esercitata dall'alto, l'abolizione della lingua ufficiale obbligatoria e la delimitazione delle frontiere delle regioni che devono avere una propria amministrazione e un governo autonomo. (...) Il Partito esige che sia inclusa nella Costituzione una legge fondamentale che proclami inammissibili tutti i privilegi di ogni qualsivoglia nazione, come pure ogni violazione dei diritti delle minoranze nazionali»<sup>190</sup>.

All'immediato indomani della Rivoluzione d'Ottobre il governo di Lenin emanò la *Dichiarazione sui diritti dei popoli della Russia* enunciando quattro principi:

1. Eguaglianza e sovranità dei popoli della Russia.
2. Diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, incluse la secessione e la formazione di Stati indipendenti.
3. Abolizione di tutti i privilegi nazionali e religiosi e delle restrizioni di ogni genere.
4. Libero sviluppo delle minoranze nazionali e dei gruppi etnici insediati sul territorio della Russia<sup>191</sup>.

La politica bolscevica riuscì nell'intento di mantenere unita gran parte del territorio dell'ex impero russo, pur al netto dei territori occidentali (ceduti con il trattato di

---

<sup>190</sup> *Risoluzione della Conferenza sulla Questione Nazionale*, 29 aprile (16 maggio) 1917, pubblicata su *Солдатская правда* №. 13, 3 (16) мая 1917 г., traduzione di [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

<sup>191</sup> Bohdan Nahaylo, Victor Swoboda, *Disunione Sovietica*, traduzione di Barbara Staffa e Dario Staffa, Rizzoli, Milano 1991, p. 35

Brest-Litovsk del marzo 1918), nonostante la sconfitta nella prima guerra mondiale avesse fatto scomparire gli altri imperi multietnici, quello austroungarico e quello ottomano. A partire dalla fine del 1918 Ucraina, Bielorussia, Georgia, Armenia, Azerbaigian, Lettonia, Lituania ed Estonia avevano firmato trattati di pace con potenze straniere, ottenendo il riconoscimento come Stati indipendenti. Tra il 1919 ed il 1921 i bolscevichi utilizzarono la forza armata ma anche misure diplomatiche per ottenere il controllo sui nuovi Stati. La politica delle nazionalità aiutò loro a creare alleanze anche con i non comunisti e a vincere la guerra civile, riunendo a partire dal 1922 quasi tutti i territori. Il federalismo etno-territoriale parve la soluzione più congrua per riunire i popoli e le terre di Russia<sup>192</sup>.

Dopo la nascita dell'Unione Sovietica, la Legge Fondamentale (Costituzione) del 1924<sup>193</sup> dà, nella sua prima parte, una chiara impronta multinazionale al paese e sottolinea l'eguaglianza tra tutti i popoli dell'Urss e, in prospettiva, del mondo, affermando che «il nuovo Stato federale si mostra(va) degno coronamento di quelle basi di convivenza pacifica e di collaborazione fraterna dei popoli, gettate già nell'ottobre del 1917, e che esso servirà da sicuro baluardo contro il capitalismo mondiale e da nuovo, decisivo passo sulla via dell'unione dei lavoratori di tutti i paesi in una Repubblica Sovietica Socialista Mondiale»<sup>194</sup>.

---

192 F. Hirsch, *Empire of Nations*, cit., pp. 66, 67

193 *Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик*, Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года, reperibile in <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1924.htm#i>

194 Parte prima. Dichiarazione sulla formazione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. (omissis)

Tutte queste circostanze esigono imperiosamente l'unione delle repubbliche sovietiche in uno Stato federale, capace di assicurare sia la sicurezza esterna, sia il progresso economico interno, e il libero sviluppo nazionale dei popoli.

La volontà dei popoli delle repubbliche sovietiche, che si sono radunati di recente nei congressi dei loro Soviet, e che hanno unanimemente preso la decisione di formare l'«Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche», serve come sicura garanzia del fatto che questa Unione è un'unione volontaria di popoli aventi uguali diritti, che ad ogni repubblica è assicurato il diritto di libera secessione dall'Unione, che l'ammissione all'Unione è aperta a tutte le repubbliche sovietiche socialiste, così quelle esistenti come quelle che potranno sorgere in avvenire, che il nuovo Stato federale si mostra degno coronamento di quelle basi di convivenza pacifica e di collaborazione fraterna dei popoli, gettate già nell'ottobre del 1917, e che esso servirà da sicuro baluardo contro il capitalismo mondiale e da nuovo, decisivo passo sulla via dell'unione dei lavoratori di tutti i paesi in una Repubblica Sovietica Socialista Mondiale.

Traduzione tratta da: Paolo Biscaretti di Ruffia, Gabriele Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977, un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano, 1990, pp.414 e segg.



Il periodo immediatamente successivo alla Rivoluzione d'Ottobre rappresenta quindi una fase di apertura alle varie nazionalità dell'Urss, almeno sulla carta. Viene varata la politica definita *korenizacija* (da *koren'*, “radice”), a partire in particolare dal 1923, atta a sviluppare un sistema di istruzione ed insegnamento nelle lingue delle repubbliche ed a promuovere la creazione di quadri non russi del Partito e delle amministrazioni locali. Questo portò effettivamente ad una diffusione capillare del sistema di istruzione e ad un aumento significativo dei quadri non russi nell'apparato statale e di Partito: in Georgia ad esempio ci fu una progressiva occupazione dei posti dirigenziali che, in epoca zarista, erano appannaggio per lo più di russi e armeni<sup>195</sup>. La *korenizacija* inoltre, assieme all'istituzione di enti territoriali con confini definiti, “attivò” le categorie della nazionalità in quei territori (asiatici) in cui la popolazione tendeva ancora ad identificarsi in termini di religione, clan, tribù e luogo d'origine<sup>196</sup>, dando quindi un fondamentale contributo al formarsi delle identità nazionali.

### 3.2 Il periodo staliniano

Già prima della morte di Lenin si vedevano tuttavia dei fattori che rendevano non completa l'opera di limitazione del processo di russificazione. Per esempio, proprio con riferimento ad uno dei paesi oggetto del nostro studio, la Georgia, Lenin stesso,

---

Раздел первый. Декларация об образовании Союза Советских Социалистических Республик.  
(omissis)

Все эти обстоятельства повелительно требуют объединения советских республик в одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов.

Воля народов советских республик, собравшихся недавно на съезды своих Советов и единодушно принявших решение об образовании Союза Советских Социалистических Республик, служит надежной порукой в том, что Союз этот является добровольным объединением равноправных народов, что за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из Союза, что доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем, что новое союзное государство явится достойным увенчанием заложенных еще в октябре 1917 года основ мирного сожительства и братского сотрудничества народов, что оно послужит верным оплотом против мирового капитализма и новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в Мировую Социалистическую Советскую Республику

195 Aldo Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Roma 2007, p. 102

196 F. Hirsch, *Empire of Nations*, cit., pp. 145, 146

intervenendo in un conflitto interno al Partito Comunista locale<sup>197</sup>, scriveva:

«(...) Si dice che ci voleva l'unità dell'apparato. Ma di dove sono venute fuori queste affermazioni? Non sono forse venute proprio da quell'apparato russo che, come ho già rilevato in una delle note precedenti del mio diario, abbiamo ereditato dallo zarismo, e che è stato solo appena appena ricoperto di uno strato di vernice sovietica? (...) In tali condizioni è perfettamente naturale che la "libertà di uscire dall'Unione", con la quale ci giustifichiamo, si rivela un inutile pezzo di carta, incapace di difendere gli allogeni della Russia dall'invasione di quell'uomo veramente russo, da quello sciovinista granderusso, in sostanza vile e violento, che è il tipico burocrate russo. (...)

Perciò l'internazionalismo da parte della nazione dominante, o cosiddetta "grande nazione" (sebbene sia grande soltanto per le sue violenze (...)), deve consistere non solo nell'osservare la formale uguaglianza tra le nazioni, ma anche una certa ineguaglianza che compensi da parte della nazione dominante, della grande nazione, l'ineguaglianza che si crea di fatto nella realtà.(...) Occorre compensare, in un modo o nell'altro, con il proprio comportamento e con le proprie concessioni verso gli allogeni, quella sfiducia, quella diffidenza, quelle offese che nella storia passata gli sono state provocate dal governo della nazione "grande potenza".(...) è meglio esagerare dal lato della cedevolezza e della comprensione verso le minoranze nazionali che non il contrario».<sup>198</sup>

È estremamente interessante come qui Lenin non solo evidenzi il ruolo penetrante dell'apparato amministrativo russo, sopravvissuto alla fine dell'Impero, ma anche consideri insufficiente la previsione della libertà di abbandonare l'Unione, ed inoltre indichi sostanzialmente la necessità di adottare azioni positive atte a creare una eguaglianza sostanziale *ante litteram* ( «una certa ineguaglianza (...) che compensi l'ineguaglianza che si crea di fatto»).

Stalin ebbe invece «una visione del tutto opposta a quella leninista»<sup>199</sup>. In una prima

---

197 Conflitto sorto tra il Comitato territoriale transcaucasico dei PCR (b), presieduto da Orgionikidze e il gruppo Mdivani, che si opponeva alla unificazione politica delle repubbliche della Transcaucasia, accentuando le peculiarità del popolo georgiano.

198 Vladimir I. Lenin, *Sulla questione delle nazionalità o della "autonomizzazione"*, in *Il Diario dei segretari di Lenin*, pubblicato in appendice al volume 42 delle *Opere complete*, Editori Riuniti, Roma 1971

199 Massimo S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, Mursia, Milano 1992, p. 275

fase proseguì la politica di concessioni alle minoranze. Il modello federale adottato si inquadra in questo momento: si creò una costruzione istituzionale gerarchica, basata appunto sulle nazionalità, con al vertice le Repubbliche Federate, Stati federati nominalmente sovrani e con diritto (formale) di secessione dall'Unione. Un secondo livello era rappresentato dalle Repubbliche Autonome, che non possedevano tutte le caratteristiche necessarie all'autonomia ed erano prive di sovranità. Poi ancora un altro livello formato da entità a cui si riconosceva comunque una specificità culturale ed un'autonomia distrettuale, “entità etniche minori” che si manifestavano nelle regioni e nei distretti autonomi<sup>200</sup>.

In questa prima fase, ad esempio, Stalin contestò la tesi di chi negava l'esistenza di una nazione ucraina, affermando che esisteva e bisognava svilupparne la cultura. Aumentarono anche i quadri ucraini del Partito e dello Stato e si sviluppò una certa ucrainizzazione della cultura e della scuola: nel 1931 la pubblicazione dei libri in ucraino raggiunse quasi il 77% del totale e la percentuale di russi nel Partito ucraino era scesa al 52% rispetto al 72% del 1922<sup>201</sup>.

Con gli anni 30 Stalin mutò con maggior decisione la sua politica. La Costituzione del 1936 mantenne l'impostazione federale, tuttavia l'accento fu posto sull'industrializzazione e sulla collettivizzazione, e sulla costruzione di una nuova società sovietica, scevra da retaggi culturali e tradizioni che perpetuavano una società essenzialmente ancora contadina. Pertanto si vide la necessità di limitare le particolarità nazionali e di imporre un modello di vita unificante e “pan-russo”<sup>202</sup>. Questo è già evidente dal testo e dalla sistematica della Carta del 1936: scompare la *Dichiarazione sulla formazione dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche* che era presente nella Costituzione del 1924 e che sottolineava l'essere l'Urss un’ “unione volontaria” di popoli. Il carattere di unione volontaria (delle «repubbliche socialiste sovietiche, a parità di diritti”, non più di «popoli aventi uguali diritti») è

---

200 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, cit., p. 275

201 Domenico Losurdo, *Stalin, storia e critica di una leggenda nera*, Carocci editore, Roma 2008, p. 191

202 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, cit., p. 276

mantenuto all'articolo 13<sup>203</sup>. Rimane, formalmente, anche il diritto alla secessione delle repubbliche, all'articolo 17<sup>204</sup>.

Per quanto riguarda l'Ucraina, nonostante, come abbiamo visto, non fosse stato bandito dalle scuole l'insegnamento dell'ucraino, negli anni '30 il russo assunse sempre maggiore importanza, rispetto al decennio precedente<sup>205</sup>. Le politiche linguistiche sovietiche generalmente marginalizzarono l'uso della lingua ucraina<sup>206</sup> (e delle altre lingue dell'Unione) in favore del russo, specialmente nelle aree centro-orientali della Repubblica. Non conoscere ed usare il russo era considerato politicamente repressibile ed inoltre la conoscenza del russo era indispensabile alla crescita sociale (accesso ad una buona istruzione e ad una buona professione)<sup>207</sup>. Inoltre l'autonomia culturale lasciata alle singole nazionalità nei campi della lingua e della cultura (e non ovviamente in ambito politico) poteva trasformarsi in “nazionalismo culturale” ed anzi in separatismo e pertanto la “sempre sospettosa” dirigenza sovietica ha continuato periodicamente a scoprire “nazionalisti borghesi” nelle Repubbliche: è in quest'ottica che vanno lette le varie purghe staliniane, atte ad indebolire le élites locali, su cui pur s'era appoggiato il governo rivoluzionario dopo la caduta dell'impero<sup>208</sup>. Per restare all'esempio dell'Ucraina, qui lo stesso apparato del Partito dovette subire ripetute purghe a causa delle sue “deviazioni”<sup>209</sup>.

Il rischio del separatismo delle singole Repubbliche fu chiaro a Stalin soprattutto con l'approssimarsi della seconda guerra mondiale, quando la Germania nazista cercò di far leva su questo elemento per indebolire lo Stato sovietico<sup>210</sup>. Si attuarono quindi

---

203 Articolo 13. L'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è uno Stato federale, formato sulla base dell'unione volontaria, a parità di diritti, delle seguenti Repubbliche Socialiste Sovietiche: (omissis)

Traduzione: Paolo Biscaretti di Ruffia, Gabriele Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 460 e seg.

Статья 13. Союз Советских Социалистических Республик есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик

204 Testo della Costituzione del 1936 reperibile *ibidem*

205 Robert Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, Editori Riuniti, Roma 1999, p. 224

206 Camelot A. Marshall, *Post Soviet Language Policy and the Language Utilization Patterns of Kyivan Youth*, Language Policy, Volume 1, Number 3, 2002, p. 238

207 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 138

208 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, cit., p. 276

209 Nicholas V. Riasanovsky, Sergio Romano (cur.), *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano 1989, p. 579

210 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*,

deportazioni verso l'Asia di interi gruppi nazionali, che modificarono la composizione etnica delle Repubbliche: a partire dal 1939 gli obiettivi della repressione erano stati spostati dagli attacchi all'élite dirigente (che non cessarono mai del tutto ma assunsero caratteri residuali) alla caccia agli “elementi estranei” presenti nel popolo sovietico e possibile base di sostegno per i “nemici del popolo”<sup>211</sup>. In epoca staliniana si ebbero 130 operazioni di deportazione, raggruppabili in 53 cosiddette operazioni globali o campagne di deportazione<sup>212</sup>, alcune su base sociale, alcune su base etnica. Se consideriamo l'Ucraina, durante la guerra almeno 450 mila tedeschi, 200 mila tartari di Crimea, 38 mila greci di Crimea, bulgari e armeni furono deportati dall'Ucraina orientale verso l'Asia centrale e la Siberia<sup>213</sup>: la motivazione ufficiale di queste deportazioni fu il collaborazionismo, anche se in realtà solo i tartari avevano fornito reparti armati di qualche peso all'invasore tedesco<sup>214</sup> e comunque durante l'occupazione tedesca della Crimea, durata due anni e mezzo, si era sviluppata un'ampia resistenza clandestina a cui avevano partecipato anche tartari<sup>215</sup>. Tra il 18 e il 20 maggio 1944, secondo quanto comunicato alle autorità centrali sovietiche dagli incaricati di organizzare il «lavoro operativo-cekista» necessario per «ripulire il territorio della Crimea dagli elementi antisovietici» (Kobulov e Serov), furono deportati 191.044 tartari<sup>216</sup>. Nei territori occupati dall'Unione Sovietica dopo il 1940 (Polonia, Stati baltici, Bessarabia e Bucovina) ci furono varie ondate di deportazioni che si stima abbiano interessato circa 380-385 mila persone<sup>217</sup>, in maggioranza di origine etnica polacca<sup>218</sup>. A ciò si aggiunga il sistematico sterminio di ebrei e rom nell'Ucraina occidentale, ad opera

---

cit., p. 276, 277

211 Fabio Bettanin, *Il lungo terrore, politica e repressioni in Urss 1917-1953*, Editori Riuniti, Roma, 1999, p. 191

212 Elena Dundovich, Francesca Gori, Emanuela Guercetti (cur.), *Gulag, Storia e Memoria*, Universale economica Feltrinelli, Milano 2004, p. 115

213 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., pp. 312, 313

214 Secondo quanto riportato da F. Bettanin, secondo stime del Nkvd i disertori tartari furono 20.000 molti dei quali passarono sotto il comando dei tedeschi, la loro cifra era vicina al 10% dell'intera popolazione tartara di Crimea. Valutazioni basate su fonti tedesche stimano che a fianco dei tedeschi combatterono 15.000 militari provenienti dai popoli del Caucaso, 12.500 tartari del Tatarstan, e 10.000 tartari di Crimea. La stessa cifra di 20.000 tartari di Crimea è riportata anche da B. Nahaylo e V. Swoboda.

215 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 129

216 F. Bettanin, *Il lungo terrore, politica e repressioni in Urss 1917-1953*, cit., p. 195

217 La stima riguarda tutti i territori annessi dall'Urss, non solo quelli ucraini.

218 F. Bettanin, *Il lungo terrore, politica e repressioni in Urss 1917-1953*, cit., p. 193

degli occupanti nazisti<sup>219</sup>.

In Georgia le deportazioni cominciarono alla fine di marzo del 1944, con il trasferimento di 608 famiglie curde e azere (in totale 3240 persone) residenti a Tbilisi, nelle province georgiane di Calka, Borčali e Karajaz. In particolare divennero obiettivo delle deportazioni le popolazioni islamiche che vivevano vicino alla frontiera con la Turchia, considerata un potenziale aggressore. In un rapporto inviato da Berija a Stalin, Molotov e Malenkov il 28 novembre 1944, si affermava che la popolazione della Meschezia, legata «agli abitanti della Turchia da rapporti di parentela, è dedita al contrabbando, manifesta il desiderio di emigrare e permette agli organi dei servizi segreti turchi di arruolare spie e introdurre gruppi di banditi». Le deportazioni colpirono anche i chemšily (armeni islamizzati sunniti) e i curdi. Il 31 luglio 1944 fu presa la decisione di trasferire 76.021 turchi (a cui più tardi se ne aggiunsero altri 3180), e inoltre 8694 curdi e 1385 chemšily. Ma il trasferimento vero e proprio avvenne solo fra il 15 e il 18 novembre 1944: nei primi tre giorni furono deportate, secondo le diverse fonti, fra le 91.000 e le 92.000 persone. Più della metà (53.133) giunse in Uzbekistan, altri 28.598 andarono in Kazakistan del sud e altri 10.546 in Kirghizija<sup>220</sup>. La repressione su base etnico-religiosa non riguardò tutti i popoli caucasici: se curdi e turchi mescheti furono repressi in quanto musulmani e “potenziali spie” della Turchia, nonostante un numero consistente di georgiani, azeri e armeni avessero militato a fianco dei tedeschi, le maggiori popolazioni transcaucasiche non subirono repressioni etniche, ed anzi ottennero importanti concessioni, come, nel caso della Georgia, il ripristino dell'autocefalia della Chiesa locale nel 1943<sup>221</sup>.

A questo si accompagnò l'esaltazione dell'elemento russo: man mano che il patriottismo russo crebbe di importanza e di legittimazione nel paese (soprattutto durante la seconda guerra mondiale e nel periodo post bellico) la dirigenza sovietica cominciò a sottolineare l'importanza della lingua russa e del ruolo storico dei grandi russi quale «cemento del loro Stato multinazionale»<sup>222</sup>. Stalin attribuì esplicitamente,

---

219 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., pp. 312-313

220 E. Dundovich, F. Gori, E. Guercetti (cur.), *Gulag, Storia e Memoria*, cit., pp. 127, 128

221 A. Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, cit., p. 108

222 N. Riasanovsky, S. Romano, *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, cit., p. 579

dopo la guerra, un ruolo di guida al popolo russo e glorificò la sua superiorità sui popoli dell'Urss definendolo, in un brindisi al ricevimento del Cremlino del 24 maggio 1945 in onore dei comandanti dell'Armata Rossa, «la nazione più straordinaria di tutte le nazioni che compongono l'Unione Sovietica» dicendo che «si è conquistato (il popolo russo) il riconoscimento unanime di popolo guida dell'Unione Sovietica»<sup>223</sup>.

Merita infine una citazione a parte l'evento che segnò l'Ucraina in epoca staliniana: la grande carestia che colpì il paese tra il 1932-1933, causata dalle politiche estreme di collettivizzazione forzata<sup>224</sup>. Oggi la carestia è spesso ricordata in Ucraina come un tentativo di genocidio, messo in atto volontariamente dalle autorità moscovite per eliminare il popolo ucraino (*Holodomor*). In realtà questa tesi non sembra avere fondamento, anche perché la fame colpì non solo gli ucraini bensì tutte le etnie presenti in Ucraina, indiscriminatamente<sup>225</sup>, ma è comunque chiaro come abbia lasciato una ferita profonda nel paese.

### 3.3 Dalla morte Stalin alla caduta dell'Unione Sovietica

La scomparsa di Stalin ammorbidì le politiche sulle nazionalità. Già alla morte del dittatore la questione nazionale fu assunta nella lotta per la successione, in particolare per opera di Berija, che pur, come è noto, fu sconfitto, epurato e giustiziato.

Il nuovo corso ebbe riflessi innanzitutto in Ucraina dove cominciarono ad apparire lettere di denuncia del processo di russificazione ed alcuni insegnanti giunsero a sollevare la questione dell'insegnamento della lingua. Secondo Bohdan Nahaylo e Victor Swoboda dalla fine del 1953 fu chiaro come «Mosca riconoscesse l'importanza dell'Ucraina e tentasse di ingraziarsene la popolazione o quanto meno i quadri dirigenti»: fu prima celebrato il tricentenario del Trattato di Perejaslav, con cui lo stato Ucraino si era sottomesso alla Russia e, nel gennaio 1954, furono pubblicate le tesi del Comitato Centrale del Pcus che, tra le altre cose, sancivano la presenza nell'Urss di «due grandi popoli: il russo e l'ucraino»; si disse che gli ucraini «erano

---

223 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 127

224 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 312

225 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit., p. 224

stati i primi dopo i loro fratelli russi a incamminarsi sulla strada del socialismo» e infine, in febbraio, in segno del «rafforzamento dell'unità e dell'indissolubile amicizia tra i popoli russo ed ucraino», fu ceduta dalla Russia all'Ucraina la Crimea. In cambio di questo si ufficializzò comunque una lettura della storia ucraina come espressione dell'antica aspirazione all'unità con la Russia<sup>226</sup>.

Chruščëv, nel rapporto al XX congresso del Pcus nel febbraio 1956, denunciò tra i vari crimini di Stalin, “gravi” “mostruose” violazioni dei principi leninisti sulle nazionalità e che popolazioni erano state illegittimamente deportate. Queste vennero riabilitate e fu loro consentito il ritorno nelle terre d'origine (fatto che non mancò di causare contrasti con i nuovi abitanti ivi insediati), tuttavia con importanti eccezioni, tra cui i tartari di Crimea e i meščeti della Georgia<sup>227</sup>: un decreto del 26 aprile 1956 aveva infatti ripristinato i diritti civili dei tartari di Crimea ma «limitatamente ai territori di residenza», facendo loro riconquistare il diritto alla propria cultura ma mantenendone di fatto l'esilio<sup>228</sup>. Ciò fu confermato con il decreto del 5 settembre 1967 che, pur riconoscendo la persecuzione staliniana e le accuse ingiuste contro la tutta la nazione, non risolse il problema del ritorno nelle terre d'origine: questa situazione resterà immutata fino al crollo dell'Urss<sup>229</sup>.

La destalinizzazione vide una reazione in Georgia: vi furono moti a Tbilisi ed in altre città nel marzo del 1956, causate in un primo momento dall'offesa contro il “grande figlio della nazione”. Ma le manifestazioni, dapprima filostaliniane, si evolsero ben presto in proteste di carattere nazionale, finalizzate all'autodeterminazione e allo sviluppo delle libertà civili, fino a giungere ad aperte istanze di indipendenza. Tutte queste manifestazioni furono represses<sup>230</sup>.

Nel 1958 fu lanciata, da un articolo sul *Kommunist*, e confermata al XXII congresso del Partito nel 1961<sup>231</sup>, la politica di processo di fusione (*slijanie*) dei vari gruppi etnici, al fine di creare tale nuova comunità politica, processo che in particolare

---

226 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., pp. 149, 150

227 *Ivi*, pp. 156, 162, 163

228 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, cit., p. 288

229 *Ivi*, p. 290

230 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 156

231 *Ivi*, pp. 167, 179



interessò gli slavi non-russi: ucraini e bielorusi<sup>232</sup>. Infatti a questo proposito fu creato un vero e proprio “mito linguistico” per l'Ucraina e la Bielorussia: russi, ucraini e bielorusi erano descritti come tre popoli fratelli, che avevano le stesse radici e le cui lingue derivavano da un'antica lingua slava comune. Questi tre popoli dovevano costituire il nucleo del nuovo “*homo sovieticus*”<sup>233</sup>, una nuova comunità storica di “popolo sovietico”<sup>234</sup>.

Questo tipo di politica continuò sostanzialmente anche in epoca brezneviana e, per quanto riguarda l'Ucraina, si può ricordare la repressione del 1971 contro gli intellettuali ucraini legati al *samizdat* (la produzione in proprio e la diffusione di scritti proibiti), epurazione che coinvolse i vertici del Partito e che è stata definita «il più pesante attacco singolo mai lanciato dal Kgb contro un gruppo dissidente dopo la morte di Stalin»<sup>235</sup>. Negli stessi anni si ebbero pubblicazioni in *samizdat* anche in Georgia, in particolare, è da ricordare, ad opera di Zviad Gamsakhurdia<sup>236</sup>, che diverrà il primo presidente della Georgia indipendente.

Nel 1977 venne varata in Urss una nuova Costituzione. Leonid Brežnev pur ribadendo il carattere di “Stato multinazionale” dell'Unione Sovietica, affermò che «il progressivo avvicinamento delle nazioni e delle etnie dell'Urss» comportava «la necessità di rafforzare i principi federali dello Stato». Ciò si rifletteva nella definizione dell'Urss come «Stato unitario, federale e multinazionale»<sup>237</sup>

Il nuovo testo costituzionale ribadiva all'articolo 70 la volontarietà dell'adesione all'Unione Sovietica delle Repubbliche e il carattere federale e plurinazionale dello Stato, tuttavia per la prima volta l'Urss veniva definito *Stato unitario*<sup>238</sup>. Nel nuovo

---

232 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 313

233 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit., pp. 30-31 reperibile in

[http://www.academia.edu/1221616/Regional\\_and\\_minority\\_languages\\_in\\_Ukrainian\\_legislation](http://www.academia.edu/1221616/Regional_and_minority_languages_in_Ukrainian_legislation).

234 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 313

235 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 223

236 *Ivi*, p. 238

237 Правда, 5 июня 1977 г., Cit. in B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., pp. 251, 252

238 Articolo 70. L'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è uno Stato plurinazionale federale unitario, formato sulla base del principio del federalismo socialista, come risultato della libera autodeterminazione delle nazioni e dell'unione volontaria, a parità di diritti, delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

L'Urss personifica l'unità statale del popolo sovietico, salda tutte le nazioni e i popoli ai fini della comune edificazione del comunismo.

testo costituzionale veniva di nuovo sancito il diritto alla secessione (articolo 72), che però appunto era bilanciato (e vanificato), oltre che dalla situazione di fatto che lo rendeva totalmente inapplicabile, anche da questa nuova definizione dell'Urss come "Stato unitario", ripresa peraltro anche dall'articolo 75<sup>239</sup>.

Per ribadire la vacuità del diritto delle Repubbliche a separarsi, si può ricordare il tentativo di un gruppo di giuristi ucraini, guidati da Levko Lukjanenko e Ivan Kandyba, che tentarono di costituire un' "Unione degli operai e dei contadini ucraini" con lo scopo di promuovere la separazione legale dell'Ucraina dall'Urss e che per questo furono condannati a pene varianti tra i dieci e i quindici anni di reclusione<sup>240</sup>.

La lettera della nuova Costituzione quindi pone l'accento sull'unità dell'Urss più della Costituzione staliniana del 1936.

L'avvento di Gorbačëv non vide particolari mutamenti nella gestione della questione delle nazionalità dal punto di vista politico istituzionale. Ciò non di meno il periodo gorbacioviano vide un progressivo emergere della questione delle nazionalità e l'affermazione di una sempre maggior richiesta di autonomia delle Repubbliche, che porterà alla fine dell'Unione Sovietica, grazie anche alla politica di *glasnost'* che renderà meno fitte le maglie della censura, consentendo una più libera e decisa affermazione delle istanze d'opposizione. La considerevole libertà d'espressione

---

Traduzione in P Biscaretti Di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee, volume secondo: gli Stati socialisti*, cit., pp. 21, 22

Статья 70. Союз Советских Социалистических Республик — единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик.

СССР олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма

239 Il territorio dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è unitario ed include i territori delle repubbliche federate.

La sovranità dell'Urss si estende a tutto il suo territorio

Traduzione in P Biscaretti Di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee, volume secondo: gli Stati socialisti*, cit., p. 23

Статья 75. Территория Союза Советских Социалистических Республик едина и включает территории союзных республик.

Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию

240 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 178

culturale, combinata con il dominio della “Grande Russia” a livello istituzionale, rese impossibile per le Repubbliche non russe sentirsi parte dello Stato una volta che il controllo dal centro fu allentato<sup>241</sup>. Il tentativo di Mosca di contrastare le spinte nazionali fu complicato da due fattori: le crescenti rivendicazioni delle élites locali (soprattutto culturali) in materia di maggior autonomia economica, politica e culturale e un “più disorganizzato ma intenso” senso di risentimento, in particolare tra i lavoratori non qualificati e tra i giovani disoccupati o sotto-occupati, che talvolta indirizzavano la propria insoddisfazione contro gli “esterni”<sup>242</sup>.

Per quanto riguarda le politiche sulle nazionalità non si ebbero tuttavia sviluppi concreti, ed anzi la dirigenza sovietica si attestò su posizioni conservatrici, nonostante la precipitazione degli eventi che porterà appunto alla fine dell'Unione. Gorbačëv sembrava capire superficialmente i problemi legati alle nazionalità tuttavia, come afferma Robert Service «le difficoltà interetniche erano l'odio che non si osava chiamare con il proprio nome<sup>243</sup>».

Nel programma del Partito, pubblicato nell'ottobre 1985, fu inserita una parte dedicata alle nazionalità lunga circa la metà di quella del programma del 1961, senza peraltro apportare variazioni sostanziali. Si promuoveva il «rigoglio delle nazioni e dei gruppi etnici» e «la loro solida consociazione». Non c'era riferimento alla *sljanie* ma si parlava comunque del concetto di «una nuova comunità sociale ed internazionale: il popolo sovietico». Di nuovo c'era invece l'assenza di riferimenti particolari al popolo russo ed al suo ruolo peculiare nell'Unione. Il programma inoltre non prevedeva decentramento sostanziale di poteri verso le Repubbliche né menzionava le frontiere interrepubblicane. Si rigettavano inoltre le manifestazioni di nazionalismo e localismo<sup>244</sup>.

Nessuna novità di rilievo venne apportata dal XXVII congresso del Pcus (febbraio 1986). Gorbačëv sottolineò il pericolo del localismo e delle «sopravvivenze religiose

---

241 Mariam Goshadze, *Gorbachev's Perestroika and the Aftermath of Soviet Nationalities Policy*, Identity Studies, volume 4.2012, Ilia State University, Tbilisi 2012, p. 13

242 Gail W. Lapidus, *Gorbachev's Nationalities Problem*, Foreign Affairs, Volume 68, Number 4, 1989, reperibile in <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/1989-09-01/gorbachevs-nationalities-problem>

243 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 478

244 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 293, 294

e nazionalistiche reazionarie» affermando che il Partito avrebbe continuato «una lotta senza quartiere contro ogni manifestazione di arroganza, nazionalismo, sciovinismo e grettezza nazionale»<sup>245</sup>. Non ci fu neppure un incremento significativo di quadri non russi al vertice del Partito<sup>246</sup>. A partire dal 1980 solo pochi esponenti delle repubbliche (che non fossero la Russia) erano rappresentati a Mosca e nel 1987 le repubbliche centrasiatriche (“islamiche”) e quelle caucasiche erano sostanzialmente scomparse dal *Politbjuro*<sup>247</sup>.

Nonostante questo continuavano invece i fermenti nazionali nelle repubbliche, in particolare da parte delle elites intellettuali che criticavano la scarsa attenzione delle autorità per le lingue delle repubbliche e la netta prevalenza del russo. In reazione si costituirono anche movimenti nazionalisti russi, come *Pamjat'*. E' interessante notare che viene ripreso il dibattito sulla “indigenizzazione” (*korenizacija*) degli anni venti. Se per esempio l'esperto di nazionalità Edvard Bagramov, in un'intervista a Radio Mosca, affermava che «il principio dell'indigenizzazione dell'apparato (...), valido per gli anni venti e trenta risulterebbe ora unilaterale, considerata la crescita del carattere multinazionale delle repubbliche», alcuni lettori all'istituto pedagogico di Minsk proponevano di fatto un ritorno all'indigenizzazione e alla politica di bielorusizzazione degli anni venti. Anche in Ucraina Volodymyr Drozd, al plenum del direttivo dell'Unione degli Scrittori Ucraini, invocò un intervento dello Stato per instaurare una politica analoga a quella degli anni venti<sup>248</sup>.

Il 10 febbraio 1987 in occasione di un incontro tra scrittori ucraini a Kiev venne messa in discussione la legge sull'istruzione del 1958, chiedendo che l'insegnamento dell'ucraino divenisse obbligatorio in tutte le scuole della Repubblica<sup>249</sup>, rilevando come invece ormai tale lingua fosse relegata alle campagne.

Accanto al dibattito politico culturale si acuivano anche le proteste di piazza, di particolare gravità i cosiddetti “moti di Alma-Ata” del dicembre 1986, seguiti alla nomina di un russo estraneo alla Rss del Kazachistan alla guida del Partito locale<sup>250</sup>.

---

245 Pravda, 26 febbraio 1986, cit. in B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 298

246 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit., p. 299

247 Helene Carrere d'Encausse, *The End of the Soviet Empire, The Triumph of the Nations*, A New Republic Book, BasicBooks, New York 1993, p. 9

248 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, pp. 306, 310, 311

249 *Ivi*, p. 323

250 *Ivi*, p. 315

La sostituzione dei quadri non russi con quadri russi suscitava grande risentimento, anche se inquadrata in una lotta contro la corruzione nelle repubbliche<sup>251</sup>. Nel giugno 1987 ci fu una grande dimostrazione a Riga, mentre i tartari di Crimea manifestarono a Mosca. Fu allora formata una commissione per affrontare il problema tartaro, guidata da Andrej Gromyko<sup>252</sup>. Le proteste si diffondevano progressivamente in tutte le repubbliche. Particolarmente drammatica la crisi che si aprì tra Armenia ed Azerbaigian per il controllo del Nagorno-Karabakh, crisi tutt'ora irrisolta<sup>253</sup>. Nel febbraio 1988 decine di armeni rimasero uccisi a Sumgait<sup>254</sup>.

Sullo sfondo di tali tensioni si svolse il 17 e 18 febbraio 1988 il plenum del Comitato Centrale del Partito sull'istruzione, dove un comitato congiunto di dissidenti ucraini, armeni e georgiani propose alcune riforme, tra le quali l'elevazione a lingue di Stato per le lingue locali nelle rispettive repubbliche, la revoca delle leggi che promuovevano la russificazione e la risoluzione dei problemi delle nazionalità aperti nel periodo staliniano, tuttavia Gorbačëv non diede risposte concrete, limitandosi a rimandare la questione delle nazionalità a una futura riunione<sup>255</sup>.

Un nuovo passaggio istituzionale si ebbe con la XIX Conferenza del Partito, iniziata il 28 giugno 1988. Gorbačëv affermò che «i diritti delle repubbliche dell'Unione andavano riconsiderati ed armonizzati con la riforma radicale dell'economia» dicendo però al contempo che « quanti pensano che la linea del decentramento apra le dighe al localismo o all'egoismo regionale compiono un grave errore », attaccando « ogni mania di isolamento nazionale ». Gorbačëv annunciò peraltro un'importante riforma del Soviet Supremo, con l'introduzione del Congresso dei Deputati del Popolo<sup>256</sup>, che costituiva il vertice del sistema dei soviet ed era investito della funzione di indirizzo politico, fermo restando il ruolo guida del Partito. Veniva inoltre introdotta la figura del Presidente del Soviet Supremo<sup>257</sup>.

Il dibattito alla Conferenza fu particolarmente ampio e libero «quale non s'era più

---

251 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 478

252 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, pp. 338, 339

253 *Ivi*, p. 350, 351

254 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 479

255 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, p. 349

256 *Ivi*, p. 373

257 M. Ganino, *Russia*, cit. p. 45

visto da circa sei decenni»<sup>258</sup>. La risoluzione conclusiva andò ben oltre le tesi di Gorbačëv, riconoscendo la necessità di adottare misure urgenti per assicurare «un'estensione dei poteri delle repubbliche dell'Unione e delle formazioni autonome, grazie ad una netta demarcazione delle aree di competenza dell'Urss e delle repubbliche sovietiche, al decentramento, al trasferimento alla periferia di tutta una serie di funzioni dirigenti, al rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità nella sfera economica, nello sviluppo sociale e culturale e nella tutela dell'ambiente». Venivano inoltre sollecitati un rilancio delle funzioni del Soviet delle Nazionalità, la costituzione di un apposito ente di Stato che sovrintendesse ai rapporti nazionali, misure idonee a soddisfare la “domanda nazional-culturale” delle nazionalità residenti fuori dalle rispettive repubbliche o prive di proprio territorio e maggiore attenzione verso «l'impiego attivo delle lingue nazionali nelle varie sfere dell'attività statale, nella vita sociale e culturale». Tutto ciò tramite l'approvazione di nuove leggi ed emendamenti alla Costituzione<sup>259</sup>. Il documento rappresentò una decisa affermazione dei non russi.

In ottobre, tuttavia, il gruppo dirigente di Gorbačëv parve venir meno agli impegni assunti dalla XIX Conferenza. Fu avanzata una proposta di legge di revisione costituzionale che andava a limitare i poteri delle repubbliche, prevedendo la possibilità del Soviet Supremo di opporsi all'eventuale decisione delle repubbliche di staccarsi dall'Urss e di annullare le decisioni dei governi, se ritenute in conflitto con gli interessi dell'Unione nel suo complesso. In tali casi si prevedeva inoltre la possibilità di proclamare lo stato di emergenza in determinate località, con conseguenze introduzione di forme speciali di amministrazione.

Le repubbliche baltiche furono le prime ad esprimere la loro opposizione alle riforme proposte e l'Estonia si spinse fino a rivendicare la propria sovranità. Anche il Soviet Supremo della Georgia formulò le sue obiezioni, in seguito a proteste popolari. In Ucraina, pur in assenza di manifestazioni, degli esperti legali denunciarono il “passo indietro” della politica sovietica.

Il 26 novembre Gorbačëv, con un discorso al Presidium del Soviet Supremo, attaccò duramente le repubbliche ribelli, tuttavia sottolineò come alcuni degli emendamenti

258 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, p. 374

259 *Ivi*, pp. 378, 379

alla costituzione erano stati modificati ed ammise la fondatezza di alcuni problemi, riconoscendo che Mosca aveva agito con poco tatto<sup>260</sup>.

La crisi tuttavia continuava a precipitare e manifestazioni interessavano tutta l'Unione. Nel febbraio 1989 in Georgia, dove la minoranza abcasica aveva rinnovato la sua campagna di secessione dalla Repubblica, ci furono manifestazioni a Tbilisi contro le discriminazioni dei georgiani nella regione separatista. Il 9 aprile venti manifestanti furono uccisi durante la repressione di una manifestazione nazionalista nella capitale georgiana. A maggio ci fu il primo consiglio dei fronti popolari baltici e manifestazioni ci furono anche nell'Asia Centrale e in Moldova.

Il Partito rese pubblico un documento sulla Pravda del 17 Agosto, intitolato “La politica del Partito sulle nazionalità nelle condizioni attuali (Piattaforma del Pcus)”, che tuttavia rendeva chiaro come la leadership non intendesse concedere alcun cambiamento radicale della struttura dell'Urss, senza di fatto offrire soluzioni concrete. Il documento respingeva l'idea di una confederazione e riaffermava la predominanza della nazione russa come «base cementante dell'intera nostra Unione», ribadendo il ruolo del russo come lingua «delle comunicazioni interetniche». Al contempo però riconosceva che a causa di «deformazioni» e di un'eccessiva centralizzazione «la sovranità delle repubbliche era diventata in gran parte formale». Il centro si riservava le seguenti competenze: «fissare i pilastri del sistema politico e svilupparlo, assicurare la difesa e la sicurezza del paese, attuare la politica estera, coordinare e risolvere i campi comuni dell'economia, della scienza e della cultura (...) dell'effettiva utilizzazione dei processi d'integrazione, dell'organizzazione dell'assistenza reciproca (...) assicurando lo sviluppo dinamico e stabile del complesso dell'economia nazionale del paese». Si riconosceva alle repubbliche il diritto di sollevare la questione delle leggi pansovietiche ma il centro poteva annullare le leggi repubblicane ove eccedenti i limiti delle competenze. Si respingeva inoltre l'idea di un nuovo Trattato dell'Urss.

Furono infine inseriti alcuni elementi a vantaggio delle minoranze più piccole, riconoscendone le istanze e avallando l'idea della restaurazione dei distretti nazionali e dei soviet nazionali<sup>261</sup>. Tuttavia un osservatore contemporaneo rivelò come era

<sup>260</sup> *Ivi*, pp. 386-388

<sup>261</sup> B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit. pp. 392-402

«probabile l'abolizione delle azioni positive» in favore delle minoranze (il sistema di trattamento preferenziale per alcune minoranze per l'accesso all'istruzione superiore e al mondo del lavoro)<sup>262</sup>.

La pubblicazione della Piattaforma non ebbe tuttavia effetti significativi sulla crisi, che invece andava sviluppandosi. Oltre alle spinte indipendentiste, apparve anche la reazione dei russi: venticinque milioni di russi vivevano fuori dalla RsfS Russa, costituendo, per esempio, il 37 % della popolazione del Kazakistan e il 34 % di quella della Lettonia<sup>263</sup>. Inoltre anche in Russia alcuni cominciarono a sostenere che l'assenza di una struttura separata del Partito propria della Russia o un'accademia delle scienze specificamente russa, dimostrava una certa inferiorità dello status della Russia nella federazione<sup>264</sup>. Furono costituiti i cosiddetti “Interfronti” per opporsi ai nazionalismi locali<sup>265</sup>. In seguito fu formato un “consiglio unito della Russia”, finalizzato a rappresentare i lavoratori russi e russofoni dell'Unione e ribadire il ruolo centrale della Russia.

Al nuovo plenum del Comitato Centrale, aperto il 19 settembre, Gorbačëv ribadì le posizioni espresse nella piattaforma, deplorando la secessione e rinviando la discussione sulle frontiere interrepubblicane e la promozione delle Repubbliche Autonome a Repubbliche dell'Unione, sostenne che le organizzazioni nazionaliste, scioviniste ed estremiste andavano messe al bando, rigettò l'idea della federalizzazione del Partito e affermò che non potevano essere messi in discussione i diritti di quanti vivevano fuori della propria repubblica nazionale. Sostituì infine l'idea dell'autodeterminazione nazionale con quella di una “autogestione”. La discussione che seguì alla prolusione di Gorbačëv fu ampia ma tuttavia il plenum si chiuse con poche novità significative: si offrirono alle Repubbliche e alle formazioni autonome competenze più ampie ma senza definirle.

Anche questo plenum non interruppe la strada che avrebbe portato verso lo scioglimento dell'Unione. In Ucraina la sostituzione come primo segretario del Comitato Centrale del Partito di Volodymyr Vasylyovyč Ščerbickij con il più

---

262 Leon Aron, *Gorbachev's Mounting Nationalities Crisis*, Backgrounder No. 695, March 9, 1989, The Heritage Foundation, Washington D. C., p. 4

263 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 480

264 G. Lapidus, *Gorbachev's Nationalities Problem*, cit.

265 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 480



moderato Volodymyr Antonovyč Ivaško, portò all'approvazione da parte della Verchovna Rada di due provvedimenti riguardanti rispettivamente la democratizzazione delle elezioni e la questione linguistica<sup>266</sup>: di quest'ultimo, la *Legge sulle lingue nella Rss Ucraina*, parleremo diffusamente in seguito.

Il 16 ottobre il Soviet Supremo respinse un progetto di legge governativo che conferiva maggiore autonomia economica alle repubbliche e il 23 ottobre Gorbačëv esprime la sua ferma contrarietà ad un'elezione diretta dei presidenti delle repubbliche nazionali, temendo che questo avrebbe favorito troppo le concentrazioni di potere.

Fu presentato un progetto di legge sulle lingue (il 16 novembre 1989 la prima lettura), che riconosceva il ruolo di lingue ufficiali delle lingue nazionali nelle rispettive repubbliche mentre il russo era definito lingua di comunicazione interetnica, ma questo fu decisamente contrastato dai deputati delle repubbliche baltiche e della Georgia.

Nel corso del 1989 cinque repubbliche proclamarono la propria sovranità, quattro di esse avevano denunciato le forme illegali della loro forzata annessione all'Urss e tre avevano annunciato referendum per la secessione<sup>267</sup>. Il crollo dei regimi socialisti nell'Europa orientale e la messa in discussione del ruolo guida del Partito accelerarono il prosieguo degli eventi.

Nel marzo 1990 fu varata una nuova riforma costituzionale che introduceva la figura del Presidente dell'Urss, organo di vertice dello Stato, attraeva il Governo verso la sfera presidenziale rendendolo responsabile innanzi al Presidente e non solo al Parlamento e ridimensionava il ruolo del Soviet Supremo. Fu cancellato dalla costituzione il ruolo guida del Partito Comunista e fu riconosciuta la proprietà “dei cittadini”, anche dei mezzi di produzione<sup>268</sup>. I russi, che detenevano le posizioni chiave nel Partito, nell'esercito e nel governo, videro diminuire la propria presenza nelle nuove istituzioni: solo il 46 per cento del Congresso dei Deputati del Popolo e solo un terzo dei membri del Politbjuro nel 1990 era composto da russi<sup>269</sup>. È stato

---

266 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit pp. 407-415

267 *Ivi*, p. 420

268 M. Ganino, *Russia*, cit. p. 46

269 R. Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, cit. p. 502

tuttavia sottolineato come la composizione del Politbjuro, come nominato dal XXVIII (e ultimo) congresso del Pcus (giugno 1990) di fatto agevolasse il potere centrale: ad esso partecipavano quindici primi segretari del Partito delle repubbliche, sette membri eletti dal Comitato Centrale, due dirigenti (il Segretario Generale Gorbačëv e il suo vice, l'ucraino Vladimir -Volodymyr- Ivaško): data l'impossibilità dei primi segretari delle repubbliche di partecipare alle sedute, il potere restava nelle mani dei moscoviti e della Segreteria del Comitato Centrale<sup>270</sup>.

Intanto continuavano i moti indipendentisti: nel gennaio 1990 ci furono vittime civili in Azerbaigian e il 13 gennaio 1991 è ricordato come “domenica di sangue” per la repressione a Vilnius, in Lituania<sup>271</sup>, che provocò 13 vittime.

Il colpo di Stato dell'agosto 1991, da parte delle forze conservatrici che tentarono di sostituire Gorbačëv, precipitò la situazione. La sconfitta dei golpisti portò ad una legge di rilievo costituzionale che disegnava un'Unione con deboli organi centrali, pur mantenendo la figura del Presidente dell'Urss. In seguito tutte le repubbliche proclamarono la propria indipendenza, ad eccezione della Russia che proclamò solo la propria sovranità. Nel dicembre 1991 l'Unione Sovietica fu sciolta, per iniziativa di Russia, Ucraina e Bielorussia, e sostituita dalla debole Comunità degli Stati Indipendenti. L'Accordo di Minsk dell'8 dicembre 1991, stipulato dai presidenti delle tre repubbliche slave, statuiva infatti che l'Unione Sovietica cessava di esistere. L'Accordo di Alma Ata del 21 dicembre sancì la nascita della Csi (a cui aderirono tutte le repubbliche ex sovietiche, ad eccezione degli Stati baltici e della Georgia) e l'estinzione dell'Urss. Gorbačëv non poté che prenderne atto<sup>272</sup>. La fine dell'Unione Sovietica e la nascita della nuove repubbliche indipendenti pongono questioni differenti rispetto a quelle trattate nel presente capitolo, che affronteremo nell'analisi dei casi di studio scelti, concentrandoci ovviamente maggiormente sul piano giuridico della transizione, piuttosto che su quello storico.

---

270 Mihail Heller, Aleksandr Nekrič, *Storia dell'Urss, dal 1917 a Eltsin*, Tascabili Bompiani, Milano 2001, p. 819

271 M. Goshadze, *Gorbachev's Perestroika and the Aftermath of Soviet Nationalities Policy*, cit. p. 14

272 M. Ganino, *Russia*, cit. pp. 46-48

### 3.4 Considerazioni complessive sulla politica sulle nazionalità in Unione Sovietica

I paragrafi precedenti, che hanno deviato, in quanto di carattere eminentemente storico, dallo studio giuridico che caratterizza il presente lavoro di ricerca, sono stati scritti per permettere di cogliere l'eredità del periodo sovietico per quanto riguarda la concezione e la politica sulle nazionalità, che evidenzia le basi storiche comuni ai paesi oggetto della nostra analisi. Può essere quindi opportuno cercare di trarre alcune conclusioni di carattere generale sulla base dell'evoluzione storica che si è sinteticamente ricostruita.

In Unione Sovietica l'ideologia ufficiale ha considerato la nazionalità come un «fenomeno strettamente transitorio», prevedendo la fusione (*slijanie*) tra i vari popoli. Tuttavia effettivi tentativi in questo campo di coniugare la teoria con la pratica politica hanno interessato periodi relativamente brevi e considerazioni pragmatiche hanno di norma prevalso su quelle ideologiche<sup>273</sup>.

Nonostante i vari atteggiamenti del governo sovietico, che mutarono in virtù dell'opportunità politica e della fase storica, il regime non attuò mai alcuna politica sistematica di distruzione della nazionalità. Secondo Rogers Brubaker nulla avrebbe impedito al regime di abolire le repubbliche nazionali, il federalismo e la categoria della nazionalità personale. Così come esso avrebbe potuto “russificare” il sistema scolastico o cancellare le élite periferiche senza particolari difficoltà. Ciò però non avvenne ed anzi, contemporaneamente alla lotta contro il nazionalismo, i concetti di nazione e nazionalità vennero consolidati<sup>274</sup>. Il sistema sovietico si basava sul «rendere istituzionale la multinazionalità» e per questo lo Stato sovietico «non si limitò a tollerare passivamente, ma si impegnò invece attivamente per rendere istituzionale l'esistenza di molteplici nazioni e nazionalità e per farne i costituenti base dello Stato e della cittadinanza<sup>275</sup>». L'impero dei Romanov, per secoli multilingue e multireligioso, divenne per gradi uno “Stato multinazionale” alla fine

---

273 Viktor Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico, l'ascesa, la stabilità il crollo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1995, pp. 124, 125

274 R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, cit., pp. 42, 43

275 R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, cit., p. 29

del XIX secolo, grazie alla diffusione dell'idea di Stato nazionale in Europa, avvenuta nel corso dell'ottocento, e quindi «quando l'eterogeneità etnolinguistica ed etnoreligiosa fu interpretata sempre più come eterogeneità nazionale». Tale multinazionalità in epoca imperiale cominciò ad essere «percepita ma non istituzionalizzata»<sup>276</sup>. A differenza dell'epoca imperiale invece l'Unione Sovietica istituzionalizzò le nazionalità, creando un sistema che non aveva precedenti. L'Urss quindi non ebbe la forma né fu mai percepito come Stato-nazione: questo era dovuto non tanto ad una conseguenza del «grado di eterogeneità etnica» di per sé, quanto «era il risultato della *forma* nella quale l'eterogeneità etnica fu istituzionalizzata e del modo in cui la nazionalità etnica era inserita nella vita pubblica». Le élites sovietiche infatti non cercarono mai né di configurare l'Unione Sovietica come “Stato-nazione russo”, né di elaborare l'idea di “nazione sovietica”, ma invece il “popolo sovietico” era inteso come «nuova comunità storica (...), concepita esplicitamente come sovranazionale e non nazionale»<sup>277</sup>. Questa concezione si manifestava in due direzioni: da un lato nell'organizzazione stessa dello Stato, il cui territorio «era suddiviso in organizzazioni nazionali a cui era concesso, ma fino ad un certo punto, di “riempire” i propri territori con una particolare cultura nazionale». Dall'altro, la popolazione era a sua volta suddivisa in gruppi nazionali la cui nazionalità non era legata al territorio (ossia al luogo di residenza)<sup>278</sup>. Il primo aspetto si rifletteva nella struttura del federalismo sovietico, impostato su vari livelli di autonomia al cui vertice c'erano le repubbliche federate. Il secondo, la nazionalità (*nacional'nost'*), era una «categoria legale obbligatoria e caratteristica, un elemento chiave nello status legale dell'individuo» e veniva registrata nei documenti e trasmessa per nascita. Tutto ciò era «una base portante, un pilastro istituzionale dello Stato sovietico, dichiaratamente internazionalista, sovranazionalista e antinazionalista<sup>279</sup>». Quindi, per esempio la Repubblica Socialista Sovietica della Georgia (repubblica federata) era l'organizzazione territoriale di cui i georgiani erano titolari; ad un livello inferiore la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma Abcasi era l'ente territoriale degli

---

276 *Ivi*, p. 220

277 *Ivi*, p. 32-34

278 *Ivi*, p. 45

279 *Ivi*, p. 36, 38

abcasi. Tuttavia i georgiani o gli abcasi che fossero nati o abitanti a Mosca, Kiev o Vladivostok, erano comunque di nazionalità georgiana od abcasica, (elemento registrato e documentato) pur non avendo residenza o rapporti territoriali diretti con le loro repubbliche.

Questa forma politico-organizzativa aveva però diversi limiti, tanto da spingere Massimo Baistrocchi a dire che «il sogno di Lenin si è dimostrato un sogno di breve durata, un sogno del tutto vano». Se infatti sulla carta la Costituzione del 1924 riconobbe sulla carta l'eguaglianza tra tutte le nazionalità, in realtà emerge un penetrante dominio del centro verso la periferia, che si manifestava nell'imposizione «delle idee, degli usi, delle direttive e del modo di pensare che discende dal pensiero e dalla tradizione della nazione dominante, la nazione russa<sup>280</sup>».

Questo ruolo peculiare della nazionalità russa, che aveva una chiara posizione prevalente (e che non è privo di effetti anche negli odierni conflitti interetnici nelle repubbliche postsovietiche) fece sì che in realtà essa fu meno istituzionalizzata, come tale, rispetto alle altre, in quanto ciò che era “russo” era diffuso in tutto il territorio dell'Urss. Brubaker parla di “russianità”, paragonandola all’“essere bianco” negli Stati Uniti:

«Proprio perché ciò che era “russo” era diffuso in tutto il territorio dell'Unione Sovietica (...) la “russianità” (...) pervase tutta l'Unione Sovietica; era troppo grande, troppo generale per poter essere codificata nel sistema delle nazionalità istituzionalizzate, come una tra le tante. La “russianità” come l’“essere bianco” negli Stati Uniti, era in un certo senso invisibile; veniva intesa dai russi non come una nazionalità particolare ma come la norma generale, il valore zero, la condizione universale rispetto alla quale tutte le altre nazionalità esistevano come particolari o particolaristiche “deviazioni”»<sup>281</sup>.

Tutto ciò si accompagnava ad una maggiore visibilità pubblica ed al privilegio linguistico, dovuti al fatto che la lingua russa era quella diffusa a livello di federazione, quella di comunicazione interetnica e quella in cui si esprimeva il potere

---

280 M. S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, cit., p. 274, 275

281 R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, cit., p. 55

politico. Pertanto i russi «tendevano a considerare “loro” territorio non tanto la Repubblica russa quanto tutta l'Unione Sovietica». Ciò ha fatto sì che i russi cerchino di ritagliarsi aree dove sono maggioritari all'interno degli Stati successori dell'Urss e richiedere una qualche forma di autonomia territoriale, con l'appoggio più o meno esplicito della Federazione Russa. Questa eventualità si è presentata in varie regioni: il Kazakistan nord-orientale, l'Estonia nord-orientale, la Transnistria, e, per venire al nostro tema, la Crimea e l'Ucraina sud-orientale. Queste rivendicazioni sono ovviamente in contrapposizione alle volontà delle élites nazionali che «reclamano la “proprietà” di ciò che esse considerano “loro” organizzazioni e “loro” territori<sup>282</sup>»(e qui ritroviamo quel conflitto tra nazionalismi “di patria” e “nazionalizzatori” che abbiamo già affrontato *supra*<sup>283</sup>). In tali Stati questo ha inevitabili ripercussioni sulla politica interna ma anche su quella estera, *in primis* sui rapporti con la Federazione Russa e con l'Europa occidentale: si pensi, per esempio, al dibattito politico Ucraino che, come vedremo, è più opportuno leggere come polarizzazione tra un orientamento filo-occidentale ed uno filo-russo, più che tra un classico contrasto tra “destra” e “sinistra”, oppure all'interventismo russo nelle questioni delle repubbliche secessioniste georgiane.

Il sistema federale sovietico e la politica sulle nazionalità quindi, nonostante il ruolo preminente della nazionalità russa e il centralismo attuato dal Partito, facilitò in definitiva lo scioglimento dell'Unione alla fine del sistema comunista: i nuovi Stati esistevano in realtà già quasi come Stati-nazione, con il proprio territorio, la denominazione, la legislazione, gli staff amministrativi, l'élites culturali e, non ultimo, il diritto di secessione sancito dalla Costituzione<sup>284</sup>. Questo diritto fu utilizzato al momento dello scioglimento dell'Urss, in maniera impensabile fino a pochi mesi prima.

---

282 *Ivi.* pp. 56

283 *Supra*, capitolo II, paragrafo 1

284 R. Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, cit., p. 42, 43

### 3.5 I diversi approcci alla questione delle minoranze linguistiche nei paesi post sovietici: radicale, conservatore o liberale. La prevalenza dello Stato unitario

Sciolta l'Unione Sovietica e costituiti i nuovi Stati indipendenti sul principio mononazionale, si è aperto, come già detto, il problema della posizione delle minoranze al loro interno. Per quanto riguarda le politiche che i paesi dell'ex Unione Sovietica hanno tenuto nei confronti delle minoranze linguistiche ed in particolare di quanti parlano lingua russa, Bronislav Totskyj identifica tre diversi approcci, che definisce rispettivamente “radicale, conservatore e liberale”<sup>285</sup>. Il primo è per esempio quello che registriamo in Lettonia: la Legge *sulla lingua ufficiale* del 1992 accordava lo status di ufficialità alle lingue storiche della Lettonia, quali il tedesco e il russo. La legge è stata sostituita da un nuovo testo nel 1999<sup>286</sup>, molto più rigoroso. L'articolo 5 stabilisce infatti che «tutte le lingue parlate in Lettonia, esclusa la lingua liv<sup>287</sup>, sono trattate, secondo questa legge, come lingue straniere». La norma va chiaramente a rafforzare il ruolo del lettone come lingua ufficiale. Inoltre la Legge lettone *sulla cittadinanza* limita l'accesso alla cittadinanza a coloro che ne erano in possesso prima del 1940 (data in cui la Lettonia, prima indipendente, venne annessa all'Unione Sovietica), ai loro discendenti e a coloro che sono nati in Lettonia dopo il 1991 (data della riconquistata indipendenza)<sup>288</sup>. Tutti gli altri, e quindi in particolare i cittadini della Repubblica Socialista Sovietica Lettone nati in altre repubbliche dell'Urss e i loro discendenti, devono superare un processo di naturalizzazione nel quale uno dei criteri principali è la conoscenza della lingua lettone. La conseguenza è che circa 600 mila residenti in Lettonia sono privi di cittadinanza<sup>289</sup>.

La Bielorussia è invece un esempio di approccio conservatore: il paese ottenne l'indipendenza per la prima volta nel 1990 ed in precedenza era stato ampiamente soggetto a russificazione. Il bielorusso venne dichiarato unica lingua ufficiale con una legge votata dal Soviet Supremo il 26 gennaio 1990, che prevedeva anche la

---

285 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.

286 Republic of Latvia, Official Language Law, adopted by Saeima on 9 December 1999, reperibile in <http://izm.izm.gov.lv/laws-regulations/2292.html?print=1>

287 Un antico linguaggio finnico parlato da poche dozzine di persone.

288 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.

289 Giovanni Poggeschi, *Language rights and duties in domestic and European Courts*, European Integration, vol. 25(3), Settembre 2003, pp. 211-212

tutela per le lingue minoritarie e stabiliva un termine di dieci anni per completare una piena transizione dal russo al bielorusso. Dal 1992 però si registrarono nell'opinione pubblica crescenti domande per rendere anche il russo lingua ufficiale. La Costituzione, adottata il 28 marzo 1994, stabilì il bielorusso come lingua ufficiale ed attribuì al russo il ruolo di lingua di comunicazione interetnica. La parificazione tra bielorusso e russo venne definitivamente risolta con un referendum nel maggio del 1995, in cui la maggior parte dei votanti si esprime a favore della attribuzione dello status di lingua ufficiale anche al russo. Il nuovo articolo 17 della Costituzione afferma ora che «il bielorusso e il russo sono le lingue ufficiali della Repubblica di Bielorussia»<sup>290</sup>.

L'Ucraina rientrerebbe nella categoria “liberale”, che rappresenta un punto mediano rispetto al riconoscimento del russo come lingua ufficiale e il tentativo di espungerlo del tutto dalla vita pubblica. L'Ucraina infatti persegue una politica di mantenimento dell'ucraino come unica lingua ufficiale ma ritaglia un ruolo privilegiato per il russo, rispetto alle altre lingue minoritarie. Anche l'atteggiamento nei confronti della concessione della cittadinanza ucraina a quanti risiedevano nel paese al momento dell'indipendenza è stato ben diverso da quello lettone, anche se, vista la ben più lunga associazione dell'Ucraina alla Russia, rispetto alle Repubbliche Baltiche, tale scelta è da ritenere fosse pressoché imprescindibile.

In Georgia invece il problema dell'ufficialità della lingua russa non si pone, essendo la minoranza russa molto più esigua. Permane tuttavia il ruolo del russo come lingua di comunicazione interetnica, perché più diffuso tra le minoranze rispetto al georgiano. La Georgia comunque non attribuisce alcuno status particolare alla lingua russa.

Abbiamo analizzato quindi la cornice comune in cui collocare i due paesi oggetto di studio. Da un lato questa è data dalla disciplina internazionale sulle minoranze. In particolare l'adesione dell'Ucraina e della Georgia alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze e della (sola) Ucraina alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, indica l'approccio tendenzialmente positivo dei due paesi

---

290 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.



verso le questioni minoritarie. A questo proposito utilizzeremo ampiamente le opinioni dell'*Advisory Committee* e del *Comitato degli esperti*, per individuare le problematiche sottese alla legislazione nazionale e l'efficacia degli strumenti adottati. Sotto un diverso aspetto, la cornice comune è costituita anche dalla passata associazione all'Unione Sovietica, la cui eredità si riflette nella concezione delle nazionalità e nell'organizzazione dello Stato, di norma unitario, con poche concessioni alle autonomie, che però, sempre su modello sovietico, vengono concesse ad alcune nazionalità concentrate. Alla luce di tutto ciò, passiamo ora allo studio specifico dei due casi scelti: l'Ucraina e la Georgia.



**PARTE SECONDA**  
**PRIMO CASO DI STUDIO: L'UCRAINA**

**CAPITOLO III**  
**QUADRO DELLE MINORANZE IN UCRAINA**  
**E QUESTIONI SULL'IDENTITÀ NAZIONALE**

*1. Introduzione*

Analizzeremo ora il primo caso di studio prescelto, l'Ucraina. Come annunciato nella prima parte, l'Ucraina è oggetto di particolare interesse per lo studio delle condizioni delle minoranze nazionali, etniche e linguistiche, per la struttura amministrativa e per la sua peculiare situazione geopolitica e politica interna, che è strettamente connessa alle questioni nazionali. Innanzitutto, come abbiamo visto, è un paese che ha realizzato le aspirazioni all'indipendenza con lo scioglimento dell'Unione Sovietica, in seguito al quale c'è stata per la prima volta (con l'eccezione del periodo effimero d'indipendenza seguito alla prima guerra mondiale) la nascita di uno stato *nazionale* ucraino. Il paese presenta un ricco mosaico di minoranze nazionali, tra cui la numericamente maggiore è quella russa, e un'ampia diffusione della lingua russa accanto alla lingua ufficiale dello Stato, diffusione che travalica i confini della minoranza nazionale e che interessa larghi settori della popolazione “eticamente” ucraina. Dal punto di vista geopolitico, risente sia della vicinanza alla Federazione Russa sia di quella dell'Unione Europea, e pertanto ha finora evitato di collocarsi in modo inequivoco in campo internazionale, differenziandosi in questo rispetto ad altre repubbliche ex sovietiche in Europa come da un lato Estonia, Lettonia e Lituania, ormai integrate nell'Unione Europea, o, dall'altro, la Bielorussia, solidamente collocata nell'area d'influenza russa<sup>291</sup>. Lo stesso dibattito politico si è polarizzato, in particolare a partire dalle elezioni presidenziali del 2004, interessate dalla cosiddetta “rivoluzione arancione”, tra i portatori di istanze filo occidentali e filo russe, conflitto che peraltro si caratterizza anche territorialmente, con il manifestarsi di una sorta di

---

<sup>291</sup> Cfr. Kaare Dahl Martinsen, *The Russian-Belarusian Union and the Near Abroad*, Norwegian Institute for Defence Studies, Oslo June 2002

confine elettorale tra regioni in cui prevalgono le forze filo-occidentali, ossia quelle nord-occidentali, e quelle in cui predominano i partiti filo-russi, ossia quelle sud-orientali. Questa netta separazione si è mantenuta in tutte le elezioni successive<sup>292</sup>, fino a quelle del 2014, seguite ai fatti di *Majdan Nezaležnosti* (noti come *Jevromajdan*) ed al rovesciamento del presidente Viktor Fedorovič Janukovič. Come vedremo più diffusamente in seguito, la caduta di Janukovič ha portato in reazione alla secessione della Crimea ed alla sua annessione da parte della Federazione Russa e alla proclamata indipendenza delle Repubbliche Popolari di Donec'k e Luhans'k. L'intervento dell'esercito di Kiev in questi ultimi territori e la resistenza armata dei separatisti hanno condotto ad un vero stato di guerra che permane tutt'ora. Vedremo in seguito più dettagliatamente gli aspetti territoriali ed il problema del separatismo<sup>293</sup>.

## 2. Dati sulle minoranze e differenti caratteristiche d'insediamento

Secondo il censimento del 2001<sup>294</sup> gli ucraini (etnici) sono 37,5 milioni pari al 77,8% dell'intera popolazione. I russi sono il secondo gruppo più numeroso con 8,3 milioni di cittadini, pari al 17,3%. Dopo di questi, i gruppi etnici più numerosi, ma che comunque non raggiungono l'1% della popolazione, sono quelli di bielorusi, moldavi, tartari di Crimea, bulgari, ungheresi, rumeni, polacchi ed ebrei, con una popolazione che varia tra i 100 mila e i 300 mila abitanti ciascuno. Seguono (tra 30 mila e 100 mila cittadini) armeni, greci, tartari, rom, azeri, georgiani, tedeschi e gagauzi. Sotto i 30 mila troviamo infine i gruppi di estoni, curdi, caraiti, komi-permiacchi, kirghisi ed altri minori.

L'articolo 2 della legge<sup>295</sup> di ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie stabilisce che le previsioni della Carta si applichino alle seguenti 13

---

292 Le precedenti presidenziali del 1999 non mostravano invece particolare polarizzazione territoriale, che si è invece presentata, oltre che alle presidenziali del 2004, alle politiche del 2007, alle presidenziali del 2010 e alle politiche del 2012.

293 *Infra*, capitolo VIII

294 *Всеукраїнський перепис населення*, Державний комітет статистики України, (Censimento panucraino della popolazione, Comitato nazionale di statistica dell'Ucraina) <http://www.ukrcensus.gov.ua>

295 Закон України *про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин*, N. 802-IV, 15.05.2005 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 30, ст.259

minoranze: bielorusa, bulgara, gagauza, greca, ebraica, tartara di Crimea, moldava, tedesca, polacca, russa, rumena, slovacca ed ungherese<sup>296</sup>; minoranze, queste, riconosciute quindi ufficialmente. L'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, ritenendo che quest'elenco sia insufficiente perché esclude le minoranze più piccole e come tali ancor più esposte al rischio di estinzione, ha invitato il legislatore ucraino ad emendare la legge di ratifica per includere anche quelle armena, rom, krimčak e caraita<sup>297</sup>. Pur non modificando la normativa, le autorità ucraine hanno assicurato che sono considerate protette dalla Convenzione tutte le 130 “nazionalità” presenti nel paese: un approccio inclusivo apprezzato dal Comitato<sup>298</sup>.

Le varie minoranze hanno poi un insediamento di tipo diverso l'una dall'altra: alcune sono disperse, come gli ebrei, altre risiedono in maniera compatta in aree definite: per esempio i russi vivono principalmente nelle regioni sud orientali del paese, ai confini con la Russia e sul mar Nero, raggiungendo in Crimea il 67% della popolazione. La lingua russa è ancora usata in modo preponderante nelle città dell'Ucraina centrale, compresa la capitale Kiev. I tartari di Crimea abitano prevalentemente nella penisola, gli ungheresi e gli slovacchi in Transcarpazia, i rumeni in Bucovina, oggi chiamata regione di Cernauzzi, e nell'oblast' di Odessa. I bulgari nel sud-ovest (regioni di Odessa e Cherson), i greci, i gagauzi e i tedeschi risiedono anch'essi nel meridione. I polacchi nelle regioni del nord-ovest (Polissia e Volinia). Alcune minoranze poi vivono prevalentemente nelle aree urbane (i russi, gli ebrei, i polacchi, etc.), altre invece in aree rurali (i moldavi, i tartari, i bulgari, gli ungheresi, etc.)<sup>299</sup>.

---

296 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit.

297 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 29

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002, para. 101

298 *Ivi*, para. 33

299 Per una classificazione dettagliata cfr. la tabella in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 311

### 3. La questione dell'identità nazionale e il problema linguistico

#### 3.1 Identità nazionale ucraina versus slava orientale

In un paese caratterizzato da una tale multietnicità è interessante notare quale attitudine vi sia riguardo alla concezione della *identità* etnica ucraina. Stephen Shulman identifica due concezioni contrapposte<sup>300</sup>: quella che definisce “etnica ucraina” e quella “slava orientale”. Secondo la prima, gli elementi unificanti dell'identità ucraina sono la lingua e la cultura *ucraina*. Quest'idea è in letteratura spesso associata ad altri concetti, quali quelli di russificazione e colonialismo. L'opposta concezione, dell'identità slava orientale, considera invece come elemento caratterizzante l'“unità slava”, costituita dai due maggiori gruppi etnici presenti nel paese, ossia quello ucraino e quello russo. Secondo quest'idea la cultura e la storia russa ed ucraina sono fondamentalmente simili e in quest'ottica si considerano la cultura e la lingua russa, quindi, come profondamente radicate in Ucraina, tanto da costituire un elemento imprescindibile per un'identità che è, per l'appunto, slava orientale. Queste due diverse concezioni hanno un'influenza profonda sulla visione che gli ucraini hanno del loro paese rispetto alle aree confinanti: se per chi si riconosce nell'idea di unità slava *l'altro* è essenzialmente l'Europa occidentale e quindi si guarda più favorevolmente ad est, per mantenere legami politici, economici e culturali, per chi si riconosce invece in una concezione di identità nazionale eminentemente ucraina, *l'altro* è la Russia, storico e minaccioso dominatore “coloniale”, e bisogna guardare ad occidente<sup>301</sup>. Possiamo evidenziare come a grandi linee queste due concezioni siano territorialmente collocabili rispettivamente nelle aree occidentali ed orientali del paese, come influenzino le scelte politiche della popolazione delle varie regioni e come affondino le radici nella storia del paese, che ricordiamo, ha raggiunto gli attuali confini solo nel 1954, unendo territori con storie e antiche appartenenze diverse, come vedremo *infra* a breve.

---

300 Stephen Shulman, *The Contours of Civic and Ethnic National Identification in Ukraine*, *Europe-Asia Studies*, v. 56, no. I, January 2004, pp. 35-56

301 *Ibidem*

### *3.2 Il problema linguistico: una lingua nazionale da rafforzare e la questione della lingua russa*

La situazione attuale in Ucraina risente quindi di tutti gli elementi sopraccitati. La caduta del comunismo ha portato ad una trasformazione sociale drammatica, che ha avuto riflessi nella sfera politica, sociale, etnica, psicologica, storica, culturale, linguistica e religiosa<sup>302</sup>. Il problema linguistico riveste in questo contesto un ruolo di particolare rilevanza e la politica di “rivitalizzazione” della lingua ucraina dopo anni di predominio del russo ne è uno degli aspetti più evidenti. Il problema della lingua s'intreccia con le questioni nazionali e complica notevolmente il quadro, in quanto troviamo discrepanze tra l'appartenenza etnica e la lingua parlata. Osservando le statistiche si nota una popolazione divisa quasi equamente tra quanti parlano la lingua ucraina, la lingua russa e i bilingui. A questi si aggiunge una percentuale minore di quanti parlano una lingua ulteriore rispetto all'ucraino o al russo. Spesso si rileva però una predominanza dell'uso del russo nella comunicazione quotidiana: secondo un sondaggio nazionale, condotto durante le elezioni parlamentari del 1998, l'ucraino è risultato la lingua predominante nella comunicazione per il 39-40% degli intervistati, il russo per il 45%, mentre il 15-16% si sono identificati come bilingui. I dati forniti dagli attivisti che supportano il riconoscimento della lingua russa come ufficiale indicano un rapporto ancora più forte a favore del russo (45,7 russo, 19,8 ucraino, 23,5 bilingui). Mentre età e genere non sembrano influenzare la scelta della lingua, è invece rilevante il livello di istruzione: le persone con il livello di istruzione più elevato tendono ad indicare il russo come loro lingua. L'ucraino è scelto solo dal 16% degli intervistati con alto livello d'istruzione, mentre è la lingua di circa la metà di coloro che non hanno completato l'istruzione secondaria superiore. Infine c'è una notevole corrispondenza tra lingua e luogo di residenza: tra la popolazione dei villaggi rurali l'83% si identifica come etnicamente ucraina, l'80% si definisce di madrelingua ucraina e il 65% dice di utilizzare l'ucraino come lingua di comunicazione in famiglia. Viceversa tra la popolazione urbana c'è una discrepanza tra identificazione etnica e lingua usata: per esempio a Kiev il 77% ha risposto di

302 V. Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, cit., p. 109

essere ucraino, il 62% ha definito l'ucraino come propria madrelingua, ma solo il 14% ha dichiarato di usarlo nella comunicazione familiare<sup>303</sup>.

In base ai dati evidenziati, Viktor Stepanenko riassume in cinque punti la situazione linguistica dell'Ucraina, che riteniamo utile riportare a mo' di sintesi: innanzitutto l'Ucraina è un paese prevalentemente bilinguistico ucraino-russo. Poi ci sono discrepanze tra l'identificazione etnica e linguistica e tra i concetti di lingua materna e lingua di ogni giorno o d'uso familiare: questo è particolarmente vero per gli ucraini (etnici) russofoni e per le altre minoranze, che parlano prevalentemente russo. Ancora gli ucraini hanno, con riguardo al bilinguismo, un atteggiamento più flessibile rispetto ai russi. Quarto, l'ucraino è dominante nella parte occidentale del paese e nelle aree rurali, mentre il russo prevale nelle regioni centrali e meridionali e nelle città, compresa la capitale Kiev. Infine, tenuto conto della densità di popolazione nelle aree a prevalenza russofona e alla prevalenza sociale, economica e culturale delle aree urbane, si può ritenere che, in termini di “potenziale comunicativo”, il russo è dominante rispetto all'ucraino, a dispetto del quasi analogo “potenziale demografico” dei due gruppi di parlanti<sup>304</sup>.

Come abbiamo già avuto modo di vedere, la lingua è spesso indicata come elemento fondamentale dell'identità nazionale (o, come abbiamo già detto citando Benedict Anderson, per “immaginarsi comunità”). Questo assunto non può comunque essere considerato universale ed infatti abbiamo appena visto come una quota sostanziale di ucraini parlino prevalentemente una lingua diversa dall'ucraino, il russo appunto. Ma questo accade proprio in un paese in cui l'elemento linguistico è stato considerato fondamentale per la formazione di una coscienza nazionale. Scrive Anderson:

«Nel '700 l'Ucraino (piccolo russo) veniva tollerato con sprezzo come lingua di contadini. Ma nel 1789, Ivan Kotljarevs'kyj scrisse la sua *Eneide*, un poema satirico di enorme popolarità sulla vita degli ucraini. Nel 1804 fu fondata l'università di Charkov che divenne rapidamente il centro del fiorire della letteratura ucraina. Nel 1819 apparve la prima

---

303 Dati riportati in V. Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, cit., p. 113-115.

304 *Ibidem*



grammatica ucraina, solo 17 anni dopo quella russa ufficiale. E negli anni trenta dello stesso secolo, seguirono le opere di Taras Ševčenko, su cui Seton Watson osserva: “la formazione di un'accettata lingua letteraria ucraina deve più a lui che a chiunque altro. L'uso di tale lingua fu un passo fondamentale verso la formazione di una coscienza nazionale ucraina”»<sup>305</sup>.

Mentre la questione della multietnicità ucraina, come abbiamo visto<sup>306</sup>, era pressoché irrilevante per la politica dell'Impero Russo e dell'Unione Sovietica, che puntavano rispettivamente alla creazione di un'integrata “grande nazione russa” o del “popolo sovietico”, oggi è una questione centrale per l'Ucraina contemporanea, date anche le importanti implicazioni per la stabilità sociale e politica del paese e per la sicurezza geopolitica della regione<sup>307</sup>. Una delle sfide che si è trovata ad affrontare la nuova classe dirigente dell'Ucraina indipendente (configuratasi, aggiungiamo, come Stato nazionale degli ucraini) è stata appunto quella di creare una moderna nazione basata non solo su una componente etnica ma anche civica.

Le diverse concezioni dell'idea stessa di nazionalità ucraina e il diverso approccio nei confronti delle lingue ucraina e russa portano a rilevanti contraddizioni, che riscontreremo anche nei testi giuridici.

Tali questioni politico-culturali affondano le radici nella storia del paese: se infatti abbiamo precedentemente tratteggiato il quadro generale della storia e della politiche sulle nazionalità dell'Unione Sovietica, è bene ora considerare alcuni aspetti peculiari della storia ucraina.

### *3.3 Un'interpretazione storica della polarizzazione culturale tra est e ovest: le differenze tra territori ex russi ed ex austroungarici*

Pur avendo già tratteggiato l'evoluzione storica dell'area di riferimento, è bene indicare qui una peculiarità delle vicende dell'Ucraina che può aver influito sull'attuale polarizzazione politico-culturale tra est ed ovest. La multietnicità dell'Ucraina risente, come abbiamo visto, della secolare appartenenza all'Impero

---

305 B. Anderson, *Comunità immaginate, origini e fortuna dei nazionalismi*, cit., p. 85

306 *Supra*, capitolo II, paragrafo 3

307 V. Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, cit., p. 110

Russo prima e all'Unione Sovietica poi, paesi enormemente vasti e realmente multietnici. Dobbiamo ricordare che l'Ucraina ha conquistato la sua indipendenza solo una ventina d'anni fa, precisamente con la proclamazione d'indipendenza del 24 agosto 1991, confermata dal referendum popolare del 1 dicembre 1991, e che i suoi attuali confini sono stati tracciati solo nel 1954.

Precedentemente al 1991 il paese, in epoca moderna, aveva goduto solo di due brevi periodi di indipendenza: per alcuni anni in seguito alla ribellione dei cosacchi del 1648 e tra il 1917 e il 1921, periodo in cui si succedettero una serie di governi politicamente deboli<sup>308</sup>. A ciò si aggiunga che la posizione geografica del paese ha fatto sì che rappresenti un naturale crocevia tra oriente ed occidente e tra il sud (Turchia e Balcani) e il nord (Baltico e Scandinavia)<sup>309</sup>. Proprio in virtù della loro posizione geografica, i territori ucraini vennero, nel corso dei secoli, sottoposti a varie dominazioni, divenendo così parte di Stati diversi, ognuno dei quali cercò d'imporre la propria lingua ufficiale: l'Impero Mongolo, il Regno di Polonia, il Granducato di Lituania, il Canato di Crimea, il Regno d'Ungheria, lo Stato di Mosca e l'Impero Ottomano.

Nel periodo precedente la prima guerra mondiale troviamo un'Ucraina divisa tra l'Impero Austroungarico e quello Russo. Fu nei territori sottoposti agli Asburgo che, grazie anche al riconoscimento per le varie nazionalità del diritto di mantenere e coltivare la propria identità e lingua, prevedendone anche l'insegnamento nelle scuole e l'uso nella vita pubblica<sup>310</sup>, si verificò la nascita del nazionalismo ucraino che diede vita ad un forte movimento di liberazione nazionale, che proseguì anche dopo la prima guerra mondiale<sup>311</sup>. Ciò non accadde invece nella parte sottoposta al dominio dei Romanov: abbiamo visto come nemmeno la Costituzione imperiale russa del 1906 - pur contemporanea all'abolizione dei già citati decreti Valuev ed Emskij, che nella seconda metà del XIX secolo avevano rappresentato l'apice della russificazione dell'Ucraina in epoca zarista - non prevedesse tutele per le diversità linguistiche ma

---

308 Taras Kuzio, *Ukraine. The Unfinished Revolution*, Alliance Publishers, Londra 1992, p. 7

309 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 310

310 Cfr. articolo 19 del *Compromesso austroungarico (Österreichisch-Ungarischer Ausgleich / Kiegyezés)* del 1867.

311 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., pp. 137-138

imponesse l'uso del russo in ambito amministrativo e militare<sup>312</sup>.

Con la creazione dei nuovi Stati alla fine della prima guerra mondiale, alle vecchie politiche imperiali austriache e russe andarono a sovrapporsi le linee dettate dai nuovi governi: mentre per esempio la Slovacchia e l'Ungheria (sotto le cui amministrazioni ricadde, in anni diversi, l'attuale Transcarpazia) svilupparono una politica cosiddetta di “non intervento”, l'Unione Sovietica e la Polonia attuarono politiche finalizzate alla diffusione rispettivamente del russo e del polacco nelle aree sottoposte al loro governo<sup>313</sup>.

La seconda guerra mondiale portò a modifiche della composizione nazionale dell'Ucraina: oltre alle deportazioni di cui abbiamo già trattato, anche le modifiche dei confini, con l'allargamento ad ovest dell'Unione Sovietica, hanno contribuito all'inclusione di popolazione non etnicamente ucraina<sup>314</sup>. Dopo la guerra infatti l'Ucraina incorporò territori che prima rientravano nella sovranità di Stati confinanti, ampliandosi in particolare a discapito di Polonia, Romania e Cecoslovacchia. I nuovi confini dell'Unione Sovietica ripresero, con alcune esclusioni<sup>315</sup>, quelli fissati dal protocollo aggiuntivo al Patto di non aggressione tedesco sovietico del 1939, meglio noto come Patto Molotov-Ribbentrop<sup>316</sup>. L'articolo 2 infatti stabiliva la spartizione della Polonia in due sfere di influenza, giungendo anche a prevedere la scomparsa dello Stato polacco, indicando come confine approssimativo le linee dei fiumi Narev, Vistola e San; l'articolo 3 riconosceva invece l'interesse sovietico nella regione rumena della Bessarabia. Alla fine della seconda guerra mondiale quindi l'Ucraina incorporerà un vasto territorio già appartenuto alla Polonia e comprendente, tra le altre, le città di Leopoli, Luc'k e Stanyslaviv (oggi Ivano-Frankivs'k), e la Bessarabia

---

312 *Ibidem*

313 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.

314 Il fenomeno ovviamente non riguardò solo l'Ucraina ma anche Bielorussia e Russia che videro parimenti ampliato il loro territorio, oltre alle nuove repubbliche annesse all'Unione: la Moldova e i paesi baltici. Sulle deportazioni dai paesi baltici cfr. ad esempio: Giovanni Bensi, *Nazionalità in Urss, le radici del conflitto*, Xenia Edizioni, Milano 1990, pp. 157-169

315 Per esempio la Lituania, che sarà incorporata nell'Urss era stata collocata, dal Patto Molotov-Ribbentrop, nella zona d'influenza tedesca e non sovietica.

316 *Договор о ненападении между Германией и Советским Союзом и Секретный дополнительный протокол к договору о ненападении между Германией и Советским Союзом*, Москва, 23 августа 1939 года, reperibile in [http://www.istorik.ru/library/documents/molotov\\_ribbentrop/text.htm](http://www.istorik.ru/library/documents/molotov_ribbentrop/text.htm)

meridionale, già rumena. In seguito al Patto Molotov-Ribbentrop l'Urss integrò 13 milioni di nuovi cittadini il 43% dei quali di lingua polacca e circa un terzo di lingua ucraina<sup>317</sup>. La restante parte della Bessarabia, incorporata dall'Unione Sovietica, andrà a costituire la Repubblica Socialista Sovietica Moldava a cui sarà trasferita anche l'area dell'attuale Transnistria, in precedenza Ucraina. Scomparirà invece la Repubblica Autonoma Moldava che era stata costituita nell'anteguerra all'interno dell'Ucraina, con il passaggio dei territori transnistriani alla Rss Moldava e il ritorno dei territori occidentali (tra cui il vecchio capoluogo Balta) all'Ucraina. L'Ucraina incorporerà anche un altro territorio, la Russia Subcarpatica (nota anche come Rutenia Subcarpatica ed oggi denominata Transcarpazia), territorio in precedenza cecoslovacco e passato all'Ungheria filo-nazista in virtù del Primo Arbitrato di Vienna del 2 novembre 1938. La configurazione degli attuali confini ucraini sarà poi completata all'epoca di Chruščëv, con la cessione della Crimea all'Ucraina da parte della Rssfs Russa<sup>318</sup>. Si ricordi inoltre che dopo la guerra, con un decreto pubblicato sull'*Izvestja*, era stata annunciata la soppressione della Repubblica Autonoma di Crimea e la sua trasformazione in Regione di Crimea, annunciando la deportazione, per tradimento collettivo, dei tartari, in realtà già di fatto deportati, come abbiamo detto, tra l'ottobre 1943 e il giugno 1944<sup>319</sup>.

Ecco quindi che mentre l'Ucraina occidentale, ossia il territorio in parte già appartenente all'Impero Austroungarico prima e in particolare alla Polonia poi, e che per minor tempo ha fatto parte dell'Unione Sovietica, ha visto nascere e svilupparsi la lingua nazionale ed è diventata la culla del nazionalismo ucraino, ciò è avvenuto in maniera minore (o non è affatto avvenuto) nelle aree orientali.

Non pare invece aver influito sul sentimento antirusso il ricordo della già citata carestia staliniana (*holodomor*): le regioni occidentali dove oggi è più forte il nazionalismo ucraino non furono infatti interessate dalla grande carestia (in quanto all'epoca non erano appunto parte dell'Urss) che invece colpì le regioni maggiormente integrate con la Russia.

---

317 F. Bettanin, *Il lungo terrore, politica e repressioni in Urss 1917-1953*, cit., p. 192

318 Decisione del Presidium del Soviet Supremo 19 febbraio 1954

319 Nicolas Werth, *Storia della Russia nel Novecento*, il Mulino, Bologna 2000, p. 408

Come più volte ricordato, queste differenti concezioni politiche, nazionali e culturali portano ad una polarizzazione che interessa anche la sfera politica.

#### *4. La rappresentanza politica delle minoranze*

##### *4.1 Il quadro politico, dalla Rivoluzione Arancione alla crisi del 2014*

Alcuni autori sostengono che le istituzioni costituiscono una cornice per le relazioni interetniche e che la forma di tali relazioni e il grado di conflittualità dipendono appunto, in buona parte, dalle istituzioni nazionali e dalle caratteristiche del sistema politico<sup>320</sup>. In genere, un'inadeguata rappresentanza politica di gruppi specifici, quali le minoranze etniche, nazionali e linguistiche, vengono considerati un problema di legittimazione ed efficacia del sistema politico democratico. Per esempio l'inadeguata rappresentanza delle minoranze può portare alienazione rispetto alla realtà sociale del paese e indurre alla formulazione di proposte secessioniste, mentre invece l'inclusione può aiutare a prevenire l'insorgere di conflitti etnici<sup>321</sup>.

È pertanto utile tracciare il quadro degli strumenti della rappresentanza politica delle minoranze in Ucraina. Dato che l'interesse di questa ricerca è principalmente finalizzato ai risvolti territoriali della presenza di minoranze ci limiteremo a considerare le minoranze concentrate, in quanto uniche ad avere la possibilità concreta di sollevare istanze autonomistiche o magari addirittura indipendentiste.

Non sarebbe però possibile comprendere appieno la questione senza tracciare il quadro politico del paese nell'ultimo decennio. L'attuale complessa situazione ucraina, infatti, può essere fatta risalire alla fase apertasi con la fine della presidenza di Leonid Danylovyč Kučma, segnata da quella che è stata definita la “rivoluzione arancione”, ossia le contestazioni della vittoria del candidato del Partito delle Regioni Viktor Fëdorovyč Janukovyč, sostenuto dall'uscente Kučma, alle elezioni del

---

320 Irina S. Khmelko, Elena Semenova, Sergej Teleshun, Alexej Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, reperibile in <http://www.vidkryty-ochi.org.ua/2011/02/regionalism-in-ukraine-and-its-role-in.html>

321 *Ibidem*

21 novembre 2004. È in questo momento che si delinea una polarizzazione del voto tra le regioni centro-settentrionali del paese e quelle sud-orientali. Se infatti fino alle elezioni presidenziali del 1999 il consenso ai principali candidati (Kučma e il candidato del Partito Comunista Petro Mykolajovyč Symonenko) non seguiva chiare linee territoriali, le presidenziali del 2004 inaugurano una stagione, durata fino al 2014 e ancora in auge, seppur, come vedremo, con un indebolimento, che vede appunto formarsi una sorta di confine, indicativamente lungo il corso del fiume Dnepr (ma ponendo nel “settore orientale” anche le regioni di Odessa, Mykolayiv e Cherson), tra le regioni dell'ovest in cui prevalgono i candidati ed i partiti, per usare una semplificazione, filo-occidentali o nazionalisti e quelle dell'est dove invece solitamente vincono i cosiddetti filo-russi. Questa divisione territoriale si ripresenta puntualmente a tutte le consultazioni elettorali successive: le politiche del 2007, le presidenziali del 2010 e le politiche del 2012. Si confronti per esempio il dato del voto di ballottaggio nelle elezioni presidenziali del 2010: Janukovyč prevale nelle regioni sud-orientali (Odes'ka, Mykolayivs'ka, Dnipropetrovs'ka, Charkivs'ka, Donec'ka, Luhans'ka, Zaporiz'ka, Chersons'ka, Crimea e città di Sevastopoli), la Tymošenko in quelle del nord-ovest (Zakarpats'ka, L'vivs'ka, Volyns'ka, Ivano-Frankivs'ka, Ternopil's'ka, Rivnens'ka, Chmel'nyč'ka, Černivec'ka, Žytomyrs'ka, Vinnic'ka, Kiyivs'ka, Černihivs'ka, Sums'ka, Poltavs'ka, Čerkas'ka, Kirovohrads'ka e città di Kiev), segnando un confine netto tra est ed ovest, che riprende esattamente quello realizzatosi nelle precedenti elezioni politiche<sup>322</sup>.

Tornando alla vittoria di Viktor Fëdorovyč Janukovyč alle presidenziali del 2004, questa fu contestata in seguito a denunciate irregolarità, riconosciute anche dall'Osce, anche attraverso una serie di dimostrazioni di piazza che portarono la Corte Suprema ucraina a decidere l'annullamento del voto e la ripetizione delle elezioni il 26 dicembre, consultazioni che videro l'affermazione dell'oppositore Viktor Andrijojvyč Juščenko. Questi avvenimenti sono diventati noti come Rivoluzione Arancione, dal colore scelto dai manifestanti favorevoli a Juščenko. Non è questa la sede per sviluppare analisi e esprimere valutazioni sulla rivoluzione arancione, anche

---

322 Центральна виборча комісія <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011>

considerando la breve esperienza da essa scaturita e caratterizzata da una certa instabilità di governo: a causa dei contrasti interni alla coalizione di maggioranza nel 2005 cade il primo governo di Julija Volodymyrivna Tymošenko e tra il 2006 e il 2007 diviene, in seguito a nuove elezioni politiche, di nuovo primo ministro Janukovyč. Con le nuove elezioni anticipate nel 2007 la Tymošenko, ottiene per la seconda volta la carica di primo ministro. Le presidenziali del 2010 vedono l'affermazione di Janukovyč, che si impone al ballottaggio contro la Tymošenko. Da notare la netta sconfitta dell'uscente Juščenko, già trionfatore nella rivoluzione arancione, che al primo turno superò di poco solo il 5%. È interessante vedere come si rafforza il bipolarismo tra filo-russi e filo-occidentali, riflettendosi anche in una polarizzazione verso due partiti principali. Nel campo degli "arancioni" si è rafforzato il Blocco Julija Tymošenko a discapito di Nostra Ucraina di Juščenko e degli alleati minori. Nel campo filo-russo si osserva un processo di polarizzazione analogo verso il Partito delle Regioni, che prende voti soprattutto al Partito Comunista, un tempo principale forza di riferimento dei filo-russi, che ha registrato una continua diminuzione dei consensi, salvo un incremento alle politiche del 2012. Per quanto riguarda la collocazione politica dei principali movimenti ucraini, il partito Bat'kivščyna della Tymošenko (perno del Blocco Julija Tymošenko) e l'Unione Popolare Nostra Ucraina sono membri osservatori del Partito Popolare Europeo<sup>323</sup>, mentre il Partito delle Regioni ha avviato una collaborazione con il gruppo parlamentare dei Socialisti e Democratici Europei<sup>324</sup>, tuttavia, come preannunciato sopra, le linee di consenso seguono schemi territoriali prima che ideologici.

Il contrasto politico si acutizza a partire dalla fine del 2013 e precipita in una gravissima crisi. Ricordiamo i principali passaggi: a novembre il Governo sospende il procedimento per la firma di un trattato di associazione con l'Unione Europea.

---

323 Lista dei partiti politici aderenti al Partito Popolare Europeo, reperibile in [http://www.epp.eu/pdf/EPP\\_MEMBERPARTIES\\_1-06-2010.pdf](http://www.epp.eu/pdf/EPP_MEMBERPARTIES_1-06-2010.pdf)

324 Comunicato stampa del Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo del 14 ottobre 2010, reperibile in <http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=134806&section=NER&category=NEWS>

L'Ue aveva proposto condizioni dure di un prestito del Fondo Monetario Internazionale (presentate il 20 novembre 2013), che comprendevano grandi tagli di bilancio e un aumento del 40% delle bollette del gas ed inoltre la Russia aveva bloccato le importazioni. La Russia s'era offerta di acquistare 15 miliardi in titoli ucraini e concedere uno sconto di un terzo sul gas.

Il 21 novembre comincia una manifestazione dell'opposizione nel centro di Kiev, che viene dispersa il 30 e ricostituita il 1 dicembre. La piazza diviene un presidio permanente e vengono erette anche delle barricate. Il 16 gennaio il Parlamento vota delle leggi sulla sicurezza, che prevedono misure rigorose contro i manifestanti ed inaspriscono le pene (3 anni per distribuzione di materiale estremista, divieto di fare colonne con più di 5 veicoli, 15 giorni di arresto per montare tende o palchi senza autorizzazione, 7 anni per minacce a un poliziotto). Dato lo stallo della situazione il 28 gennaio si dimette il capo del governo Mykola Janovyč Azarov ma le opposizioni rifiutano la proposta del Presidente di costituire un governo di unità nazionale. Nasce il governo guidato da Serhij Hennadijovyč Arbuzov. I manifestanti non sono soddisfatti e chiedono le dimissioni del Presidente. La situazione precipita a partire dal 18 febbraio, il 20 febbraio gli scontri tra i manifestanti e la polizia, con l'intervento di cecchini, provocano circa 80 morti. Il 21 febbraio viene redatto un compromesso con la mediazione dei ministri degli esteri francese, polacco e tedesco, promossa dall'Unione Europea, sottoscritto dal presidente Janukovyč, che prevede una riforma costituzionale, un governo di unità nazionale e nuove elezioni entro dicembre. Il giorno dopo, il 22, il Parlamento, in violazione dell'accordo, vota l'impeachment di Janukovyč, e, il 23, nomina il presidente della Rada, Oleksandr Valentynovyč Turčynov, Presidente ad interim, convocando al contempo nuove elezioni per il 25 maggio. Da sottolineare come questo avviene con una forzatura costituzionale: la procedura per la rimozione del Presidente, prevista dall'articolo 111 della Costituzione, richiede infatti un voto favorevole alla rimozione del Presidente di tre quarti dei deputati e un preventivo vaglio della Corte Costituzionale e della Corte Suprema<sup>325</sup>. La maggioranza necessaria non viene raggiunta per dieci voti e

---

325 Articolo 111. Il presidente dell'Ucraina può essere rimosso dal suo ufficio dalla Verchovna Rada dell'Ucraina, secondo una procedura di impeachment se commette tradimento o altro crimine.

La questione di rimozione del Presidente dell'Ucraina dal suo ufficio secondo una procedura di



non viene richiesto il necessario parere a nessuna delle due Corti. Il Presidente Janukovyč scompare per alcuni giorni per riapparire il 28 da Rostov sul Don, in Russia, da dove si dichiara ancora presidente legittimo dell'Ucraina.

Il nuovo quadro politico porta a contestazioni nelle zone meridionali ed orientali del paese, più legate politicamente e culturalmente alla Russia e bacino elettorale del partito di Janukovyč.

Il 27 febbraio 2014 il Soviet Supremo della Crimea costringe alle dimissioni il Presidente del Consiglio Anatolij Vladimirovič Mogilëv, esponente del Partito delle Regioni, ed elegge Sergej Valer'evič Aksënov di Unità Russa, senza chiedere il consenso del Presidente dell'Ucraina. L'intervento russo nella regione impedisce la reazione del governo di Kiev. Il 16 marzo la Crimea decide, con un discusso referendum, la secessione dall'Ucraina e l'adesione alla Federazione Russa, che

---

impeachment sarà iniziata dalla maggioranza della composizione costituzionale della Verchovna Rada.

La Verchovna Rada dell'Ucraina stabilirà una commissione investigativa speciale temporanea, composta da procuratore speciale e da investigatori speciali per condurre un'indagine.

Le conclusioni ed i suggerimenti della commissione investigativa temporanea saranno tenute in considerazione dalla Verchovna Rada dell'Ucraina

In base alle prove, la Verchovna Rada dell'Ucraina, adotterà la decisione di sollevare le accuse contro il Presidente dell'Ucraina, con una maggioranza di almeno due terzi della sua composizione costituzionale.

Le decisioni di rimozione del Presidente dell'Ucraina dal suo ufficio secondo la procedura di impeachment, sarà adottata dalla Verchovna Rada dell'Ucraina con una maggioranza di almeno tre quarti della sua composizione costituzionale, previa verifica da parte della Corte Costituzionale dell'Ucraina e il recepimento della sua opinione sull'osservanza della procedura costituzionale di indagine e valutazione del caso per l'impeachment, e previo il recepimento dell'opinione della Corte Suprema dell'Ucraina sul fatto che gli atti di cui è accusato il Presidente dell'Ucraina, contengano elementi di tradimento o altro crimine.

Стаття 111. Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту ініціюється більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Для проведення розслідування Верховна Рада України створює спеціальну тимчасову слідчу комісію, до складу якої включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

Висновки і пропозиції тимчасової слідчої комісії розглядаються на засіданні Верховної Ради України.

За наявності підстав Верховна Рада України не менш як двома третинами від її конституційного складу приймає рішення про звинувачення Президента України.

Рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома четвертими від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпічмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

accoglie quindi la Crimea e Sebastopoli come due nuovi soggetti della federazione<sup>326</sup>. In modo analogo si proclamano indipendenti le regioni di Donec'k e Luhans'k. Il 7 aprile la sede dell'Amministrazione Regionale di Donec'k viene occupata e viene proclamata la Repubblica Popolare di Donec'k. 14 aprile vengono occupati edifici pubblici in altre città, come Slovjansk e Mariupol'. L'8 aprile sono occupati gli uffici dell'amministrazione regionale di Luhans'k e il 27 viene proclamata la Repubblica Popolare di Luhans'k. L'11 maggio due referendum sanciscono l'indipendenza delle due repubbliche che, il 25, si federano nello Stato federale di Novorossija. La reazione militare del governo di Kiev provoca una situazione di vera e propria guerra civile che purtroppo, al momento della redazione di questa ricerca, è ancora ben al di là dall'essere risolta.

Le elezioni presidenziali e politiche del 2014 si tengono in questo clima di forte tensione. Le elezioni presidenziali del 25 maggio vedono l'affermazione del candidato filo-occidentale Petro Oleksijovyč Porošenko con il 54,69%. Il secondo candidato per numero di voti è la Tymošenko, che si ferma al 12,82%. Il candidato del Partito delle Regioni Mychajlo Markovyč Dobkin si classifica solo sesto con il 3,03% dei consensi, dietro l'ex compagno di partito Sergij Leonidovyč Tihipko del partito Forte Ucraina (5,23%). Porošenko, si presenta come indipendente, sostenuto dall'Alleanza Democratica Ucraina per la Riforma (Udar) di Vitalij Volodymyrovič Klyčko. Magnate dell'industria dolciaria ha rivestito ruoli di governo sia in esecutivi filo-occidentali (Segretario del consiglio nazionale di sicurezza e difesa durante la presidenza Juščenko nel 2005, Ministro degli Affari Esteri nel governo Tymošenko tra il 2009 e il 2010), sia filo-russi (Ministro del Commercio e dello Sviluppo Economico nel governo Azarov nel 2012).

Le successive elezioni del Parlamento hanno visto una profonda mutazione del quadro politico, con la scomparsa del Partito delle Regioni, che decide di non presentarsi, e il forte ridimensionamento del Partito Comunista che, per la prima volta, con il 3,8%, non supera la soglia di sbarramento e rimane fuori dal parlamento. L'eredità delle forze filo-russe è raccolta dal Blocco d'Opposizione che raggiunge

---

326 Tratteremo più dettagliatamente la questione crimeana *infra*, capitolo VIII paragrafo 4

solo il 9,4% ed è l'unico partito considerato “filo-russo” ad entrare in parlamento. Primo partito si colloca la nuova forza creata dal Primo Ministro Arsenij Petrovyč Jacenjuk e dal Presidente ad interim Turčynov, fuoriusciti dal partito della Tymošenko: il Fronte Popolare (22,14%). Questo è seguito dal Blocco Porošenko, espressione del presidente, che ottiene il 21,82. A sorpresa terza forza è il nuovo partito cristiano conservatore Samopomič (Autosufficienza) con il 10,97. Il Partito Radicale, di destra, raggiunge il 7,44 e fortemente ridimensionato è Bat'kivščyna, di Julija Tymošenko che si ferma al 5,68% (19,86 alle elezioni precedenti). Ridimensionata anche l'estrema destra: né Svoboda né Pravyj Sektor superano lo sbarramento al proporzionale ottenendo però rispettivamente 6 ed 1 seggio in collegi maggioritari.

#### *4.2 Le organizzazioni politiche delle minoranze*

Per quanto riguarda la collocazione politica delle minoranze e le loro organizzazioni, innanzitutto una distinzione va fatta tra la minoranza russa e le altre minoranze territorialmente concentrate. La minoranza russa rappresenta circa il 20% della popolazione del paese, mentre la lingua russa è largamente diffusa anche tra la popolazione etnicamente ucraina. Il tema dell'ufficializzazione della lingua russa è particolarmente dibattuto nel paese, con un acceso contrasto tra chi sostiene l'opportunità di dare un qualche status di ufficialità alla lingua considerata la sua ampia diffusione nel paese e chi si oppone risolutamente ad un'ipotesi di questo tipo, in quanto rischierebbe di marginalizzare il ruolo della lingua ucraina che, come abbiamo già visto, ha un potenziale di diffusione minore rispetto al russo, a causa della prevalenza di quest'ultimo nei centri urbani e nelle classi sociali più istruite. Il fatto che uno dei primi provvedimenti della nuova maggioranza, adottato nei giorni immediatamente successivi alla destituzione del presidente Janukovyč, sia stata l'abolizione della legge sulle lingue del 2012<sup>327</sup>, provvedimento di certo non necessario nell'immediato a ricostruire le strutture dello Stato, ma che anzi ha esacerbato uno scontro già molto duro nel paese, dimostra la delicatezza del tema.

---

<sup>327</sup> *Infra*, capitolo VI

Fino alla crisi del 2014 quindi vediamo una prevalenza del voto nelle regioni russofone innanzitutto verso il Partito delle Regioni, principale catalizzatore del voto russo grazie alle sue proposte in favore di un rafforzamento delle autonomie regionali, di una politica estera favorevole ai rapporti con la Federazione Russa e di conferire lo status di seconda lingua ufficiale alla lingua russa<sup>328</sup>. Scorrendo il programma elettorale del Partito per le elezioni del 2010<sup>329</sup> notiamo infatti un paragrafo intitolato *forti regioni – solido Stato (syl'ni regiony – micna deržava)* in cui, tra l'altro, si propone un aumento dei poteri e delle responsabilità delle regioni, il riconoscimento delle «individualità e della libertà delle comunità locali», la creazione di un «nuovo modello costituzionale» che attribuisca alle regioni «i necessari poteri finanziari», etc. È chiaro che queste sono solo dichiarazioni programmatiche, tuttavia danno l'idea di una, almeno annunciata, volontà di decentramento da parte del partito di maggioranza. La questione della lingua russa è affrontata, seppur con alcune variazioni dovute alla contingenza politica: se il presidente Janukovyč a settembre 2009 dichiarava «farò di tutto per portare il russo a seconda lingua statale», a marzo 2010 diceva «la lingua ucraina si svilupperà come unica lingua dello Stato», in quanto la difesa a oltranza del russo era un elemento problematico per gli elettori del Centro e dell'Ovest<sup>330</sup>.

Accanto al Partito delle Regioni sono stati favoriti nel voto dai russofoni, seppur con risultati inferiori, il Partito Comunista e il Partito Socialista: i due partiti, entrambi eredi del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, pur concentrando la loro proposta su temi economici (proponendo un più o meno penetrante intervento dello Stato nell'economia: il partito Comunista su posizioni decisamente anticapitaliste, il Partito Socialista, che si presenta come un partito con posizioni vicine alla socialdemocrazia europea, favorevole a riforme economiche guidate), godono del consenso della popolazione di lingua russa, grazie a una politica anti-nazionalista sul piano interno e favorevole a stringere legami più stretti con la Russia in politica estera (e addirittura, nel caso del Pcu a determinare una qualche forma confederativa). Entrambi i partiti

---

328 Holley E. Hansen, *Ethnic Voting and Representation: Minority Russians in Post-Soviet States*, PhD. dissertation, University of Iowa, 2009, pp. 82-87

329 Програма партії регіонів reperibile in <http://www.partyofregions.org.ua/ru/about/program>

330 Orietta Moscatelli, Mauro De Bonis, *Il russo dopo l'Urss*, in *Lingua è potere*, I quaderni speciali di Limes anno 2 n. 3, gruppo editoriale L'Espresso, Roma 2010, p. 192

sono favorevoli alla concessione dello status di lingua ufficiale al russo. Il consenso di questi partiti è tuttavia sceso in favore del Partito delle Regioni<sup>331</sup>: il Pcu alle elezioni del 1998 risultò il primo partito con il 24,7%. Nel 2007 ottenne solo il 5,4%, per poi risalire nel 2012 al 13,2%, ma per scendere poi di nuovo, come abbiamo visto, al 3,8 nel 2014, tanto da non raggiungere lo sbarramento per ottenere seggi.

Alle presidenziali del 2014 seppur Porošenko prevalga in tutti i collegi elettorali del paese (con esclusione di un collegio nell'oblast' di Charkiv dove prevale Dobkin), si nota comunque il permanere dell'ideale confine tra regioni nord-occidentali e sud-orientali, con un'astensione particolarmente elevata nelle regioni tradizionalmente filo-russe: mentre negli oblast' occidentali si giunge anche all'80% di partecipazione al voto, in alcuni collegi del sud-est non si raggiunge il 50%. Il dato totale nel paese è del 52,42% degli aventi diritto. Da considerare poi che regioni un tempo feudo del Partito delle Regioni non votano a causa della secessione in atto (tutta la Crimea e molti collegi nelle regioni di Donec'k e Luhan'sk, tra cui i due capoluoghi). Lo stesso consenso del presidente Porošenko varia dal 69,92 della regione di Leopoli al 33,01 di Luhans'k e in nessuno degli oblast' sud-orientali supera il 50%. Specularmente il candidato del Partito delle Regioni Dobkin, non supera l'1% in nessuno degli oblast' centro-settentrionali, con l'esclusione della Transcarpazia, Černihiv, Sumy e Poltava. Le elezioni politiche del 2014 vedono il “Blocco d'Opposizione” come unico partito considerato “filo-russo” ad entrare in parlamento. Scorrendo il suo programma politico notiamo una parte dedicata alla questione linguistica, in cui si dice che il Partito «assicurerà il pieno sviluppo dell'ucraino come lingua di Stato ma provvederà alla opportunità per le comunità di determinare lo status del russo e delle altre lingue come lingue regionali, nelle aree fortemente popolate dalle minoranze etniche» e propone anche «lo sviluppo delle lingue regionali nel campo della giustizia, cultura, istruzione e nei servizi amministrativi»<sup>332</sup>.

Considerando i partiti che raccolgono la maggior parte dei consensi nelle regioni prevalentemente russofone, notiamo come essi non si configurino come movimenti

---

331 H. E. Hansen, *Ethnic Voting and Representation: Minority Russians in Post-Soviet States*, cit., pp. 82-87

332 Платформа Оппозиционного блока, in <http://opposition.org.ua/platform.html>

“delle minoranze” ma comunque come partiti che si rivolgono alla generalità dell'elettorato ucraino. Questo innanzitutto è dovuto a una questione politico-culturale, ossia alla resistenza dei russofoni ad identificarsi e definirsi come minoranza, in virtù di una concezione di nazionalità panaslava che abbiamo già trattato in precedenza, ma anche alla normativa che disciplina i partiti politici nel paese. La Legge *sui partiti politici* del 2001 prevede la registrazione dei partiti, senza proibire che essi siano costituiti su base etnica (proibisce invece che un partito fomenti una conflittualità su base etnica, religiosa o razziale<sup>333</sup>). Tuttavia l'articolo 10 della legge stabilisce che per presentare la lista debbano essere raccolte 10.000 firme in non meno di due terzi delle regioni dell'Ucraina ed inoltre che queste firme devono essere raccolte in non meno dei due terzi dei distretti di queste regioni<sup>334</sup>. A queste condizioni è evidente che le minoranze concentrate difficilmente otterranno di presentare liste etnicamente caratterizzate. Vanno inoltre segnalati i cambiamenti nelle legge elettorale: nel 2006 era stato eliminato il sistema misto maggioritario/proporzionale, utilizzato nelle elezioni del 1998 e del 2002, introducendo un sistema totalmente proporzionale. La Commissione di Venezia ha a questo proposito rilevato che nel disegnare le circoscrizioni elettorali si è tenuto conto della concentrazione territoriale delle minoranze<sup>335</sup>. Ricordiamo anche che alcuni autori ritengono che il sistema proporzionale consente in genere una miglior rappresentanza dei gruppi minoritari, mentre invece il sistema maggioritario tende ad escluderli dal processo decisionale<sup>336</sup>. Tuttavia nel 2011, a pochi mesi dalle elezioni del 2012, è stato reintrodotta il sistema misto: più precisamente 225 seggi vengono attribuiti con il sistema proporzionale e 225 col maggioritario. La riforma del 2011 ha peraltro innalzato lo sbarramento dal 3 al 5%<sup>337</sup>.

È chiaro che con simili requisiti solo le minoranze diffuse o molto ampie, e in

---

333 I. S. Khmelko, E. Semenova, S. Teleshun, A. Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, cit.

334 Oleh Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, JEMIE – Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe, Vol. 7 (2008), by European Centre for Minority Issues, p. 17

335 European Commission for Democracy through Law, *Electoral Law and National Minorities*, Strasbourg, 25 January 2000

336 Duverger, cit in I. S. Khmelko, E. Semenova, S. Teleshun, A. Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, cit.

337 *Ucraina: Parlamento approva sistema elettorale misto*, La voce della Russia, 18.11.2011, reperibile in <http://italian.ruvr.ru/2011/11/18/60607451/>

particolare quella russa, sembrano poter essere in grado di presentare liste “nazionali”. Tuttavia i partiti “etnici” non sembrano godere del favore dell'elettorato; per esempio guardiamo appunto alla minoranza russa: il partito Blocco Russo<sup>338</sup>, che si propone come rappresentante degli interessi della comunità russa, dopo gli insoddisfacenti risultati alle elezioni del 2002, dove non ha raggiunto l'1%, si è in seguito presentato assieme al Partito delle Regioni. Viceversa ha avuto alcuni consensi a livello locale: per esempio ha avuto una buona affermazione alle elezioni del 2010 del Consiglio della città di Sebastopoli, dove è risultato il terzo partito, dopo il Partito delle Regioni ed il Partito Comunista<sup>339</sup>. Anche il partito “Unità Russa”, il cui leader Aksënov, come abbiamo visto, è stato uno dei protagonisti della secessione crimeana ed è attualmente ricercato dalla giustizia ucraina, ha avuto una diffusione limitata alla Crimea e comunque con risultati non particolarmente brillanti (4,02 alle ultime elezioni del Soviet Supremo della Crimea prima della annessione alla Russia, contro il 48,9 del Partito delle Regioni).

Da notare che sia il partito Unità Russa<sup>340</sup>, sia Blocco Russo<sup>341</sup>, sono stati recentemente posti fuori legge dal Tribunale Amministrativo Distrettuale di Kiev, rispettivamente il 30 aprile ed il 13 maggio 2014, su istanza del Ministero della Giustizia, per attività atte al rovesciamento dell'ordine costituzionale e alla violazione dell'integrità territoriale dell'Ucraina.

Dobbiamo quindi rilevare che, a differenza che nelle repubbliche baltiche, non è emerso in Ucraina alcun partito che reclaims la rappresentanza esclusiva della minoranza russa e quindi l'Ucraina è priva di una specifica forza politica russa.

Considerando ora le altre minoranze concentrate, oltre alla minoranza russa che come abbiamo visto ha una situazione assolutamente peculiare, sono comunque

---

338 <http://rusblok.in.ua/>

339 Официальные результаты голосования по выборам в Севастопольский городской совет <http://sevnews.info/rus/view-news/vybory-Oficialnye-rezultaty-golosovaniya-po-vyboram-v-Sevastopolskij-gorodskoj-sovet/1568>

340 Суд заборонив діяльність партії Аксєнова “Русское единство” в Україні, ТЧН, 30.04.2014, in <http://tsn.ua/politika/sud-zaboroniv-diyalnist-partiyi-aksonova-russkoe-edinstvo-v-ukrayini-347718.html>

341 Ганна Бока, Ця партія підтримувала на виборах Олега Царьова, поки він не зняв свою кандидатуру, ТЧН, 13.05.2014 in <http://tsn.ua/politika/sud-zaboroniv-diyalnist-separatistskoyi-partiyi-russkiy-blok-349363.html>

pochi i casi di minoranze che si siano date organizzazioni di rappresentanza politica. Mentre sono numerose le associazioni culturali, in pochi casi queste assumono una funzione di partito, sostanzialmente solo nel caso degli ungheresi di Transcarpazia. Secondo Viktor Stepanenko questo sarebbe dovuto al successo della strategia *aperta* dei partiti e movimenti politici democratici ucraini dei primi anni '90: gruppi come il Movimento Popolare dell'Ucraina (Ruch) (oggi parte di Nostra Ucraina) avrebbero facilitato l'integrazione civica e politica delle diverse parti della società orientate alla democrazia, includendo anche i gruppi minoritari, attorno all'idea delle riforme democratiche<sup>342</sup>.

Una significativa eccezione sono i partiti ungheresi della Transcarpazia. Nella regione esistono due organizzazioni politico-culturali, l'Unione Democratica degli Ungheresi d'Ucraina (Umdsz) e l'Associazione di Cultura Ungherese in Transcarpazia (Kmksz), alle quali sono collegati due partiti politici, il Partito Democratico degli Ungheresi e il Partito degli Ungheresi d'Ucraina, che, nel 2010, hanno ottenuto entrambi rappresentanza nel Consiglio Regionale della Transcarpazia<sup>343</sup>. Accanto alle organizzazioni ungheresi nella regione opera anche la Società Culturale Rutena, che si propone la tutela degli interessi dei ruteni subcarpatici (rusyn).

La rappresentanza a livello nazionale degli ungheresi nella precedente legislatura, terminata con la crisi del 2014, vedeva la presenza di un rappresentante ungherese, István Gajdos (Ištván Ferencovyč Hajdoš<sup>344</sup>), presidente dell'Umdsz, eletto nelle liste del Partito delle Regioni (e precedentemente nel collegio elettorale 72 di Berehove/Beregszász nella legislatura 2002-2006, aderendo allora al gruppo del Partito Socialista d'Ucraina). Gajdos, in seguito alla scomparsa di fatto del Partito delle Regioni, nel 2014 ha deciso di non concorrere alle elezioni e si è dimesso da Presidente dell'Umdsz. Precedentemente, nella legislatura 1998-2002, il collegio era stato vinto da Miklós Kovács (Mykola Mykolajovyč Kovač), esponente dell'altra

---

342 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 337

343 *В облсовет Закарпаття прошли две венгерские партии*, Media International Group Ukraine, 01.11.2010 <http://mignews.com.ua/ru/articles/48494.html>

344 Vengono indicati anche i nomi tradotti in ucraino in quanto in questa forma sono indicati nel sito internet del Parlamento <http://iportal.rada.gov.ua> e negli atti ufficiali.



organizzazione degli ungheresi, eletto come indipendente e poi, dal 2000, membro del gruppo politico 'Solidarnist', allora partito dell'attuale presidente Porošenko ma all'epoca legato al presidente Kučma.

In occasione del ritorno del sistema elettorale misto, da parte ungherese si era richiesto di formare un collegio a maggioranza ungherese, che permettesse l'elezione di un esponente della minoranza<sup>345</sup>. Ai primi di settembre 2014 la Kmkosz ha ribadito la richiesta di prendere in considerazione gli interessi degli ungheresi di Transcarpazia in occasione dell'approvazione della Legge dell'Ucraina №709 - VII *sulle modifiche a taluni atti legislativi dell'Ucraina migliorare la legislazione sulle elezioni*<sup>346</sup>. Nonostante questo non sia avvenuto, c'è stato un eletto ungherese, esponente questa volta della Kmkosz, nelle liste del Blocco Porošenko, László Brenzovics (Vasyl' Ivanovyč Brenzovyč)<sup>347</sup>, in seguito all'accordo stipulato tra la Kmkosz e il candidato Porošenko il 1 maggio<sup>348</sup>, definito come «l'unico candidato presidente che si è fatto carico dei problemi degli ungheresi»<sup>349</sup>.

Nonostante questo la Kmkosz ha annunciato un ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per chiedere la modifica dei collegi elettorali<sup>350</sup>.

Rappresentanza parlamentare ha avuto anche la comunità rumena, concentrata soprattutto nell'oblast' di Cernauzzi (Bucovina), che, nella legislatura precedente alla crisi del 2014, ha anch'essa assicurato il sostegno al Partito della Regioni. In occasione delle elezioni del 2010 Ion Popescu (Ivan Vasylovyč Popesku), presidente del Consiglio nazionale dell'Unione Interregionale 'Comunità Rumena in Ucraina' (Ui Cru), parlamentare indipendente presente in tutte le legislature dal 1994 al 2014 (con eccezione di quella 2002-2006), componente del gruppo del partito 'Solidarnist'

---

345 Володимир Мартин, *Угорські ризики*, ZN,UA, 26.09.2014 in

<http://gazeta.dt.ua/internal/ugorski-riziki-.html>

346 Владислав Гулевич, *Выборы в Верховную раду: венгры Закарпатья подают иск в Европейский суд*, 02.10.2014, in <http://3rm.info/print:page,1,51402-vybory-v-verhovnyyu-radu-venгры-zakarpatya-podayut-isk-v-evropeyskiy-sud.html>

347 Аргур Корнієнко, *Закарпатський сепаратизм*, LB.ua, 09.12.2014 in [http://society.lb.ua/life/2014/12/09/288637\\_zakarpatskiy\\_separatizm.html](http://society.lb.ua/life/2014/12/09/288637_zakarpatskiy_separatizm.html)

348 Comunicato della Kmkosz, *A KMKSZ megállapodást írt alá Petro Porosenko elnökjelölttel* in <http://www.karpatalja.com.ua/kmkosz/hir968.html>

349 Comunicato della Kmkosz, *A kárpátaljai magyarok Porosenkónak szavaztak bizalmat*, in <http://www.karpatalja.com.ua/kmkosz/hir987.html>

350 Владислав Гулевич, *Выборы в Верховную раду: венгры Закарпатья подают иск в Европейский суд*, 02.10.2014, in <http://3rm.info/print:page,1,51402-vybory-v-verhovnyyu-radu-venгры-zakarpatya-podayut-isk-v-evropeyskiy-sud.html>

nella legislatura 1998-2002 e poi eletto nelle liste del Partito delle Regioni nel 2006, 2007 e 2010, membro dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, dichiarava che «il candidato Janukovyč e il suo partito sono gli unici che hanno denunciato i tentativi degli attuali detentori del potere di assimilare le minoranze», mentre di contro «sia Juščenko sia la Tymošenko hanno discriminato le comunità (minoritarie) ed ostacolato il loro accesso all'istruzione nella loro madrelingua»<sup>351</sup>.

In seguito alla crisi del 2014 la Ui Cru cambia orientamento, dapprima chiedendo ufficialmente al proprio presidente e rappresentante Popescu di abbandonare il Partito delle Regioni, deprecando l'assunzione della visione del partito di governo «a scapito delle aspirazioni europeiste della comunità e della leadership storica dell'Ui Cru» ed esprimendo «sostegno incondizionato al percorso europeo dell'Ucraina»<sup>352</sup>.

In vista delle elezioni presidenziali, il Congresso dei rumeni d'Ucraina del 16 maggio 2014 esprime il proprio sostegno alla candidatura di Julija Tymošenko, affermando che «la divisione dello Stato è un fenomeno puramente politico gestito da coloro che vogliono distruggere l'Ucraina», auspicando la presenza delle minoranze nel futuro parlamento e nei consigli locali e considerando la Tymošenko l'unico candidato che abbia le qualità di «un politico audace, con spirito patriottico, autorevole in Ucraina e sulla scena internazionale, in grado di unire sotto la sua leadership le regioni del paese»<sup>353</sup>.

Per quanto riguarda l'Ui Cru, l'organizzazione ha ufficializzato il sostegno a Petro Porošenko il quale, in seguito a un incontro con la delegazione dell'organizzazione si sarebbe impegnato a sostenere la protezione della comunità rumena «in conformità con la Convenzione quadro sulla protezione dei diritti delle minoranze del Consiglio d'Europa, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, etc.» e che «sarà mantenuta la rete di formazione in lingue minoritarie» oltre ad incrementare i rapporti con Romania e Moldova<sup>354</sup>.

---

351 *Romanian-born Ukraine MP Decries Bucharest Lack of Support*, Nine O'Clock.ro <http://www.nineoclock.ro/romanianborn-ukraine-mp-decries-bucharest-lack-of-support/>

352 Comunicato dell'«Unione Interregionale Comunità Rumena in Ucraina», pubblicato in <http://www.moldova.org/romanii-din-ucraina-vor-ca-deputatul-popescu-sa-paraseasca-partidul-regiunilor>

353 Romeo Crîsmaru, *Romanii din Ucraina, intre Porosenko si Timosenko*, Jurnal Românesc, 22.05.2014, reperibile in <http://www.jurnalromanesc.ro/jr1/index.php/component/k2/item/661-romanii-din-ucraina-intre-porosenko-si-timosenko.html>

354 *Ibidem*

Per quanto riguarda la minoranza bulgara, concentrata nell'oblast' di Odessa e in particolare nella Bessarabia meridionale, anch'essa ha ottenuto un rappresentante in parlamento nella figura di Anton Ivanovyč Kisse, presidente dell'Associazione dei Bulgari d'Ucraina (Abu). Eletto per la prima volta nel 2002 nel collegio 136, aderisce nel 2004 al neonato gruppo parlamentare *Vidrodžennja* (Rinnovamento), che, presentatosi alle elezioni successive, si rivelerà effimero. Rieletto nel 2012 nel collegio 142 non aderisce ad alcuna forza politica e, candidato con successo alle politiche del 2014, aderisce al gruppo *Ekonomičnyj rozvitok* (Sviluppo economico) che non fa riferimento ad alcun partito presentatosi alle elezioni. Consultando i comunicati dell'Abu non si rinvencono, a differenza delle organizzazioni rumene e ungheresi, dichiarazioni di sostegno ad un determinato candidato presidente o partito politico.

Mentre quindi notiamo una tendenza, tra le organizzazioni delle minoranze, al sostegno delle forze filo-russe nella fase precedente alla crisi del 2014, motivata in particolare con una maggiore sensibilità alle tematiche delle minoranze e alla legge sulle lingue minoritarie<sup>355</sup>, sostegno che poi si è spostato verso le forze filo-occidentali, i rappresentanti della minoranza tartara di Crimea si sono sempre espressi a favore di candidati e forze politiche filo-occidentali. Alle presidenziali del 2010, ad esempio, il Medžlis, il consiglio espressione della minoranza tartara, ha accordato il sostegno alla candidata Tymošenko, ritenendo di esprimersi a favore di un candidato «che professasse valori democratici e pronto a perseguire una politica di integrazione europea ed euro-atlantica»<sup>356</sup>. Ciò è facilmente spiegabile in quanto il diretto competitore della minoranza tartara di Crimea non è tanto il governo di Kiev quanto quelli di Sebastopoli e Simferopol', solidamente controllati dalla maggioranza russa (ricordiamo che la Crimea è l'unica regione ucraina a maggioranza non solo linguistica ma anche nazionale russa) e dalle forze politiche sua espressione. Come vedremo nel dettaglio quando ci occuperemo specificamente di Crimea<sup>357</sup>, la posizione dell'organizzazione tartara non è cambiata dopo i fatti di piazza

---

355 *Infra*, capitolo VI

356 *Has Madzhlis decided to Vote for Timoshenko in the First Round?* 23.12.2009, <http://www.millifirka.org/content/4362>

357 *Infra*, capitolo VIII, paragrafo 4

Indipendenza. Il Medžlis ha infatti deciso di boicottare il referendum per l'annessione alla Federazione Russa e partecipare, per quanto possibile, alle elezioni ucraine: Mustafa Cemilev (Mustafa Džemilev) è stato eletto alla Verchovna Rada nelle liste del Blocco Porošenko. Da notare peraltro la scomparsa delle forze filo-occidentali e tartare nel nuovo Soviet di Stato della Repubblica di Crimea "russa" (organo che sostituisce il Soviet Supremo della Repubblica Autonoma di Crimea "ucraina"), che, eletto su candidature espressione non più delle forze politiche ucraine ma russe, viene composto da ben settanta deputati di Russia Unita, partito del presidente della Federazione Russa Vladimir Vladimirovič Putin, e cinque del Partito Liberal Democratico di Russia, il movimento di estrema destra guidato da Vladimir Vol'fovič Žirinovskij<sup>358</sup>.

Alla luce di quanto sopra considerato, è dunque bene sottolineare come sia da evitare la facile semplificazione di motivare la polarizzazione regionale del consenso politico con la sola presenza (o assenza) di gruppi minoritari (e specificamente russi). In realtà le differenze nazionali sono solo un aspetto delle divisioni politiche in Ucraina: alcuni studi evidenziano come la formazione dei partiti politici negli stati postsovietici sia spesso avvenuta assemblando gruppi di potere preesistenti, tanto che molti partiti (soprattutto al centro dello schieramento politico) non rispecchiano alcuna particolare tendenza ideologica<sup>359</sup>. A differenza che in altri paesi già comunisti, dove ci sono gruppi che rappresentano la minoranza russa e gruppi di chiara matrice nazionalista, i gruppi politici in Ucraina si sono formati per lo più su altri principi, specialmente coagulandosi attorno ad interessi economici e regionali: per esempio, per citare alcuni tra i partiti maggiori, il Partito delle Regioni è legato alla classe dirigente industriale dell'area di Donec'k, il Blocco Tymošenko è collegato all'industria petrolifera e del gas<sup>360</sup> e l'attuale presidente Porošenko è un magnate dell'industria dolciaria.

---

358 Lista dei deputati reperibile nel sito del Soviet di Stato della Crimea:

<http://www.crimea.gov.ru/structure/deputies>

359 I. S. Khmelko, E. Semenova, S. Teleshun, A. Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, cit.

360 *Ibidem*

Sulla commistione di affari e politica in Ucraina cfr. anche Stefano Vergine, *Tangentopoli ucraina*, in L'Espresso, n. 34, 25 agosto 2011, pp. 84-87

Le minoranze si sono quindi orientate verso forze politiche nazionali decidendo di volta in volta quali sembravano più inclini a farsi carico delle loro istanze: prima le forze filo-russe perché favorevoli ad una maggiore autonomia regionale e al riconoscimento di un ruolo della lingua russa e (necessariamente) delle altre lingue minoritarie (con la motivata eccezione dei tartari di Crimea), oggi le forze filo-occidentali che risultano vincitrici dell'asprissimo scontro seguito alla crisi del 2014. Considerando gli equilibri politici sotto questo aspetto, era stato sottolineato come cavalcare gli aspetti nazionalistici sarebbe stato controproducente: secondo alcuni, infatti, la questione etnica ed il nazionalismo sono stati tra i principali fattori della sconfitta di Juščenko, che, durante la sua presidenza, ha sostenuto gruppi espressamente anti-russi: suscitare tensioni etniche o sfavorire attivamente il gruppo nazionale russo equivarrebbe infatti ad un “suicidio politico” in quanto contrasterebbe con gli interessi dei maggiori gruppi economici ucraini. Sono questi gruppi economici ad avere una sostanziale influenza sulla politica ucraina ed eventuali conflitti etnici sarebbero contrari ai loro interessi: pertanto la polarizzazione est-ovest dell'Ucraina sarebbe maggiormente spiegabile sotto il profilo economico che non sotto quello etnico-linguistico<sup>361</sup>. Non è infatti irrilevante che nella legislatura 2010-2014 circa un terzo dei parlamentari (rapporto che arriva circa alla metà, considerando solo gli eletti del Partito delle Regioni) fossero uomini d'affari o manager di grandi e medie imprese<sup>362</sup>. Secondo Oleh Protsyk in questo quadro le fortune di un partito politico sono legate più alla possibilità di catalizzare i voti concentrati a livello regionale che ad avanzare proposte politiche basate su concetti ideologici universali<sup>363</sup>.

La crisi del 2014 cambia radicalmente questo quadro, estromettendo l'élite politico-economica dell'area del Donbass e consentendo una nuova vitalità a forze nazionaliste estremiste, quando non esplicitamente neonaziste (il partito Svoboda, Pravyj Sektor e formazioni paramilitari attive nel conflitto quale il Battaglione Azov). Dato il conflitto armato che adesso è in corso, le considerazioni avanzate da

---

361 I. S. Khmelko, E. Semenova, S. Teleshun, A. Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, cit.

362 *Ibidem*

363 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.

chi riteneva rischioso e “suicida” utilizzare la leva del nazionalismo per ottenere risultati politici sembrano confermate in tutta la loro drammaticità.

## CAPITOLO IV

### LE MINORANZE NELLA COSTITUZIONE UCRAINA

#### *1. Introduzione*

Affrontiamo ora nel dettaglio il quadro legislativo dedicato alla disciplina delle minoranze etniche, nazionali e linguistiche. L'analisi della situazione normativa non può che muovere dalla legge fondamentale del paese, ossia dalla sua Costituzione<sup>364</sup>. È infatti la Costituzione la fonte dei più importanti diritti e garanzie per le minoranze<sup>365</sup>. Vedremo poi la legislazione ordinaria, soffermandoci sulle difficoltà di innovare rispetto ad un quadro datato che, per quanto riguarda in particolare la disciplina dell'uso delle lingue, ha visto solo nel 2012 il superamento di norme risalenti all'epoca sovietica, mettendo in luce come la situazione, dopo le più volte citate vicende del 2013-2014, sia di nuovo incerta. Si osserva comunque la vigenza di norme precedenti alla promulgazione della Costituzione, quest'ultima avvenuta cinque anni dopo il conseguimento dell'indipendenza, il 28 giugno 1996. L'approvazione della Costituzione è avvenuta in conformità all'impegno preso dall'Ucraina al momento della sua ammissione al Consiglio d'Europa, di adottare, entro un anno, una Costituzione che fosse conforme agli standard dell'organizzazione<sup>366</sup>. I cinque anni per l'adozione del testo della Costituzione hanno rappresentato il processo più lungo per l'adozione di una nuova legge fondamentale tra tutte le repubbliche ex sovietiche<sup>367</sup>. Secondo l'opinione di Gwendolyn Sasse, ripresa da Irina Ulasiuk, questo indica una «mancanza di consenso sulla nuova struttura dello Stato e sull'identità nazionale» che ha fatto sì che la Costituzione rappresentasse un «compromesso minimo sotto ogni aspetto e spesso contraddittorio»<sup>368</sup>. Cercheremo di mettere in luce come appunto queste

364 Конституція України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

365 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 325

366 Pace (Parliamentary Assembly Council of Europe), *Opinion No. 190 (1995) On the Application by Ukraine for Membership of the Council of Europe*, point 11 v., reperibile in <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP1190.htm>

367 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 148

368 Gwendolyn Sasse, *Conflict-Prevention in a Transition State: The Crimean Issue in Post-Soviet Ukraine*, Nationalism and Ethnic Politics, Volume 8, Number 2, 2002, p. 13

contraddizioni, relativamente alla disciplina delle minoranze, si trovino sia nella Costituzione, sia emergano nella comparazione tra questo e la legislazione ordinaria.

## 2. Definizioni problematiche: “Popolo ucraino”, “nazione ucraina”, “minoranze”, “popoli indigeni”

Già nel preambolo della Costituzione troviamo degli aspetti rilevanti ai fini della presente ricerca. È significativo che già qui, e addirittura al primo punto, si riconosca la varietà etnica del popolo ucraino<sup>369</sup>, sottolineando esplicitamente che il popolo ucraino è costituito dai cittadini di tutte le nazionalità.

È interessante comparare questo punto del preambolo con l'articolo 11<sup>370</sup>, posto nel primo capitolo della Costituzione, dedicato ai *principi generali*: mentre il preambolo descrive l'unità del popolo ucraino, indipendentemente dalla affiliazione a un gruppo nazionale, l'articolo 11, pur ribadendo la multietnicità, attribuisce agli ucraini (etnici) un ruolo preminente, indicando lo Stato come promotore del “consolidamento” e dello “sviluppo della *nazione ucraina*”. L'articolo prevede poi un'estesa tutela dei diritti dei popoli indigeni e delle minoranze «in cambio della loro lealtà allo Stato e della loro integrazione nella nazione politica ucraina»<sup>371</sup>. Questo riflette la volontà del legislatore di contemperare elementi civici ed etnici per costruire la definizione di popolo ucraino<sup>372</sup>, riconoscendo la multietnicità del paese e quindi l'esistenza di un vincolo civico e non etnico-nazionale alla base dello Stato, ma al contempo

---

369 La Verchovna Rada dell'Ucraina nel nome del popolo ucraino, i cittadini dell'Ucraina di tutte le nazionalità (omissis)  
adotta questa Costituzione, la Legge Fondamentale dell'Ucraina.

Верховна Рада України від імені Українського народу - громадян України всіх національностей, (omissis)  
приймає цю Конституцію - Основний Закон України

370 Articolo 11. Lo Stato promuove il consolidamento e lo sviluppo della nazione ucraina, della sua consapevolezza storica, delle sue tradizioni e cultura, ed anche lo sviluppo dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di tutti i popoli indigeni e delle minoranze dell'Ucraina.

Стаття 11. Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України

371 Taras Kuzio, *Ukraine State e Nation Building*, Routledge Studies of Societies in Transition, London-New York 1998, p. 148

372 *Ibidem*



enfaticamente le caratteristiche peculiari proprie della nazione ucraina. Questi aspetti possono risultare contraddittori, come già sottolineato, e derivano appunto dal fatto che l'Ucraina diventa indipendente riaffermando la propria caratterizzazione nazionale, scontrandosi però con la realtà profondamente multi-etnica del paese. Tali contraddizioni sono quindi effetto del necessario compromesso politico che c'è stato alla base della redazione della Carta Costituzionale.

Si noti come la Costituzione qui ponga un obbligo positivo a carico dello Stato (lo Stato «*promuove* il consolidamento e lo sviluppo della nazione ucraina»)

Dall'articolo possiamo ricavare una gerarchia implicita tra le comunità residenti in Ucraina: il popolo ucraino (*ukrajins'kyj narod*) che comprende i cittadini dell'Ucraina di ogni nazionalità, poi la nazione ucraina (*ukrajins'ka nacija*) ossia gli ucraini etnici; seguono i popoli indigeni (*korinni narody*) e le minoranze nazionali (*nacional'ni menšyny*)<sup>373</sup>. Evidenziamo come la Costituzione non dia una definizione né di minoranze nazionali né di popoli indigeni, rimandando ad una legge ordinaria la disciplina di dettaglio dei loro diritti (articolo 92 comma 3 Costituzione<sup>374</sup>), disciplina che però, come vedremo meglio in seguito, non è mai stata approvata. Parleremo del problema dei popoli indigeni quando tratteremo specificamente della Crimea: per ora ci limitiamo a ricordare come in dottrina non sia pacifica la constatazione dell'esistenza di popoli indigeni in Ucraina e che comunque la discussione in merito sembri dover riguardare esclusivamente i tartari di Crimea<sup>375</sup>.

### 3. Il problema linguistico

Vista la concezione della comunità nazionale, osserviamo ora come la Costituzione

373 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 149

374 Articolo 92. Sono stabiliti esclusivamente da leggi dell'Ucraina:

(numeri 1, 2, omissis)

3) I diritti dei popoli indigeni e delle minoranze nazionali;

(numeri 4 – 22 omissis)

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

(numeri 1, 2 omissis)

3) права корінних народів і національних меншин;

(numeri 4 – 22 omissis)

375 *Infra*, capitolo VIII, paragrafo 4.2.2

affronta il tema dei diritti linguistici delle minoranze. L'articolo 10<sup>376</sup> identifica come unica lingua di Stato l'ucraino. Non si limita a riconoscerla tale, ma prosegue statuendo l'obbligo positivo a carico dello Stato di assicurarne il «completo sviluppo e funzionamento» in tutti i campi e su tutto il territorio nazionale. Anche la formulazione quindi di questo testo evidenzia la preoccupazione del legislatore verso una lingua che, pur riconosciuta come ufficiale, è vista come “insidiata” dalla diffusione della lingua russa, che, abbiamo visto, ha un “potenziale comunicativo” maggiore rispetto all'ucraino. Lo Stato quindi non può limitarsi ad avere un atteggiamento passivo nel confronto della questione linguistica ma deve svolgere una funzione promozionale della lingua ufficiale. A questo proposito Volodymyr Kulyk nota che «il posto centrale del gruppo titolare nella società è stato fissato nella Costituzione del 1996 e le leggi concernenti le problematiche di politica etnica sono state disegnate sul modello dello Stato-nazione»<sup>377</sup>.

La lingua russa la troviamo citata nel comma successivo, accostata alle altre lingue minoritarie, di cui la Costituzione garantisce il «libero sviluppo, l'uso e la protezione». La lettera dell'articolo pone il russo sullo stesso piano delle altre lingue minoritarie, tuttavia il fatto che sia l'unica tra queste lingue che viene esplicitamente citata nell'articolo, lo pone in una posizione privilegiata e ne evidenzia la specificità che gli deriva dalla sua ampia diffusione. Se volessimo creare una gerarchia tra le lingue tutelate dalla Costituzione porremmo quindi al vertice l'ucraino, unica lingua di Stato, poi il russo, che viene espressamente citato in quanto lingua materna o d'uso di una larga fascia della popolazione, e infine le altre lingue minoritarie, che non

---

376 Articolo 10. La lingua di Stato in Ucraina è la lingua ucraina. Lo Stato assicura il completo sviluppo e funzionamento della lingua ucraina in tutte le sfere della vita sociale e su tutto il territorio dell'Ucraina. In Ucraina sono garantiti il libero sviluppo, l'uso e la protezione del russo e delle altre lingue delle minoranze nazionali. Lo Stato promuove l'apprendimento delle lingue di comunicazione internazionale. L'uso delle lingue in Ucraina è garantito dalla Costituzione ed è stabilito dalla legge.

Стаття 10. Державною мовою в Україні є українська мова.

Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.

Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

377 Volodymyr Kulyk, *Constructing Common Sense: Language and Ethnicity in Ukrainian Public Discourse*, v. 29 n.2 *Ethnic and Racial Studies*, 2006, p. 300

vengono esplicitamente elencate. Il dibattito sulla eventuale assunzione del russo come seconda lingua ufficiale del paese è, come abbiamo già sottolineato, uno dei temi ricorrenti e più sentiti della politica ucraina e l'attuale formulazione dell'articolo 11 ha rappresentato, almeno finora, la sconfitta di quanti auspicavano l'elevazione dello status della lingua russa<sup>378</sup>. Evidenziamo anche la differenza terminologica fondamentale rispetto all'approccio che la lettera dell'articolo ha nei confronti delle due lingue: il russo *può* svilupparsi liberamente, mentre l'ucraino *deve* essere promosso dallo Stato<sup>379</sup>. Nella lettura delle bozze che precedono il testo approvato della Costituzione si nota come nessuna prevedesse lo status di lingua ufficiale a favore del russo, che restava appannaggio della sola lingua ucraina. Tuttavia si rileva come, per esempio, la bozza del marzo 1996 stabilisse che «in aree con una densa popolazione di cittadini appartenenti ad una o varie minoranze nazionali, la lingua accettata dalla maggioranza della popolazione di una certa località può essere usata nelle attività degli organi del potere dello Stato e delle organizzazioni statali, assieme alla lingua di Stato»<sup>380</sup>, formulazione che abbiamo visto essere caduta nella versione definitiva del testo poi approvato.

Interessante come la Costituzione imponga allo Stato (comma 4) di farsi anche carico di promuovere l'apprendimento delle lingue straniere, finalizzate alla comunicazione internazionale.

Infine (comma 5) l'articolo pone una riserva di legge per la disciplina dell'uso delle lingue: vedremo fra poco la legislazione ordinaria.

Il testo dell'articolo 10 ha quindi un certo grado di complessità e ambiguità<sup>381</sup>: possiamo rivolgerci alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha avuto modo di fornirne un'interpretazione "ufficiale". Nel dispositivo della sentenza sul *Caso dell'uso della lingua ucraina* del 14 dicembre 1999<sup>382</sup>, di cui la Corte fu investita su ricorso di cinquantun deputati, leggiamo quanto segue:

---

378 Kataryna Wolczuk, *The New Ukrainian Constitution: In Pursuit of a Compromise*, Centre for Economic Reform and Transformation, Edinburgh 1997, p. 9

379 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 152

380 K. Wolczuk, *The New Ukrainian Constitution: In Pursuit of a Compromise*, cit., p. 8

381 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 152

382 Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14.12.1999 (справа про застосування української мови)

«1. La disposizione dell'articolo 10 della Costituzione dell'Ucraina, per il quale “la lingua di Stato in Ucraina è la lingua ucraina”, dev'essere intesa nel senso che la lingua ucraina è il mezzo ufficiale di comunicazione obbligatorio in tutta l'Ucraina per l'esercizio delle competenze delle autorità pubbliche e dei governi locali (atti, attività, registri, documenti, etc.) e negli altri settori pubblici della vita sociale, stabiliti dalla legge (quinto comma dell'articolo 10 della Costituzione dell'Ucraina).

Insieme con la lingua ufficiale, nell'esercizio delle competenze esecutive da parte delle autorità locali, degli organi della Repubblica Autonoma di Crimea e degli organi delle amministrazioni locali, possono essere utilizzate la lingua russa e quelle delle altre minoranze nazionali, entro i limiti e le modalità stabilite dalle leggi dell'Ucraina.

2. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 10 della Costituzione e le leggi dell'Ucraina per garantire l'uso delle lingue in Ucraina, anche nel processo educativo, la lingua di insegnamento nella scuola materna, nella scuola secondaria generale, professionale-tecnica e superiore e negli istituti comunali di istruzione dell'Ucraina è l'ucraino.

Nelle istituzioni scolastiche statali e municipali, accanto alla lingua di Stato, in conformità con le disposizioni della Costituzione dell'Ucraina, tra cui il quinto comma dell'articolo 53, e con le leggi dell'Ucraina, nel processo di apprendimento possono essere utilizzate ed insegnate le lingue delle minoranze nazionali<sup>383</sup>.

3. (omissis)»

---

383 1. Положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким “державною мовою в Україні є українська мова”, треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України).

Поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

2. Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова.

У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

(punto 3 omissis)

La Corte stabilisce che la lingua ucraina è un mezzo di comunicazione obbligatorio su tutto il territorio dell'Ucraina per gli organi del potere statale e dell'amministrazione locale nell'esercizio delle loro funzioni (lingua degli atti, di lavoro, della corrispondenza, della comunicazione) così come nelle altre sfere pubbliche della vita sociale stabilite dalla legge. Tuttavia la decisione evidenzia anche che, assieme alla lingua di Stato, gli organi di autogoverno locale, come gli organi statali in Crimea, possono usare il russo e le altre lingue minoritarie nella cornice tracciata dalla legge.

La sentenza della Corte è stata inequivocabilmente percepita come finalizzata a rafforzare il ruolo della lingua ucraina, *in primis* escludendo, anche se implicitamente, il russo come lingua accettabile negli organi del potere centrale<sup>384</sup>, nondimeno la Corte stabilisce anche che ciò non può impedire la salvaguardia delle lingue minoritarie<sup>385</sup>. Secondo Irina Ulasiuk<sup>386</sup> la decisione può essere letta come reazione al dibattito sulla possibile ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie del Consiglio d'Europa<sup>387</sup> e alla particolare enfasi posta, a livello europeo, sul multilinguismo e sul bagaglio multiculturale.

È bene infine sottolineare che il giudice della Corte Costituzionale Oleksandr Mykolajovyč Myronenko ha voluto evidenziare la sua contrarietà alla decisione esprimendo un'opinione dissenziente, dove ritiene che, secondo la lettera della Costituzione, l'ucraino è la lingua ufficiale e di lavoro dello Stato ma non necessariamente della società o dei privati cittadini<sup>388</sup>. Inoltre la Corte è stata accusata da alcuni autori di non essere imparziale ma influenzata politicamente: Viktor Stepanenko riporta che gli attivisti per i diritti delle minoranze hanno lamentato che l'azione della Corte sembra finalizzata a sostenere gli obiettivi di "ucrainizzazione" sostenuti dal Governo e questo sarebbe dovuto all'influenza che l'Esecutivo esercita sulla Corte, specialmente nel campo della politica etnica. Stepanenko condivide il giudizio, ritenendo che che il sistema giudiziario del paese

---

384 V. Kulyk, *Constructing Common Sense: Language and Ethnicity in Ukrainian Public Discourse*, cit.

385 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 153

386 *Ibidem*

387 *Supra*, capitolo I, paragrafo 4.2

388 Opinione individuale (окрема думка) del giudice Oleksandr Mykolajovyč Myronenko, reperibile nel sito della Corte Costituzionale dell'Ucraina <http://www.ccu.gov.ua>

non sia ancora pienamente indipendente. A conferma di ciò ci sarebbero anche altre decisioni, come per esempio quella che ha bloccato la ratifica della Carta europea delle lingue regionali e minoritarie per vizi procedurali nel voto<sup>389</sup>, come vedremo in seguito con maggior dettaglio.

#### 4. Eguaglianza formale e il divieto dei “privilegi”

Proseguendo nella lettura della Costituzione è rilevante l'articolo 24<sup>390</sup>, posto nel capitolo secondo intitolato *Diritti, libertà e doveri dell'uomo e dei cittadini*. L'articolo pone il principio di eguaglianza formale e pertanto rileva per la tutela delle minoranze, laddove appunto proibisce la discriminazione basata sull'origine etnica e, elemento significativo<sup>391</sup>, sulla lingua. Come dicevamo l'articolo pone una tutela di tipo formale e non sostanziale, non prevedendo obblighi positivi di promozione per lo Stato. È bene sottolineare inoltre che il testo non solo proibisce le discriminazioni negative, le restrizioni (*obmežen'*), come vengono definite, ma anche le discriminazioni positive, i privilegi (*pryvilējiv*). Questo parrebbe escludere un intervento di promozione da parte dello Stato a tutela dei gruppi o delle lingue minoritarie, che costituirebbe, appunto, un privilegio basato sulla lingua o sull'origine etnica. Si pone quindi un problema interpretativo che dovrebbe essere risolto mediante un'interpretazione non eccessivamente restrittiva dell'articolo. A questo proposito vediamo come l'opinione sull'Ucraina del 2002 dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali abbia notato che «una previsione contenuta nell'articolo 24 della Costituzione che stabilisce che non ci possano essere privilegi basati sull'origine etnica è stata talvolta usata nei dibattiti pubblici come un argomento contro l'introduzione di speciali misure a

389 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., pp. 329-329

390 I cittadini hanno eguali diritti costituzionali e libertà e sono uguali davanti alla legge.

Non ci possono essere privilegi o restrizioni basati sulla razza, sul colore della pelle, sulle convinzioni politiche, religiose o d'altro tipo, sul sesso, sull'origine etnica e sociale, sullo stato delle proprietà, sul luogo di residenza, sulla lingua o su altre caratteristiche. (comma 3 omissis)

Стаття 24. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. (comma 3 omissis)

391 I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 156

beneficio delle persone appartenenti a minoranze nazionali (...)). L'*Advisory Committee* poi «sottolinea come tali misure non debbano essere considerate come un atto di discriminazione»<sup>392</sup>. Questo aspetto è stato ribadito nella sua seconda opinione e nella terza, l'ultima ad oggi, che hanno lamentato come l'articolo 24 sia ancora usato da varie autorità come «argomento contro l'introduzione di misure speciali a beneficio delle persone appartenenti a minoranze nazionali», mentre tali misure devono essere intese come finalizzate «a raggiungere una piena ed effettiva eguaglianza per le persone che appartengono ai gruppi minoritari più svantaggiati, come i tartari di Crimea e i rom»<sup>393</sup>. Parimenti il Comitato di Esperti della Carta europea delle lingue ha indicato come «le misure finalizzate alla protezione delle lingue delle minoranze nazionali sono per lo più atte ad informare del diritto di usarle in privato e in pubblico» ed invece si incoraggiano le autorità pubbliche a «prendere misure attive per supportare l'uso di queste lingue»<sup>394</sup>.

Rispetto al divieto di discriminazione inoltre la Seconda opinione dell'*Advisory Committee* ha sottolineato come non si sia sviluppata una legislazione dettagliata riguardante questo aspetto<sup>395</sup>, fatto ripreso anche nella Terza Opinione<sup>396</sup>.

##### 5. Altri aspetti riguardanti le minoranze

Obblighi di tipo positivo li troviamo, proseguendo la lettura del capitolo, nell'articolo

---

392 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010 para. 34, para. 166

393 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 13, 77

cf. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 13, 14, 49, 50, 51

394 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 101

395 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 66, 69

396 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 15, 40-45

53<sup>397</sup>, dedicato al diritto all'istruzione. Dopo il primo comma che statuisce il diritto all'istruzione per tutti, il quinto comma è riferito alle minoranze nazionali e garantisce loro il diritto di ricevere un'istruzione nella loro lingua, oltre al diritto di studiarla. Anche qui si pone una riserva di legge, in riferimento alla Legge *sull'istruzione* che vedremo *infra*. L'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'Osce Max Van der Stoel ha espresso approvazione per l'uso del verbo “garantire”, sia nell'articolo 53, sia nell'articolo 10, sottolineando la sua particolare importanza. In una sua lettera<sup>398</sup> al Ministro degli Affari Esteri ucraino, Anatolij Zlenko, l'Alto Commissario afferma:

«il legislatore non poteva usare espressione più forte. Ciò significa che il legislatore ha scelto un sistema obbligatorio e non permissivo di garanzia dei diritti. In una legge organica, il legislatore può formulare delle previsioni dettagliate riguardo al contenuto di tale diritto ma, una volta che la Costituzione ha garantito un diritto, l'esercizio effettivo di quel diritto non può essere legato ad un sistema di autorizzazioni<sup>399</sup>».

L'articolo 92, posto nel capitolo IV, dedicato alla *Verchovna Rada*, il Parlamento ucraino, indica due riserve di legge per le materie riguardanti, tra le altre, i diritti dei popoli indigeni e delle minoranze etniche (punto 3) e la procedura per l'uso delle

---

397 Articolo 53. Tutti hanno il diritto all'istruzione  
(commi 2, 3, 4 omissis)

Ai cittadini che appartengono a minoranze nazionali è garantito, in accordo con la legge, il diritto di ricevere un'istruzione nella loro lingua nativa o di studiare la loro lingua nativa negli istituti di educazione statali e comunali e le società culturali nazionali.

Стаття 53. Кожен має право на освіту.  
(commi 2, 3, 4 omissis)

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

398 L'Alto Commissario dell'Osce per le Minoranze Nazionali ha il compito di effettuare «“early warning” and, as appropriate, “early action” at the earliest possible stage “in regard to tensions involving national minority issues which have not yet developed beyond an early warning stage, but, in the judgement of the High Commissioner, have the potential to develop into a conflict within the OSCE area”» . A questo proposito può agire in modo formale od informale, anche in modo confidenziale, utilizzando gli strumenti della cosiddetta “quiet diplomacy”. Fonte: sito ufficiale dell'Alto Commissario dell'Osce per le minoranze nazionali  
<http://www.osce.org/hcnm/43201>

399 Lettera di Max Van der Stoel, Alto Commissario dell'Osce per le minoranze nazionale al Ministro degli Affari Esteri dell'Ucraina Anatolij Maksymovyč Zlenko, 12.01.2001, cit. in I. Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, cit., p. 155.



lingue (punto 4)<sup>400</sup>.

Infine notiamo come la conoscenza della lingua ufficiale sia espressamente indicata in Costituzione (con l'espressione “*volodije deržavnoju movoju*”<sup>401</sup>) come requisito necessario per le alte cariche dello Stato: questo lo ritroviamo nell'articolo 103 sul Presidente dell'Ucraina, nell'articolo 127, sui giudici, e nell'articolo 148, sui giudici della Corte Costituzionale. Significativo che non sia indicato questo requisito per i deputati del Parlamento.

#### 6. Una riforma in discussione, cenni

Per concludere l'analisi del quadro costituzionale è necessario far presente come, in seguito all'elezione del nuovo parlamento, seguita ai fatti di *Jevromajdan* (le dimostrazioni e l'occupazione di Piazza Indipendenza - *Majdan Nezaležnosti* - a Kiev), sia attualmente in discussione una riforma costituzionale di vasto rilievo, che, se approvata, cambierebbe significativamente il testo della Carta e che vedremo meglio in seguito<sup>402</sup>. La proposta è stata analizzata dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa nel 2014<sup>403</sup>, alla cui opinione ci riferiamo per la redazione di questo paragrafo. La bozza di riforma non tocca le questioni citate nei paragrafi precedenti, mentre incide significativamente, per quanto interessa la presente ricerca, sulla disciplina degli enti locali.

Nella versione del 2014 si ipotizzava l'aggiunta di un nuovo comma 2 all'articolo 143, che affrontava la questione linguistica in termini innovativi, essendo stato il

---

400 Articolo 92. le seguenti materie sono definite esclusivamente dalle leggi dell'Ucraina:

(numeri 1,2 omissis)

3) i diritti dei popoli indigeni e delle minoranze nazionali;

4) la procedura per l'uso delle lingue; (numeri 5-22 omissis).

Стаття 92. Виключно законами України визначаються:

(1, 2 omissis)

3) права корінних народів і національних меншин;

4) порядок застосування мов;

(5 - 22 omissis)

401 Ha padronanza della lingua di Stato.

402 *Infra*, capitolo VIII, paragrafo 3.3.2

403 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, endorsed by the Venice Commission at its 100th plenary session, Rome 10-11 October 2014, Strasbourg, 27 October 2014, Opinion no. 766/2014, CDL-AD(2014)037

tema fino ad allora trattato solo nella legislazione ordinaria, pur nella cornice dell'articolo 10. L'articolo stabiliva la possibilità di attribuire uno status speciale al russo e alle altre lingue minoritarie, prevedendo che i consigli di villaggio, di insediamento, di città, distretti e oblast «in accordo con la procedura stabilita dalla legge», avessero il potere di definire «uno status speciale per la lingua russa e le altre lingue delle minoranze entro i confini delle corrispondenti unità territoriali ed amministrative».

La Commissione di Venezia sottolineava come il nuovo testo ponesse questioni di armonizzazione con l'articolo 10 della Costituzione e con gli standard europei sulla protezione delle minoranze, in particolare con l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e con la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, nonché con le garanzie fissate nella legislazione ordinaria che, grazie alla Legge *sui principi sulla politica linguistica statale*, come vedremo a breve<sup>404</sup>, riconosce il diritto di rivolgersi alle autorità in ucraino o in russo e di usare altre lingue a livello regionale e locale, senza bisogno dell'approvazione della maggioranza del consiglio locale. La nuova disciplina quindi, introducendo la possibilità dei consigli locali di approvare uno status speciale per la lingua russa (a maggioranza, quindi con il 50% dei voti, come indicato nel commento della Commissione di Venezia), e subordinando l'adozione della lingua a tale approvazione, avrebbe ridotto la possibilità di utilizzare tale lingua nei confronti delle autorità locali, rispetto alla Legge *sui principi sulla politica linguistica statale* del 2012<sup>405</sup>. Tuttavia nella bozza successiva del 2015<sup>406</sup> tale previsione è stata eliminata, facendo sparire ogni riferimento alla questione linguistica.

---

404 *Infra*, capitolo VI, paragrafo 3

405 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, endorsed by the Venice Commission at its 100th plenary session, Rome 10-11 October 2014, Strasbourg, 27 October 2014, Opinion no. 766/2014, CDL-AD(2014)037, paragraphs 67, 68.

406 *Comparative Table Draft Constitutional Law of Ukraine "On Amending the Constitution of Ukraine (Regarding Territorial Structure and Local Administration"*, 17 June 2015, in *Congress of Local and Regional Authorities Report to the Congress on the Constitutionnal Revision Process and the New Amendments to the Ukrainian Constitution Regarding Decentralisation*, 18 giugno 2015, pp. 12-24

## CAPITOLO V

### LA LEGGE SULLE MINORANZE NAZIONALI IN UCRAINA DEL 1992

Affrontato il testo costituzionale, ci accostiamo ora alla legislazione ordinaria. La prima legge interamente dedicata al tema delle minoranze nazionali è quella del 1992, intitolata appunto Legge dell'Ucraina *sulle minoranze nazionali in Ucraina*<sup>407</sup>. Vedremo nel prossimo capitolo il difficoltoso iter d'approvazione di una legge sulle lingue e in particolare della Legge *sulla politica linguistica statale*, che è il secondo testo significativo in questo ambito e su cui, come vedremo, grava una complicata vicenda essendo stata abrogata dal Parlamento dopo la crisi del 2014, decisione però bloccata dal veto dell'allora presidente ad interim Turčynov.

Iniziamo dunque dalla legge del 1992. Secondo Volodymir Kulyk questa legge, pur prevedendo un ampio ventaglio di diritti etno-culturali, è orientata verso il modello *stato-nazione*. Si sottolinea inoltre come i russi siano considerati una minoranza pari alle altre e quindi non sia previsto alcuno status privilegiato per la lingua russa<sup>408</sup>.

Il preambolo della legge - dopo aver richiamato l'«interesse vitale della nazione ucraina e di tutte le nazionalità a costruire uno Stato indipendente e democratico», il riconoscimento e l'inviolabilità dei diritti umani e dei diritti delle nazionalità e gli impegni internazionali assunti dall'Ucraina - indica come scopo della legge «la garanzia del diritto al libero sviluppo per le minoranze nazionali».

L'articolo 1 riconosce il principio di eguaglianza formale<sup>409</sup>, stabilendo inoltre che lo

---

407 Закон України про національні меншини в Україні, N 2494-XII, 25 червня 1992 року *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1992, N 36, ст.529

408 V. Kulyk, *Constructing Common Sense: Language and Ethnicity in Ukrainian Public Discourse*, cit., p. 295

409 Articolo 1. L'Ucraina garantisce i cittadini della Repubblica, senza riguardo alla loro origine nazionale, uguali diritti politici, sociali, economici e culturali, e libertà; sostiene lo sviluppo della consapevolezza e dell'espressione della propria nazionalità.

Tutti i cittadini godono di eguale protezione da parte dello Stato.

Nel realizzare i diritti della persone che appartengono a minoranze nazionali, lo Stato procede dal fondamento che questi diritti sono parte integrante dei diritti umani universalmente riconosciuti.

Стаття 1. Україна гарантує громадянам республіки незалежно від їх національного походження рівні політичні, соціальні, економічні та культурні права і свободи, підтримує розвиток національної самосвідомості й самовиявлення.

Усі громадяни України користуються захистом держави на рівних підставах. При забезпеченні прав осіб, які належать до національних меншин, держава виходить з того, що вони є невід'ємною частиною загальнонавизначених прав людини.

Stato «sostiene lo sviluppo della consapevolezza e dell'espressione della propria nazionalità». Si noti che i diritti delle minoranze sono considerati parte integrante dei diritti umani universali. Il principio di eguaglianza formale, che qui è riconosciuto in funzione del godimento dei diritti politici, sociali, economici e culturali (secondo una definizione che richiama espressamente i due Patti della Nazioni Unite del 1966) e della protezione da parte dello Stato, è strettamente legato al principio di non discriminazione, postulato dall'articolo 18<sup>410</sup>, che proibisce «ogni limitazione, diretta od indiretta, dei diritti e delle libertà dei cittadini sulla base della loro nazionalità», prevedendo inoltre che la discriminazione sia punibile a norma di legge. Notiamo come, a differenza che nell'articolo 24 della Costituzione, che abbiamo già analizzato, questa norma proibisce esclusivamente le discriminazioni negative e non quelle positive, rendendo il significato dell'articolo meno ambiguo rispetto a quello che abbiamo visto essere il dettato costituzionale.

Possiamo ricondurre al principio di non discriminazione anche l'articolo 9, che garantisce il diritto per i membri delle minoranze nazionali ad essere eletti o nominati nei vari organi del potere pubblico, sulla base di eguali diritti<sup>411</sup>.

La legge offre anche una definizione di minoranza nazionale, all'articolo 3, che stabilisce che «appartengono alle minoranze nazionali i gruppi di cittadini che non sono di nazionalità ucraina, ma che mostrano sentimenti di auto-consapevolezza ed affinità nazionale<sup>412</sup>». La norma utilizza un criterio soggettivo («i sentimenti di auto-consapevolezza e affinità nazionale») e non elenca le minoranze tutelate. L'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha

---

410 Articolo 18. Ogni diretta o indiretta limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini sulla base della loro nazionalità è vietata e soggetta a punizione da parte della legge.

Стаття 18. Будь-яке пряме чи непряме обмеження прав і свобод громадян занациональною ознакою забороняється й карається законом

411 Articolo 9. I cittadini dell'Ucraina che appartengono a minoranze nazionali hanno il diritto, in condizioni di parità, di essere eletti o nominati in qualunque posizione nei corpi legislativi, esecutivi giudiziari dei governi locali o regionali, nell'esercito, nelle aziende o in altri enti.

Стаття 9. Громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого і регіонального самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях.

412 Statтя 3. До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою.

commentato quest'ultima questione, affermando che «si aspetta che i dati numerici concernenti le categorie delle varie “origini etniche” siano resi pubblici e che, in tal modo, i risultati del censimento costituiscano una base per un maggior dialogo tra le persone appartenenti a questi gruppi e le autorità, che copra anche le questioni pertinenti all'attuazione della Convenzione». L'*Advisory Committee*, nella sua Seconda opinione, ha infatti notato come, anche se il rapporto inviato dall'Ucraina indica come la Convenzione si applichi a «tutte le 130 nazionalità residenti in Ucraina», questo utilizzi, con riferimento ad alcune popolazioni (in particolare bojky, huculy e rusyny), anche il termine “gruppi etnografici (sub-etnici) del popolo ucraino”, termine non definito in alcuna norma riguardante le minoranze nazionali e senza specificare quindi se, secondo il governo ucraino, questi godano o no della tutela della Convenzione<sup>413</sup>. Il rapporto dell'Ucraina ha comunque indicato che è stato approvato un programma di azione per promuovere la conservazione delle tradizioni culturali di bojky, huculy e lemky<sup>414</sup>. La stessa questione è, come abbiamo già visto, evidenziata anche nel Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie<sup>415</sup>”.

Nonostante ciò la Terza opinione riprende la questione, ribadendo come le autorità abbiano deciso di registrare tali popolazioni come gruppi sub-etnici degli ucraini, decisione «basata su estese ricerche condotte da accademici ed esperti indipendenti», ma, denuncia il Comitato, senza un confronto con le popolazioni interessate, il che configura una violazione del principio di autoidentificazione contenuto nell'articolo 3 della Convenzione<sup>416</sup>.

Affronteremo più in dettaglio questo problema trattando la questione dei ruteni di Transcarpazia (rusyny) e parlando della già citata Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012 che pare offrire soluzione al problema.

---

413 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 31, 37

414 *Ivi*, para. 35

415 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 64

416 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 26-28

L'articolo 2 ha una funzione che potremmo definire “tranquillizzante” per lo Stato, parafrasando quanto affermato da Francesco Palermo e Jens Woelk<sup>417</sup> in merito alle norme previste dal titolo III della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, in quanto intima a tutti i cittadini dell'Ucraina, di tutte le nazionalità, il rispetto della Costituzione della Repubblica e la protezione della sovranità dello Stato e della sua unità territoriale, cercando di tutelare in questo modo il paese da possibili pulsioni separatiste. Accanto a ciò si richiede anche il rispetto per le espressioni culturali del popolo ucraino e di tutte le minoranze<sup>418</sup>.

All'articolo 5<sup>419</sup> la legge affronta il problema della rappresentanza dei gruppi minoritari, anche se gli organi a tale scopo previsti sono dotati solo di poteri consultivi. A livello statale è comunque istituito un apposito ministero, denominato “Ministero per gli affari riguardanti le nazionalità dell'Ucraina” e si prevede che nel

---

417 F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, cit., p. 91

418 Articolo 2. I cittadini dell'Ucraina di tutte le nazionalità devono osservare la Costituzione dell'Ucraina, proteggere la sovranità dello Stato, l'unità territoriale e rispettare le lingue, le culture, le tradizioni, le usanze e l'originalità religiosa del popolo ucraino e di tutte le minoranze nazionali.

Стаття 2. Громадяни України всіх національностей зобов'язані дотримувати Конституції та законів України, оберігати її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мови, культури, традиції, звичаї, релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин.

419 Articolo 5. Nella Verchovna Rada del'Ucraina e in caso di necessità nei Consigli dei Deputati del Popolo locali, sono funzionanti dei comitati permanenti sulle questioni pertinenti le nazionalità. Negli organi locali entro il potere esecutivo dello Stato, possono essere creati tali dipartimenti strutturali in modo corrispondente.

Organi consultivi su basi pubbliche, formati dai rappresentanti delle minoranze nazionali, possono essere stabiliti da parte dei locali Consigli dei Deputati del Popolo e funzionare. La formazione di tali organi è regolata dai corrispondenti Consigli dei Deputati del Popolo.

L'organo centrale del potere esecutivo dello Stato nel campo delle relazioni tra le nazionalità dell'Ucraina è il Ministero per gli affari riguardanti le nazionalità dell'Ucraina. Come organo consultivo c'è un Consiglio dei rappresentanti per le associazioni pubbliche delle minoranze nazionali presso il Ministero.

Стаття 5. У Верховній Раді України, в разі необхідності - в місцевих Радах народних депутатів, діють постійні комісії з питань міжнаціональних відносин. В місцевих органах державної виконавчої влади можуть створюватися відповідні структурні підрозділи.

При місцевих Радах народних депутатів можуть утворюватися і функціонувати на громадських засадах дорадчі органи з представників національних меншин. Порядок формування цих органів визначається відповідними Радами народних депутатів.

Центральним органом державної виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин є Міністерство у справах національностей України. При Міністерстві функціонує як дорадчий орган Рада представників громадських об'єднань національних меншин України

suo ambito sia costituito un organo consultivo al fine di coadiuvarne l'attività: il Consiglio dei rappresentanti per le associazioni pubbliche delle minoranze nazionali dell'Ucraina presso il Ministero. Anche a livello parlamentare è prevista la costituzione di un organo permanente presso la *Verchovna Rada* e infine organi consultivi, costruiti su modello analogo, sono previsti a livello locale e regionale. Si osserva tuttavia che solo quelli costituiti a livello parlamentare sono obbligatori, mentre gli altri possono essere creati su raccomandazione delle autorità: le popolazioni minoritarie non hanno altro mezzo che rivolgersi alla pubblica amministrazione tramite i loro rappresentanti e questo non sarebbe sufficiente per «agire come una forza attiva nella società<sup>420</sup>».

Collegato al tema della rappresentanza è quello della possibilità per gli appartenenti alle minoranze nazionali di tutelare i loro diritti anche tramite associazioni, questione normata negli articoli 13 e 14 .

L'articolo 13 dopo aver stabilito la libertà del cittadino appartenente a una minoranza di scegliere le forme e gli strumenti attraverso i quali esercitare i propri diritti, stabilisce, al secondo comma, che l'appartenenza o meno ad un'associazione pubblica non possa essere causa di una limitazione dei suoi diritti<sup>421</sup>. Stabilito ciò, l'articolo 14<sup>422</sup> indica poi un obbligo positivo per lo Stato, ossia quello di «promuovere le

---

420 Alla Dmytrivna Kovalova, *European Identity and Ethnic Rights of Citizens*, , УДК 94(4), National Taras Shevchenko University of Kyiv, p. 4 reperibile in [http://inb.dnsgb.com.ua/2009-2/09\\_kovaleva.pdf](http://inb.dnsgb.com.ua/2009-2/09_kovaleva.pdf)

421 Articolo 13. I cittadini appartenenti a minoranze nazionali sono liberi di scegliere le misure e le forme per la realizzazione dei diritti accordati da questa legge e di conseguirli personalmente attraverso i corrispondenti organi statali e associazioni pubbliche costituite.

L'appartenenza o la non appartenenza di un cittadino ucraino membro di una minoranza nazionale ad un'associazione pubblica di una minoranza nazionale, non deve essere motivo di una restrizione dei suoi diritti.

Стаття 13. Громадяни, які належать до національних меншин, вільні у виборі обсягу і форм здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізують їх особисто, а також через відповідні державні органи та створювані громадські об'єднання.

Участь або неучасть громадянина України, який належить до національної меншини, у громадському об'єднанні національної меншини не може служити підставою для обмеження його прав.

422 Articolo 14. Gli organi statali promuovono le attività delle associazioni nazionali pubbliche, che corrispondono a quanto previsto da questa legge.

La associazioni nazionali pubbliche hanno il diritto di nominare i loro candidati a deputato alle elezioni per gli organi di potere dello Stato, in accordo con la Costituzione dell'Ucraina, la Legge dell'Ucraina *sull'elezione dei deputati del popolo e dei deputati dei consigli locali*.

attività» delle associazioni, ed inoltre garantisce loro il diritto di nominare candidati alle elezioni nazionali e locali. La norma tuttavia è alquanto vaga, non individuando modalità specifiche per tali nomine, come ad esempio la previsione di quote riservate. Sulla base di quanto verificatosi alle varie elezioni la norma pare limitarsi a riconoscere la possibilità per le associazioni di promuovere liste alle elezioni o di sostenere candidati, espressione delle rispettive minoranze, inseriti nelle liste dei vari partiti.

È da sottolineare comunque come si possa osservare una certa ambiguità nell'attuazione dei diritti qui garantiti: la legge sull'autogoverno locale infatti non riprende questa norma<sup>423</sup>. Inoltre evidenziamo anche come non ci siano norme che prevedano disposizioni specifiche per avvantaggiare la rappresentanza politica delle minoranze, come per esempio provvedimenti che prevedano quote riservate ad esponenti delle minoranze nazionali negli organi elettivi<sup>424</sup>.

La questione della lingua è invece trattata negli articoli 6 ed 8. L'articolo 6<sup>425</sup> garantisce la libera espressione della cultura delle varie nazionalità presenti in Ucraina sotto i molteplici aspetti in cui essa può manifestarsi (tradizioni, feste nazionali, il culto della propria religione, enti culturali, apprendimento ed uso della

---

Стаття 14. Державні органи сприяють діяльності національних громадських об'єднань, які діють відповідно до чинного законодавства.

Національні громадські об'єднання мають право висувати своїх кандидатів у депутати на виборах органів державної влади відповідно до Конституції України ( 888-09 ), законів про вибори народних депутатів України і депутатів місцевих Рад народних депутатів.

423 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 326

424 *Ibidem*

425 Articolo 6. Lo Stato garantisce a tutte le minoranze nazionali il diritto all'autonomia culturale nazionale: l'uso e l'apprendimento della loro lingua madre e l'uso e l'apprendimento della loro lingua madre negli istituti educativi statali o nelle società nazionali culturali; lo sviluppo delle tradizioni culturali nazionali, l'uso dei simboli nazionali, la celebrazione delle loro feste nazionali, l'esercizio delle loro religioni, la soddisfazione dei loro bisogni nei campi della letteratura, dell'arte, dei mezzi di comunicazione di massa, l'istituzione dei loro enti culturali nazionali e d'istruzione ed ogni attività che non sia in conflitto con questa legge.

Il patrimonio storico e culturale delle nazionalità sul territorio dell'Ucraina è protetto dalla legge.

Стаття 6. Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству. Пам'ятки історії і культури національних меншин на території України охороняються законом.



lingua...) senza tuttavia prevedere obblighi positivi espliciti a carico dello Stato, se non la protezione del patrimonio culturale da parte della legge. L'espressione "autonomia nazionale culturale" (*prava na nacional'no kul'turnu avtonomiju*) non è definita né in questa legge né in altre<sup>426</sup> e questo dà un'impronta di estrema genericità alla norma, come sottolineato dal commento dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, secondo cui «l'articolo 6... garantisce l'autonomia culturale per le minoranze nazionali. Questo è tuttavia formulato solo in un modo estremamente generico e l'*Advisory Committee* considera che il contenuto e la portata di tale concetto meriterebbero di essere definiti e sviluppati con maggiore dettaglio»<sup>427</sup>. Un disegno di legge *sull'autonomia culturale nazionale* era stato presentato alla *Verchovna Rada* nel 2006 da un deputato appartenente alla minoranza ungherese, ma l'iter approvativo non giunse mai ad una conclusione positiva<sup>428</sup>.

L'articolo 8<sup>429</sup> invece stabilisce l'uso della lingua minoritaria nei territori dove la «maggioranza della popolazione» appartenga ad una minoranza nazionale. È da sottolineare come l'articolo 8 è stato modificato dalla Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012: il nuovo articolo 8 si limita a rinviare all'articolo 11 dell'appena citata legge del 2012. Tuttavia data l'incertezza che riguarda detta legge, e che vedremo in maggior dettaglio nel prossimo capitolo, può essere comunque opportuno analizzare l'articolo 8 nella sua versione originaria, che tornerebbe in vigore qualora cadesse il veto presidenziale che ha sospeso l'annullamento della legge del 2012.

L'articolo lascia insoluta la questione di come determinare esattamente quando una

---

426 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit. p. 21

427 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/OP/II(2002)010 para. 32

428 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 21 in nota n. 65

429 Articolo 8. Nei posti di lavoro degli organi statali, delle associazioni pubbliche, così come delle imprese, degli stabilimenti e delle organizzazioni, situati in luoghi dove la maggioranza della popolazione è composta da una minoranza nazionale, la sua lingua materna può essere usata così come la lingua di Stato ucraina.

Стаття 8. У роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватися її мова поряд з державною українською мовою.

minoranza costituisca “la maggioranza della popolazione”. Secondo la normativa internazionale questa espressione non può che riferirsi «alla maggioranza di quegli individui che identifichino loro stessi come appartenenti ad una minoranza nazionale» che, inoltre, dovrebbero essere «quanti si identificano come parlanti un'altra lingua oltre all'ucraino»<sup>430</sup>. Si è notato come la legge non identifichi un mezzo con cui accertare la nazionalità della maggioranza della popolazione<sup>431</sup>, anche se in realtà la registrazione della consistenza e della dislocazione dei gruppi etnici mediante un censimento (si pensi a quello già citato del 2001<sup>432</sup>) potrebbe essere uno strumento adeguato.

Si può muovere una critica anche alla previsione del diritto all'uso della lingua minoritaria in ambito pubblico con esclusivo riferimento a quei territori dove la maggioranza sia costituita da persone appartenenti ad una minoranza nazionale, escludendo quindi le aree dove la minoranza sia, effettivamente, una minoranza ed inoltre non considerando in alcun modo le minoranze disperse, ossia quelle non concentrate in specifici ambiti territoriali ma diffuse su tutto il territorio nazionale, come per esempio gli ebrei e i rom<sup>433</sup>. Possiamo di nuovo far riferimento al commento dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali; in esso si legge che:

«l'articolo 8 della Legge sulle minoranze nazionali e l'articolo 3 della Legge sulle lingue prevedono che, di norma, una lingua minoritaria può essere usata come lingua di lavoro per vari organi pubblici nelle località dove una minoranza costituisce la maggioranza. Da ciò deriva che la soglia legale per il diritto di usare una lingua minoritaria diversa dal russo nei rapporti con le autorità amministrative è troppo alta rispetto a quanto stabilito dall'articolo 10 della Convenzione quadro e che essa dipende largamente dalla decisione delle autorità o degli organi interessati»<sup>434</sup>.

---

430 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 21

431 *Ibidem*

432 *Всеукраїнський перепис населення*, Державний комітет статистики України, <http://www.ukrcensus.gov.ua>

433 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 326

434 *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 153

E ancora, nella più recente Terza opinione:

«La legislazione in vigore ancora favorisce la lingua russa sulle altre lingue minoritarie, che possono essere usate come lingue di lavoro solo nelle località dove la minoranza costituisce una maggioranza»<sup>435</sup>,

ribadendo come tale soglia sia eccessiva<sup>436</sup>.

L'articolo 7<sup>437</sup> riguarda l'istruzione, impegnando lo Stato ad occuparsi della formazione di personale educativo che si rivolga alle minoranze; accanto a ciò la norma si occupa anche della formazione all'estero.

Altri aspetti toccati dalla legge, che citiamo più rapidamente, sono il diritto all'uso di un nome, patronimico e cognome che risponda alla propria tradizione culturale (articolo 12) e la preservazione dei luoghi di residenza, attuale e storica, dei gruppi minoritari. (articolo 10).

L'articolo 10<sup>438</sup> è poi interessante per quanto riguarda il riferimento alle popolazioni deportate, che vedremo meglio occupandoci dei tartari di Crimea. La legge in realtà si limita a citare il problema, rimandando la disciplina riguardante il ritorno nel paese delle popolazioni deportate ad appositi e successivi atti normativi e trattati

---

435 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 104

436 *Ivi*, para. 112

437 Articolo 7. Lo Stato promuove la formazione di personale pedagogico, culturale-educativo e altro personale nazionale attraverso un numero di istituti d'istruzione. Gli organi dello Stato assistono le minoranze nazionali nella formazione degli specialisti all'estero sulla base di trattati internazionali.

Стаття 7. Держава вживає заходів для підготовки педагогічних, культурно-просвітницьких та інших національних кадрів через мережу навчальних закладів. Державні органи на основі міждержавних угод сприяють національним меншинам у підготовці спеціалістів в інших країнах.

438 Articolo 10. (primo comma omissis) Il problema del ritorno nel territorio dell'Ucraina delle persone appartenenti alle nazioni deportate sarà risolto da leggi adeguate e da trattati tra l'Ucraina ed altri Stati.

Стаття 10. (primo comma omissis) Питання про повернення на територію України представників депортованих народів вирішуються відповідними законодавчими актами та договорами України з іншими державами.

internazionali.

Altre norme riguardano i rapporti internazionali: l'articolo 15 assicura il diritto per gli appartenenti alle minoranze e le loro associazioni di entrare in contatto con le persone della loro nazionalità residenti all'estero e le loro associazioni, nonché di ricevere supporto da queste per «gratificare i loro bisogni linguistici, culturali e spirituali». L'articolo 17 promuove la cooperazione internazionale, invitando anche alla conclusione di accordi bi e multilaterali in quest'ambito.

Infine è di indubbia importanza l'articolo 16<sup>439</sup> che, in modo invero assai generico, si occupa degli aspetti finanziari che riguardano la tutela delle minoranze. L'articolo infatti prevede che il bilancio statale dovrà stabilire specifiche assegnazioni per lo sviluppo delle minoranze nazionali.

Critica generale che viene mossa a questa legge è che essa è rivolta esclusivamente ai cittadini, il che costituirebbe un serio limite alla sua portata, in quanto escluderebbe la tutela degli appartenenti alle popolazioni già deportate. Anche su questo punto si è espresso l'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali: la Prima opinione, espressa nel 2002, considera innanzitutto le persone appartenenti alle popolazioni in passato deportate e che richiedono la cittadinanza ucraina notando che «questo limite» (l'esclusivo riferimento ai cittadini) «colpisce i gruppi considerati nel rapporto dello Stato» (al Comitato), «tenendo in mente le difficoltà che le persone deportate in passato hanno avuto per l'ottenimento della cittadinanza ucraina» e quindi esprime l'opinione che «sia possibile considerare appropriato includere» (nella tutela della legge) «i non cittadini che appartengono a questi gruppi», invitando le autorità ucraine ad affrontare questa questione «consultandosi con gli interessati»<sup>440</sup>. L'opinione successiva, del 2008, pur ribadendo questa questione, sottolinea anche come «la grande maggioranza delle persone che

---

439 Articolo 16. Il bilancio statale dell'Ucraina stabilisce speciali assegnazioni per lo sviluppo delle minoranze nazionali.

Стаття 16. У державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин

440 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010 para. 17, 18

appartengono a minoranze nazionali e specialmente i popoli deportati, siano ora cittadini ucraini» e quindi godano della tutela della legge<sup>441</sup>. La Terza opinione del 2012 infine non cita il problema della cittadinanza dei popoli deportati.

Il commento pone anche l'attenzione su quei gruppi etnici che tendono a rifiutare l'appellativo “minoranza nazionale”: innanzitutto i tartari di Crimea, i cui rappresentanti preferiscono la definizione di “popolo indigeno”, poi i russi, anch'essi «riluttanti ad utilizzare questi termini». Infine rileviamo come l'*Advisory Committee* evidenzi che «accanto a quanti appartengono alla minoranza russa, c'è anche un gran numero di persone di etnia ucraina la cui madrelingua è il russo» e concluda quindi che «questi fattori necessitano di essere presi in considerazione quando le autorità prendono misure per l'attuazione della Convenzione quadro ed è inoltre necessario che queste siano riflesse dalla terminologia usata»<sup>442</sup>. La Terza opinione ribadisce l'assenza di definizioni di termini quali “popoli indigeni” e “popolazioni deportate”<sup>443</sup>.

In dottrina si è quindi sostenuto come un'eventuale futura legislazione in materia dovrà includere espressamente anche i non-cittadini, accanto ai cittadini. A questo proposito si può quindi notare che il Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani nel suo Commento Generale ha esplicitamente stabilito che l'articolo 27 del Patto internazionale per i diritti civili e politici si applica sia ai cittadini che ai non-cittadini<sup>444</sup>.

---

441 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 34

442 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010, para. 19, 20.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 44

443 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 36

444 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 22



## CAPITOLO VI

### UNA LEGGE SULLE LINGUE:

#### LA LEGGE SUI PRINCIPI DELLA POLITICA LINGUISTICA STATALE DEL 2012 ED IL SUO TRAVAGLIATO PERCORSO D'APPROVAZIONE

##### *1. La difficile ricerca di una legge sulle lingue e il travagliato iter di ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*

Abbiamo avuto modo di vedere come la questione linguistica sia uno dei problemi di più difficile risoluzione nel panorama politico ucraino. La disciplina attualmente vigente, ma sulla quale grava, come vedremo, una notevole incertezza, è relativamente recente rispetto al quadro di riferimento finora visto, risalendo per la precisione al 2012. La Legge dell'Ucraina *sui principi della politica linguistica statale*, promulgata dal Presidente Viktor Janukovič il 3 luglio 2012<sup>445</sup>, va ad innovare un quadro legislativo estremamente datato, disegnato dalla Legge *sulle lingue della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina*, risalente al 1989 e quindi, come evidente dal titolo, non solo precedente alla Costituzione ma anche all'indipendenza del paese, all'epoca ancora parte dell'Unione Sovietica.

Nonostante la necessità di sostituire un testo ormai datato sotto molteplici aspetti ed inadeguato, le divisioni del mondo politico ucraino sul tema hanno comportato che gli anni trascorressero senza giungere all'approvazione di una nuova legge. Tale necessità era evidente anche agli osservatori internazionali: l'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, nella sua Seconda opinione<sup>446</sup>, lamentava il fatto che non vi fossero stati sviluppi nella legislazione nazionale sulle minoranze rispetto alla precedente opinione del 2002<sup>447</sup>, con l'eccezione di una nuova regolamentazione che restringeva l'uso delle lingue minoritarie nel campo dell'istruzione e nell'emittenza radio-televisiva. Il Comitato

---

445 Закон України про засади державної мовної політики, № 5029-VI, 3 липня 2012 року, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 23, ст.218.

446 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004

447 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010

riteneva quindi che alcune leggi fondamentali, come la Legge *sulle lingue* del 1989 e la Legge *sulle minoranze nazionali* del 1992, non fossero più adeguate all'attuale situazione ucraina<sup>448</sup>. Alle stesse conclusioni è giunto il comitato nella sua Terza opinione del 2012, l'ultima ad oggi adottata, dove denunciava che non erano stati fatti progressi «per l'adozione di una completa cornice legale riguardante i diritti delle minoranze», né sulla legislazione contro la discriminazione, né per approvare «una consistente ed aggiornata cornice legislativa per l'uso delle lingue»<sup>449</sup>. La legislazione applicabile rimaneva «superata e inconsistente», dato che le bozze di emendamenti alla Legge *sulle minoranze nazionali* del 1992 non erano state adottate. Opinione analoga ha espresso anche il Comitato degli Esperti sulla Carta europea delle lingue regionali e minoritarie, indicando il bisogno di adeguare la cornice normativa, rilevando anche che il rapporto tra le due leggi non era chiarissimo e questo comportava un'incertezza legale da risolvere<sup>450</sup>. In particolare, la vigenza della Legge *sulle lingue* del 1989<sup>451</sup> era stata indicata da Bill Bowring come «sorprendente», sottolineando comunque come essa avesse indicato «i confini e il tono» di tutti gli sviluppi normativi successivi in materia<sup>452</sup>.

Nel frattempo l'Ucraina ha aderito al Consiglio d'Europa nel 1996, obbligandosi a ratificare le convenzioni principali. Ha così ratificato la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali il 9 dicembre 1997 (in vigore dal 1 maggio 1998), mentre quella della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha avuto un processo più lungo e travagliato<sup>453</sup>. La *Verchovna Rada* ha votato una prima volta

---

448 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 9

449 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002, para. 11, 15, 19

450 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 74,75.

451 Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про мови в Українській РСР, N. 8313-XI, 28 жовтня 1989 р., Відомості Верховної Ради (ВВР) 1989, N 45, ст.631

452 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 16

453 Per un'analisi completa del processo di ratifica cfr. Bill Bowring, Myroslava Antonovych, *Ukraine's long and winding road to the European Charter for Regional or Minority Languages*, in Robert Dunbar (cur.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal*



la ratifica della Carta il 24 dicembre 1999, solo 10 giorni dopo la decisione della Corte Costituzionale sull'interpretazione dell'articolo 10 della Costituzione. La legge di ratifica prevedeva precise percentuali di popolazione minoritaria per applicare i vari livelli della Carta, in particolare stabilendo che nelle regioni dove la popolazione minoritaria fosse almeno del 20 per cento, la sua lingua assumesse lo status di lingua regionale; la norma trovava così applicazione su circa la metà del territorio del paese<sup>454</sup>. Il dibattito politico vedeva una forte opposizione di parte dei deputati e del presidente. Alla fine, il 12 luglio 2000, la Corte Costituzionale ha dichiarato<sup>455</sup> incostituzionale parte della Legge sui trattati e, conseguentemente, anche la legge di ratifica della Carta<sup>456</sup>.

La *Verchovna Rada* ha votato per la seconda volta in favore della ratifica della Carta il 15 maggio 2003, con la previsione della sua applicazione a 13 minoranze (bielorussa, bulgara, gagauza, greca, ebraica, tartara di Crimea, moldava, tedesca, polacca, russa, rumena, slovacca e ungherese), senza specificare, questa volta, alcuna soglia per la propria applicazione. La ratifica è stata depositata il 19 settembre 2005 e la Carta è entrata in vigore il 1 gennaio 2006<sup>457</sup>.

Va sottolineato come la ratifica di questa Convenzione da parte dell'Ucraina (che ha peraltro posto alcune riserve<sup>458</sup>) abbia comportato diversi problemi, in particolare

---

*Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008, pp. 157-182

454 Volodymyr Kulyk, *Revisiting a success story: Implementation of the recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001*, in Wolfgang Zellner, Randolph Oberschmidt, Claus Neukirch (cur.), *Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Hamburg CORE Working Paper No. 6, 2002, p.112

455 Рішення Конституційного Суду України № 09-рп/00 від 12.07.2000, у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р. (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00>

456 B. Bowring, M. Antonovych, *Ukraine's long and winding road to the European Charter for Regional or Minority Languages*, cit, p. 170

457 Ivi, p. 176

458 Dichiarazioni contenute nello strumento di ratifica depositato il 19 settembre 2005 Dichiarazione relativa all'articolo 3: l'Ucraina dichiara che le disposizioni della Carta si applicano alle lingue della seguenti minoranze etniche dell'Ucraina: bielorussa, bulgara, gagauza, greca, ebraica, tartara di Crimea, moldava, tedesca, polacca, russa, rumena, slovacca e ungherese. Dichiarazione relativa all'articolo 2:

L'Ucraina assume gli obblighi previsti nelle parti I, II, IV, V della Carta eccetto il paragrafo 5 dell'articolo 7 della parte II.

L'Ucraina dichiara che i seguenti paragrafi e sottoparagrafi degli articoli dall'8 al 14 della parte III della Carta saranno applicati rispetto ad ogni lingua regionale elencata sopra, alle quali si

concernenti l'oggetto e lo scopo del trattato. Le conclusioni ufficiali del Ministero della Giustizia infatti sottolineano come vi sia stato un fondamentale errore nella traduzione ufficiale ucraina della Carta, ossia si è confuso il termine «lingua minoritaria con lingua della minoranza»: la Carta, infatti, è stata redatta per proteggere e supportare le lingue regionali o minoritarie ma non le minoranze<sup>459</sup>. Questo problema terminologico assume valenza in particolare con riferimento alla lingua russa. Considerato infatti che lo scopo della Carta è quello di tutelare le lingue minoritarie in quanto «alcune di esse sono a rischio di estinzione», alcuni autori<sup>460</sup> ritengono che questo non possa valere rispetto alla lingua russa nello spazio ex sovietico, dove il russo non sarebbe affatto a rischio estinzione<sup>461</sup>. La Carta tutela le lingue in quanto fenomeno etno-culturale e non i diritti linguistici delle minoranze nazionali. In quest'ottica “lingua minoritaria” è quella a rischio di estinzione e in questo si distingue dalla “lingua della minoranza”, che può non essere affatto a rischio di estinzione, caso appunto del russo che quindi non sarebbe tutelato dalla Carta. D'altra parte, e ciò riguarderebbe l'Ucraina, la Convenzione tutela anche le lingue ufficiali quando siano queste a rischiare la scomparsa. A questo proposito Bronislav Totskyi cita l'opinione di Hassan Bermek, membro del Segretariato del

---

applicheranno le disposizioni della Carta

a. sottoparagrafi a (iii), b (iv), c (iv), d (iv), e (iii), f (iii), g, h, i del paragrafo 1, e paragrafo 2 dell'articolo 8;

b. sottoparagrafi a (iii), b (iii), c (iii) del paragrafo 1, sottoparagrafo c del paragrafo 2 e paragrafo 3 dell'articolo 9;

c. sottoparagrafi a, c, d, e, f, g del paragrafo 2, e sottoparagrafo c del paragrafo 4 dell'articolo 10;

d. sottoparagrafi a (iii), b (ii), c (ii), d, e (i), g del paragrafo 1, paragrafo 2 e paragrafo 3 dell'articolo 11;

e. sottoparagrafi a, b, c, d, f, g del paragrafo 1, paragrafo 2 e paragrafo 3 dell'articolo 12;

f. sottoparagrafi b e c del paragrafo 1 dell'articolo 13;

g. sottoparagrafi a e b dell'articolo 14.

L'Ucraina dichiara che, in applicazione alle disposizioni della Carta, le misure finalizzate alla fissazione della lingua ucraina come lingua ufficiale, il suo sviluppo e funzionamento in tutte le sfere della vita sociale nell'intero territorio dell'Ucraina, non possono essere interpretate come impedimento o minaccia alla preservazione e sviluppo delle lingue alle quali la Carta si applica come sopra stabilito.

459 Y. Tishchenko, *Origins of the “Language Sovereignty” in the Plane of Regional Policy*, Glavred 16.05.2006 cit. in B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.,

460 B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.

461 In realtà a nostro avviso questa affermazione è contestabile. Se è vero che in alcuni paesi dell'ex Unione Sovietica, come per esempio la Bielorussia, il russo mantiene lo status di lingua ufficiale, accanto alla lingua nazionale, è vero anche che politiche finalizzate alla limitazione dei diritti di quanti parlino la lingua russa sono state attuate in altri paesi: si pensi per esempio alla Lettonia.

Consiglio d'Europa per l'attuazione della Carta, il quale rileva che per esempio:

«in Svizzera la Carta protegge l'italiano e il reto-romancio: queste sono due delle quattro lingue ufficiali; la Finlandia usa la Carta per proteggere lo svedese, seconda lingua ufficiale meno diffusa del finlandese. È molto difficile analizzare la situazione dell'Ucraina: non ci sono norme della Carta che possono essere interpretate come sminuenti il ruolo della lingua ufficiale, che ogni cittadino deve imparare ed usare».<sup>462</sup>

L'approvazione della legge del 2012 non ha affatto risolto la conflittualità sul tema ma anzi ha suscitato polemiche accese sia nella società, sia nell'aula parlamentare, dove si è giunti addirittura ad uno scontro fisico tra i deputati. Se per i proponenti la legge in parola è uno strumento necessario per allineare l'Ucraina agli standard europei di tutela delle minoranze, per l'opposizione essa introduce un bilinguismo di fatto, indebolendo il ruolo della lingua di Stato e violando la Costituzione.

Dopo la deposizione del presidente Janukovič nel febbraio 2014 e il sovvertimento degli equilibri parlamentari, uno dei primi atti della nuova maggioranza, che ricordiamo includeva i nazionalisti del partito *Svoboda* (Libertà), è stata l'abolizione della legge del 2012, attraverso un atto che sancisce la nullità dell'approvazione<sup>463</sup>. La decisione non è parsa particolarmente saggia nel contesto di grave crisi in cui versava il paese e non era certamente necessaria nell'immediato, quando la priorità era piuttosto il tentativo di ricostituire l'assetto politico ucraino e ricomporre per quanto possibile le tensioni, anzi al contrario ha contribuito ad esacerbare un clima già estremamente conflittuale. Il presidente *ad interim* Oleksandr Valentynovyč Turčinov ha infatti considerato opportuno porre il veto<sup>464</sup> sull'atto che sancisce la nullità della legge, il 1 marzo, dopo aver comunque annunciato, il 27 febbraio, la creazione di un gruppo di lavoro per redigere una nuova bozza di legge sulle

---

462 Opinione di Hassan Bermek (Language Charter's Secretariat) cit. in B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.

463 Comunicato stampa della Verchovna Rada, *The Verchovna Rada of Ukraine adopted the Law "On recognizing the Law of Ukraine 'On the Principles of State Language Policy' as void"*, 23.02.2014, reperibile in <http://portal.rada.gov.ua/en/news/News/News/page/en/news/News/News/88106.html>

464 Il Presidente dell'Ucraina può porre il veto su qualunque legge approvata dal Parlamento. Il Parlamento può comunque superarlo con una maggioranza dei 2/3.

lingue<sup>465</sup>.

Poiché il parlamento ha dichiarato nulla l'approvazione della legge del 2012, senza il veto presidenziale sarebbe tornato in vigore il quadro normativo precedente, ossia la vetusta legge del 1989.

È quindi opportuno analizzare entrambe le leggi, anche per fare un raffronto che metta in luce le novità della soluzione adottata nel 2012.

## 2. *La Legge sulle lingue nella Repubblica Socialista Sovietica Ucraina del 1989*

Abbiamo detto come la legge del 1989, in vigore fino al 2012, sia passata indenne attraverso l'indipendenza del paese e l'approvazione della Costituzione e abbia rischiato di tornare in vigore dopo la dichiarazione di nullità da parte della *Verchovna Rada* dell'approvazione della legge del 2012, fermata dal veto presidenziale.

La legge presenta alcuni punti non chiari e contraddittori, specie se considerati alla luce della Costituzione. Cominciamo con il preambolo<sup>466</sup>: Bill Bowring sottolinea

---

465 Tass, Russian news agency, 01.03.2014, reperibile in <http://tass.ru/en/world/721537>

466 La Repubblica Socialista Sovietica Ucraina riconosce il valore vitale e sociale di tutte le lingue nazionali e garantisce i diritti nazionali, culturali e linguistici ai suoi cittadini senza riserve, assumendo che solo il libero sviluppo e l'uguaglianza di diritti delle lingue nazionali, l'alta cultura linguistica sono le basi della mutua comprensione spirituale, del reciproco arricchimento culturale e del rafforzamento dell'amicizia tra i popoli.

La lingua ucraina è uno degli importanti fattori dell'originalità nazionale del popolo ucraino.

La Rss Ucraina investe la lingua ucraina dello status di lingua di Stato al fine di supportare il completo sviluppo delle forze spirituali creative del popolo ucraino e di garantire il suo futuro Stato nazionale e sovrano. Lo sviluppo e la comprensione del valore sociale della lingua ucraina come lingua di Stato della Rss Ucraina, della lingua russa come lingua di comunicazione interetnica dei popoli dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche fra i cittadini, senza riguardo alla loro appartenenza nazionale, sarà compito dello Stato, del Partito e degli organi pubblici e dei mezzi di comunicazione di massa della Repubblica. La scelta della lingua di comunicazione interpersonale tra i cittadini della Rss Ucraina sarà un inalienabile diritto dei cittadini stessi.

Українська РСР визнає життєдайність та суспільну цінність усіх національних мов і беззастережно гарантує своїм громадянам національно-культурні та мовні права, виходячи з того, що тільки вільний розвиток і рівноправність національних мов, висока мовна культура є основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення та зміцнення дружби народів. Українська мова є одним з вирішальних чинників національної самобутності українського народу.

Українська РСР забезпечує українській мові статус державної з метою сприяння всебічному розвитку духовних творчих сил українського народу, гарантування його суверенної національно-державної майбутності.

Виховувати у громадян, незалежно від їхньої національної належності, розуміння соціального призначення української мови як державної в Українській РСР, а російської

come vi sia in esso una contraddizione interna e come sia anche incongruente con la Costituzione<sup>467</sup>. Il primo paragrafo del preambolo si riferisce a «tutte le lingue nazionali», riconoscendone il valore vitale e sociale e garantendone il libero sviluppo e i medesimi diritti. L'uso del termine “nazionale” non è chiarissimo: se è usato nella stessa accezione che nella locuzione “minoranza nazionale”, si presume che “nazionale” abbia il significato di “etnico”: di conseguenza il testo può essere inteso riferirsi a “tutte le lingue parlate sul territorio dell'Ucraina”<sup>468</sup>, ben diverso se si intendesse come lingua “nazionale” la lingua di Stato (ricordiamo la distinzione tra “popolo ucraino” e “nazione ucraina” che troviamo nella Costituzione). Il secondo paragrafo si riferisce poi alla lingua ucraina definendola, con un'espressione assai insolita in un contesto giuridico<sup>469</sup>, come «fattore dell'originalità nazionale del popolo ucraino». Questo assunto pone la legge del 1989 in contraddizione con il preambolo della Costituzione che abbiamo visto considerare il popolo ucraino come composto da varie e diverse nazionalità, individuando invece la caratterizzazione linguistica come elemento fondamentale per la definizione del popolo e quindi escludendo di fatto quanti parlino altre lingue. Allo stesso modo anche il terzo paragrafo contraddice la Costituzione, nel momento in cui indica l'attribuzione dello status di lingua di Stato all'ucraino per supportare lo sviluppo delle forze “spirituali” e “creative” del popolo ucraino, escludendo quindi che le altre lingue parlate sul territorio della Repubblica possano contribuire a uno sviluppo di questo tipo e quindi di fatto annullando la multietnicità riconosciuta nel preambolo della Costituzione. Il paragrafo prosegue citando specificamente la lingua russa e attribuendole, al pari di quella ucraina, un “valore sociale”. Il russo viene definito «lingua di comunicazione interetnica fra i popoli dell'Unione Sovietica»: non si riconosce quindi al russo lo status di lingua di Stato al pari dell'ucraino, ma nondimeno si pone il russo in una condizione diversa rispetto alle altre lingue minoritarie, citandolo esplicitamente nel preambolo della legge, sottolineando, appunto, il suo valore

---

мови як мови міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР - обов'язок державних, партійних, громадських органів та засобів масової інформації республіки. Вибір мови міжособового спілкування громадян Української РСР є невід'ємним правом самих громадян.

467 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 17

468 *Ibidem*

469 *Ibidem*

sociale e riconoscendo il suo (potremmo dire evidente) ruolo nella comunicazione nell'Unione Sovietica. Si noti che il russo viene citato in rapporto all'Unione Sovietica e non all'Ucraina: disciolta l'Unione Sovietica riteniamo che questa previsione resti priva di significato. Viene anche indicato un ruolo promozionale attivo delle due lingue da parte dello Stato, del Partito (Comunista) e dei mezzi di comunicazione di massa. Lo status del russo così definito è diverso da quello che emerge dalla legge di ratifica della Carta europea delle lingue, che parifica tredici lingue minoritarie. Il rapporto degli esperti rileva come questo sia insufficiente in quanto, rappresentando la lingua materna di «molte persone che appartengono alle minoranze nazionali e anche di alcuni ucraini etnici (...) non è nella stessa posizione delle altre lingue minoritarie»<sup>470</sup>. Il «panorama linguistico» dell'Ucraina è «unico secondo la prospettiva offerta dalla Carta» in quanto «una lingua non ufficiale, il russo, è parlata da larga parte della popolazione, incluse le persone che appartengono alle minoranze nazionali» e quindi «qualunque misura riguardante il russo ha chiaramente implicazioni non solo per il gruppo nazionale russo ma anche per gli altri gruppi»<sup>471</sup> e ad essa va riconosciuto uno status speciale, anche se l'attribuzione di un determinato status ad una lingua non è materia disciplinata dalla Carta ma è questione di politica interna<sup>472</sup>.

Il Rapporto appena citato ha evidenziato inoltre come la situazione di alcune lingue debba essere meglio definita: innanzitutto c'è il problema della lingua rutena (rusyn), che le autorità ucraine non considerano lingua minoritaria ma un dialetto dell'ucraino, così come non riconoscono il gruppo ruteno di Transcarpazia come minoranza nazionale ma come gruppo “sub-etnico” del popolo ucraino<sup>473</sup>: il Rapporto invita quindi le autorità ucraine a chiarire «se la lingua rusyn possa essere considerata una lingua regionale o minoritaria in Ucraina<sup>474</sup>». Problemi analoghi

470 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 61

471 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 16

472 *Ivi*, para. 79

473 Anche *Infra*, capitolo VIII paragrafo 2

474 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 64

vengono comunque evidenziati anche nei confronti delle lingue parlate da gruppi che sono pacificamente considerati minoranze nazionali, ossia armeni, cechi, caraiti, krimčak, rom e tartari<sup>475</sup>: nello strumento di ratifica della Carta infatti l'Ucraina ha specificato che quanto previsto dal trattato va applicato alle minoranze presenti sul suo territorio che, come abbiamo già visto, vengono elencate in modo ritenuto lacunoso: bielorusi, bulgari, gagauzi, greci, ebrei, tartari di Crimea, moldavi, tedeschi, polacchi, russi, rumeni, slovacchi e ungheresi<sup>476</sup>.

Infine il preambolo considera un diritto inalienabile dei cittadini scegliere la lingua di comunicazione interpersonale, ossia quella da utilizzare nei rapporti privati.

La legge, oltre il preambolo, è divisa in sei parti: Disposizioni generali; Lingua dello Stato, del Partito, degli organi pubblici, delle imprese, delle istituzioni e delle organizzazioni; Lingua dell'istruzione, della scienze, dell'informatica e della cultura; Lingua dell'informazione e della comunicazione; Lingua dei nomi; Supporto dello sviluppo nazionale e culturale degli ucraini residenti all'esterno della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina.

L'articolo 1 descrive gli scopi della legislazione linguistica<sup>477</sup>, innanzitutto il completo sviluppo ed uso dell'ucraino e delle altre lingue. È stata sottolineata l'importanza del fatto che l'articolo si riferisca alla «lingua ucraina e alle altre lingue usate dalla popolazione», senza far riferimenti ai concetti di nazionalità o di madrelingua: questo approccio corrisponde sostanzialmente agli attuali standard

---

475 *Ivi*, para. 63

476 *Ivi*, para. 18

477 Articolo 1. Obiettivo della legislazione linguistica della Rss Ucraina.

L'obiettivo della legislazione linguistica della Rss Ucraina sarà governare le relazioni pubbliche nella sfera del completo sviluppo ed uso dell'ucraino e delle altre lingue usate dalla popolazione della Repubblica, nello Stato e nella vita economica, politica e pubblica, di proteggere i diritti costituzionali dei cittadini in questo campo, di sviluppare l'attitudine rispettosa verso la dignità nazionale di un individuo, la sua cultura e lingua, di promuovere l'amicizia e la cooperazione tra i popoli dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

Стаття 1. Завдання законодавства про мови в Українській РСР

Законодавство Української РСР про мови має своїм завданням регулювання суспільних відносин у сфері всебічного розвитку і вживання української та інших мов, якими користується населення республіки, в державному, економічному, політичному і громадському житті, охорону конституційних прав громадян у цій сфері, виховання шанобливого ставлення до національної гідності людини, її культури і мови, дальшого зміцнення дружби і співробітництва народів Союзу РСР

internazionali<sup>478</sup>.

L'articolo seguente invece definisce la scelta dell'ucraino come lingua di Stato<sup>479</sup>. Il testo non si limita a determinare la scelta della lingua ma prevede obblighi positivi per lo Stato, che deve garantire il completo sviluppo della lingua e deve, assieme agli altri organi pubblici, creare le condizioni adatte acciocché tutti i cittadini possano accedere allo studio della lingua ed ottenerne una fluente padronanza. Una previsione di questo tipo sottolineiamo essere specialmente significativa dato il diffuso uso della lingua russa, che non abbiamo mancato di evidenziare, in quanto evidenzia la necessità per lo Stato di agire per promuovere l'uso della lingua ufficiale.

Nei successivi articoli vengono prese in considerazione le lingue diverse dall'ucraino:

---

478 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 18

479 Articolo 2. Lingua di Stato della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina. In accordo con la Costituzione della Rss ucraina, la lingua ucraina è la lingua di Stato della Rss ucraina.

La Rss Ucraina assicurerà il completo sviluppo e funzionamento della lingua ucraina in tutte le sfere della vita pubblica.

L'amministrazione della Repubblica e locale, il Partito, gli organi pubblici, le imprese, le istituzioni e le organizzazioni provvederanno per tutti i cittadini le condizioni richieste per lo studio della lingua ucraina e la sua profonda padronanza.

Стаття 2. Державна мова Української РСР

Відповідно до Конституції Української РСР (888-09) державною мовою Української Радянської Соціалістичної Республіки є українська мова.

Українська РСР забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя.

Республіканські і місцеві державні, партійні, громадські органи, підприємства, установи і організації створюють всім громадянам необхідні умови для вивчення української мови та поглибленого оволодіння нею.



l'articolo 3<sup>480</sup> è di carattere più generale, mentre il 4<sup>481</sup>. è riferito alle lingue di comunicazione interetnica e cita espressamente il russo. L'Articolo 3 indica la possibilità di utilizzare le lingue “nazionali” (leggasi minoritarie) anche in ambiti ufficiali (le amministrazioni locali) nelle aree dove la maggioranza delle persone sia di nazionalità diversa dall'ucraina. Supplisce l'ucraino o un'altra lingua accettata da tutta la popolazione, qualora non vi sia un gruppo etnico maggioritario o quando le persone appartenenti alla minoranza non parlino fluentemente la lingua della minoranza (per esempio un tartaro russofono).

Il limite “dove la minoranza costituisce la maggioranza” (che ritroviamo anche in

---

480 Articolo 3. Lingue delle altre nazionalità nella Rss ucraina.

La Rss ucraina creerà le condizioni richieste per lo sviluppo e l'uso delle lingue delle altre nazioni nella Repubblica.

Le lingue nazionali potranno essere usate assieme alla lingua ucraina nelle attività dello Stato, del Partito, degli organi pubblici, delle imprese, delle istituzioni e delle organizzazioni situate nei luoghi di residenza in cui la maggioranza dei cittadini è di altre nazionalità (città, distretti, consigli di villaggio e insediamento, villaggi e le loro assemblee).

Se i cittadini di altra nazionalità che costituiscono la maggioranza della popolazione delle dette unità amministrative e territoriali o aree popolate non hanno sufficiente padronanza nella lingua nazionale o se diverse nazionalità risiedono entro i confini di tali unità amministrative e territoriali o aree popolate e nessuna di queste nazionalità è in maggioranza tra la popolazione della località in questione, la lingua ucraina o la lingua accettata dalla popolazione tutta dovrà essere usata nell'attività dei sopraccitati organi e organizzazioni.

Стаття 3. Мови інших національностей в Українській РСР

Українська РСР створює необхідні умови для розвитку і використання мов інших національностей в республіці.

В роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей (міста, райони, сільські і селищні Ради, сільські населені пункти, їх сукупність), можуть використовуватись поряд з українською і їхні національні мови.

У разі, коли громадяни іншої національності, що становлять більшість населення зазначених адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, не володіють в належному обсязі національною мовою або коли в межах цих адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів компактно проживає кілька національностей, жодна з яких не становить більшості населення даної місцевості, в роботі названих органів і організацій може використовуватись українська мова або мова, прийнята для всього населення.

481 Articolo 4. Lingue di comunicazione interetnica

Nella Rss ucraina l'ucraino, il russo e le altre lingue saranno le lingue di comunicazione interetnica.

La Rss ucraina provvederà per il libero uso del russo come lingua di comunicazione interetnica dei popoli dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche.

Стаття 4. Мови міжнаціонального спілкування

Мовами міжнаціонального спілкування в Українській РСР є українська, російська та інші мови.

Українська РСР забезпечує вільне користування російською мовою як мовою міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР.

altra normativa, per esempio nell'articolo 8 della Legge *sulle minoranze nazionali*) è ritenuto sia dall'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>482</sup>, sia dal Comitato di Esperti della Carta per le lingue regionali o minoritarie<sup>483</sup>, una proporzione troppo elevata rispetto a quanto previsto dalle rispettive convenzioni e in comparazione con altri Stati europei. Anche Bill Bowering muove alcune critiche all'articolo, rilevando che il riferimento a “lingue nazionali” e a “cittadini di altre nazionalità” comporta stabilire che esistano distinte nazioni (su base etnica) e che ciascuna abbia la propria lingua e questo contraddirebbe la Costituzione e gli impegni internazionali assunti dall'Ucraina<sup>484</sup>.

Nell'articolo 4 viene citato espressamente il russo che, come abbiamo già visto nel preambolo, assume lo status di lingua di comunicazione interetnica. Non da solo, però, ma assieme all'ucraino e alle altre lingue. Il fatto comunque che il russo sia citato espressamente, assieme all'ucraino, dà comunque allo stesso un rilievo maggiore rispetto alle lingue minoritarie, rilievo giustificato dal fatto che si riconosce il suo ruolo nell'Unione Sovietica (comma 2), disposizione però che oggi è ormai svuotata di significato, data la scomparsa dell'Urss e quindi non più applicabile.

L'articolo 5 stabilisce invece il diritto per i cittadini di utilizzare una qualunque lingua<sup>485</sup>, occupandosi poi dei rapporti con le amministrazioni pubbliche. È garantito

---

482 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 154

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002, para. 104, 112

483 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 381, 382

484 B. Bowering, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 18

485 Articolo 5. Diritto dei cittadini di usare qualunque lingua.

I cittadini della Rss ucraina avranno il diritto garantito di usare la loro lingua nazionale o altre lingue.

Il cittadino avrà diritto a rivolgersi allo Stato, al Partito, agli organi pubblici, alle imprese, alle istituzioni e alle organizzazioni, in ucraino o nell'altra lingua della loro attività, in russo o in una lingua accettabile per le parti.

Il rifiuto di un ufficiale di accettare e considerare una richiesta di un cittadino in riferimento alla mancata padronanza della lingua di tale richiesta, sarà punibile secondo la legislazione corrente.

La decisione nel merito della richiesta sarà formalizzata in ucraino o in un'altra lingua di attività dell'organo o dell'organizzazione, che il cittadino ha interpellato. Per scelta del cittadino tale decisione può essergli fornita tradotta in lingua russa.

il diritto a rivolgersi agli organi pubblici in ucraino, in russo o in un'altra lingua *accettabile per le parti*. La risposta dell'organo, su richiesta del cittadino, può essere data in russo e il rifiuto di ricevere un atto per motivi di non comprensione della lingua è punibile. La Seconda opinione dell'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali rileva che questo articolo prevede che ci si possa rivolgere alle amministrazioni pubbliche in una lingua minoritaria (a parte il russo) solo se questa lingua costituisce la lingua di lavoro dell'ufficio o sia comunque accettabile per il pubblico ufficiale incaricato, criteri non considerati sufficientemente oggettivi<sup>486</sup>, elemento sottolineato anche dal Comitato di esperti della Carta per le lingue regionali o minoritarie<sup>487</sup>. Ancora nella Terza opinione del 2012 l'*Advisory Committee* evidenzia il permanere del problema, esprimendo la propria preoccupazione per il grado di discrezionalità lasciato agli organi pubblici e ai dipendenti nelle autorità locali di decidere se accettare o meno una comunicazione in lingua minoritaria, con particolare detrimento per le minoranze più piccole e per i tartari di Crimea<sup>488</sup>. Secondo il Comitato di esperti, inoltre, l'articolo 5 offre ampie garanzie per la lingua russa mentre esse sono più limitate per le persone che parlano altre lingue minoritarie<sup>489</sup>.

---

Стаття 5. Право громадян користуватися будь-якою мовою

Громадянам Української РСР гарантується право користуватися своєю національною мовою або будь-якою іншою мовою.

Громадянин вправі звертатися до державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій українською чи іншою мовою їх роти, російською мовою або мовою, прийнятою для сторін.

Відмова службової особи прийняти і розглянути звернення громадянина з посиланням на незнання мови його звернення тягне за собою відповідальність за чинним законодавством.

Рішення по суті звернення оформляється українською мовою чи іншою мовою роботи органу або організації, до якої звернувся громадянин. За бажанням громадянина таке рішення може бути видане йому в перекладі російською мовою.

486 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 154, 155

487 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 380

488 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 105

489 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 380

A ciò si collega il successivo articolo 6<sup>490</sup> che dispone l'obbligo per i pubblici ufficiali di avere una piena padronanza del russo, dell'ucraino e, nel caso, di un'altra lingua nazionale che possa essere utilizzata nell'ambito delle loro funzioni. Si specifica comunque che la mancata padronanza di una lingua non può costituire motivo di esclusione dall'assunzione, anche se la lacuna linguistica dev'essere comunque colmata. L'articolo 7 garantisce il mantenimento e la tutela dei fondi e della memoria, delle istituzioni scientifiche e del patrimonio archivistico, librario e museale.

L'articolo 8<sup>491</sup> è invece intitolato *Protezione delle lingue*. Al primo comma troviamo il principio di non discriminazione su base linguistica: notiamo anche qui come vengano proibiti i *privilegi*, il che ci riporta al problema terminologico già affrontato riguardo all'articolo 24 della Costituzione, al cui commento rimandiamo, ossia il fatto che proibire i privilegi parrebbe essere ostativo rispetto alla possibilità di attuare azioni positive a favore delle minoranze. Il comma successivo invece punisce (senza

---

490 Articolo 6. Obbligo per i pubblici ufficiali di avere piena padronanza nelle lingue dell'attività degli organi e delle organizzazioni.

Gli ufficiali dello Stato, del Partito, degli organi pubblici, delle istituzioni e delle organizzazioni, devono avere piena padronanza dell'ucraino e del russo e, se necessario, di un'altra lingua nazionale al livello richiesto per l'esercizio dei loro compiti.

La mancata padronanza di un cittadino dell'ucraino o del russo non costituirà la base per il rifiuto di un'assunzione. Dopo l'assunzione, l'ufficiale assumerà la padronanza della lingua dell'organo o dell'organizzazione al livello richiesto per l'esercizio dei compiti.

Стаття 6. Обов'язок службових осіб володіти мовами роботи органів і організацій  
Службові особи державних, партійних, громадських органів, установ і організацій повинні володіти українською і російською мовами, а в разі необхідності - і іншою національною мовою в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків.

Незнання громадянином української або російської мови не є підставою для відмови йому у прийнятті на роботу. Після прийняття на роботу службова особа повинна оволодіти мовою роботи органу чи організації в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків.

491 Articolo 8. Protezione delle lingue.

Qualunque privilegio o limitazione di diritti di un individuo su basi linguistiche e la discriminazione linguistica, non sono permessi.

La pubblica umiliazione o il disprezzo, l'intenzionale distorsione dell'ucraino o di altre lingue nei documenti e nei testi ufficiali, la creazione di ostacoli o restrizioni al loro uso, il sostegno all'inimicizia su basi linguistiche, saranno puniti dalla legge.

Стаття 8. Захист мов

Будь-які привілеї чи обмеження прав особи за мовною ознакою, мовна дискримінація неприпустимі.

Публічне приниження чи зневажання, навмисне спотворення української або інших мов в офіційних документах і текстах, створення перешкод і обмежень у користуванні ними, проповідь ворожнечі на мовному ґрунті тягнуть за собою відповідальність, встановлену законом.

però indicare delle esplicite sanzioni) le manifestazioni di disprezzo verso l'ucraino e le altre lingue, gli ostacoli al loro uso e l'inimicizia su base linguistica.

L'articolo 9 infine, intitolato *Organizzazione e controllo sull'implementazione della legge sulle lingue nella Rss ucraina*, stabilisce la delega al Governo (Consiglio dei Ministri) per l'organizzazione e l'implementazione della legge, mentre al Consiglio dei Deputati del Popolo sono attribuite funzioni di controllo.

Analizzate nel dettaglio le disposizioni generali poste all'inizio del testo legislativo, trattiamo ora complessivamente le disposizioni degli altri capi della legge, che, come abbiamo detto, disciplinano l'uso delle lingue nei vari ambiti della vita della società.

Innanzitutto va segnalato che viene mantenuta una sorta di gerarchia tra l'ucraino, lingua di Stato, il russo, unica altra lingua ad essere citata, e le ulteriori lingue minoritarie. Si può prendere in considerazione, ad esempio, il capo II della legge, dedicato alla *lingua dello Stato, del Partito, degli organi pubblici, delle imprese, delle istituzioni e delle organizzazioni*: l'articolo 10, che concerne la *lingua degli atti delle autorità statali e degli organi amministrativi* indica come tali atti debbano essere «adottati» in ucraino, «pubblicati» in ucraino e in russo mentre (solo) «se necessario» saranno pubblicati in un'altra lingua nazionale. Inoltre si noti che mentre l'adozione in ucraino e la pubblicazione in russo è prevista per «le più alte autorità statali e per gli organi amministrativi dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche», la possibilità della pubblicazione in una terza lingua è limitata a quelli che Bowring definisce «organi secondari del potere statale»<sup>492</sup>, ossia gli «atti dei ministeri e delle agenzie, delle autorità locali e degli organi amministrativi della Rss ucraina».

L'ucraino è la lingua di lavoro, di registrazione e di documentazione dei vari enti pubblici della Rss ucraina, con la possibilità di utilizzare una lingua terza nelle aree dove «la maggioranza della popolazione di una certa area» usi questa lingua o quando essa sia «accettabile per la popolazione di quest'area» (articolo 11, che fa espresso riferimento all'articolo 3). Non si parla invece di lingue terze ma si

---

492 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 19

privilegia chiaramente il russo (in maniera «non accettabile» per Bowring<sup>493</sup>) tra le altre lingue minoritarie per i documenti tecnici e di progetto (articolo 13) e per quelli che certificano gli status del cittadino (passaporto, libretto di lavoro, documenti riguardanti l'istruzione, certificati di nascita, di matrimonio e di morte). L'articolo 12 indica invece il russo come lingua per i rapporti con gli organi dell'Urss o con le altre repubbliche sovietiche, disposizione che possiamo considerare *de facto* abrogata dopo la scomparsa dell'Unione.

L'ucraino è poi la lingua dei congressi, delle conferenze e dei forum, eccetto nelle aree dove la maggioranza non ha piena padronanza della lingua (articolo 15), ed è la lingua dei documenti delle elezioni (articolo 16, da considerarsi abrogato il secondo comma che afferisce all'Urss).

Gli articoli dal 18 al 23 riguardano l'uso delle lingue nei procedimenti legali: l'ucraino è la lingua della procedura, mentre non c'è alcun riferimento alla lingua russa. Anche qui però ritroviamo la previsione della possibilità dell'uso di un'altra lingua nel caso in cui la popolazione di una “certa area” non abbia piena padronanza della lingua di Stato. È previsto inoltre il diritto all'assistenza di un interprete, per i procedimenti civili, penali (articolo 18) e amministrativi (articolo 19), e, su richiesta, a ricevere gli atti del processo e quelli investigativi tradotti. La lingua delle registrazioni notarili sarà quella della procedura davanti alla corte, usata nell'area di riferimento, sempre con la possibilità di traduzione in russo o in un'altra lingua (articolo 20). L'assistenza legale sarà fornita in ucraino o in un'altra lingua accettabile dalle parti (articolo 23). Non viene previsto l'uso di altre lingue oltre all'ucraino per quanto riguarda le procedure arbitrali (articolo 21).

Il capo III è invece dedicato alla *lingua dell'istruzione, della scienza, dell'informatica e della cultura*. L'articolo 25, che apre il capitolo è di particolare importanza in quanto dichiara che «la libera scelta della lingua d'istruzione sarà diritto inalienabile dei cittadini della Rss ucraina». L'articolo prosegue stabilendo che il «diritto di ogni bambino essere educato ed istruito nella (sua) lingua nazionale sarà garantito e protetto» dall'istituzione di scuole statali in lingua ucraina od in altre

---

<sup>493</sup> *Ibidem*

lingue nazionali.

Quanto dichiarato nell'articolo 25 è poi meglio esplicito negli articoli seguenti che si riferiscono ai vari ambiti dell'istruzione: l'articolo 26, ad esempio, afferma alla lingua di educazione negli istituti prescolastici (inclusi gli orfanotrofi) che dovrà essere l'ucraino salvo nelle zone di «compatta residenza di cittadini di altre nazionalità» in cui potrà essere utilizzata un'altra lingua. Interessante anche l'esplicita previsione di poter costituire gruppi separati per essere educati in una lingua diversa da quella utilizzata normalmente in un istituto. Previsioni analoghe (uso di norma della lingua ucraina salva la possibilità di utilizzare altre lingue nei luoghi di residenza compatta di minoranze nazionali) vengono stabilite per le «scuole di istruzione generale» nell'articolo 27, che richiama di nuovo l'articolo 3. Il quinto comma poi statuisce l'obbligatorietà dello studio dell'ucraino e del russo in tutte le scuole di istruzione generale. L'articolo 27 è stato commentato anche dal Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che lamenta il fatto che l'obbligo per le autorità di creare classi o scuole in lingue minoritarie «non è previsto in termini chiari» e «non sembra esserci un effettivo rimedio legale contro un rifiuto arbitrario delle autorità locali» di costituirle, fatto che si è effettivamente verificato in alcune occasioni<sup>494</sup>. Il criterio di scelta, più che la composizione etnica di una regione, dovrebbe essere una «sufficiente domanda»<sup>495</sup>.

Un analogo schema è presente nell'articolo 28 dedicato all'istruzione superiore («scuole professionali, collegi specializzati e istituti di istruzione superiore»): si prevede però espressamente la creazione di gruppi in lingua russa, ai quali deve comunque essere assicurato l'insegnamento dell'ucraino (commi 3 e 4). Sono poi previsti esami in entrata per verificare la padronanza della lingua ucraina degli aspiranti studenti, nonché della lingua russa o di un'altra lingua nazionale per chi richiede l'ammissione a gruppi la cui lingua di studio è, appunto, diversa da quella ucraina. Gli articoli successivi infine disciplinano l'uso delle lingue in campo scientifico (articolo 30), informatico (articolo 31) e culturale (articolo 32). Nel primo

---

494 Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Report on the Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 152

495 *Ivi*, para. 153

ambito troviamo una sostanziale parità nell'uso dell'ucraino o del russo e viene stabilita la libertà del ricercatore di scegliere la lingua di pubblicazione del suo lavoro. Si stabilisce inoltre che nelle pubblicazioni scientifiche in lingua ucraina debba esserci anche una descrizione in russo o in altra lingua delle più importanti risultanze, e viceversa. Per quanto riguarda l'informatica si stabilisce che il software dei computer utilizzati dalle amministrazioni pubbliche nelle istituzioni culturali e d'istruzione, nell'ambito del commercio, etc. sia in grado di operare sia in ucraino che in russo. L'articolo 32 prevede l'obbligo positivo per lo Stato di assicurare lo sviluppo del cinema e del teatro in lingua ucraina e in altre lingue dei prodotti culturali e letterari (politici, scientifici, artistici ed altro) e il doppiaggio dei film, allo scopo di «una familiarizzazione su larga scala dei cittadini con le acquisizioni culturali degli altri popoli dell'Urss e della cultura internazionale». A questo proposito il Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha richiesto allo Stato di sostenere i produttori di opere nelle lingue regionali o minoritarie per quanto riguarda il doppiaggio e la sottotitolazione in ucraino<sup>496</sup>: la Corte Costituzionale ha stabilito che tutti i film prima di essere distribuiti devono essere doppiati o sottotitolati nella lingua di Stato<sup>497</sup>, previsione che secondo il Comitato degli esperti della Carta delle lingue «può dimostrarsi sproporzionata con riferimento ai film prodotti in russo o in altre lingue minoritarie<sup>498</sup>».

Il capo IV è intitolato *Lingua dell'informazione e della comunicazione*. La lingua dei mezzi d'informazione di massa ufficiali è l'ucraino, ma possono essere usate anche lingue di altre nazionalità (articolo 33). E' accettato il bilinguismo ucraino-russo nelle poste (articolo 34) e si richiede l'uso dell'ucraino, di norma, per gli annunci, i poster e le pubblicità e la traduzione qualora siano scritti in lingue diverse (articolo

---

496 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 623

497 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 14 Закону України "Про кінематографію" (справа про розповсюдження іноземних фільмів) N° 13-рп/2007 від 20.12.2007

498 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 581



35). Si disciplina anche la lingua del marchio, dell'etichettatura, dei manuali d'uso dei prodotti, che deve essere l'ucraino per quelli destinati al mercato interno o l'ucraino e russo per quelli d'esportazione.

Infine il capo V è dedicato alla *Lingua dei nomi*. I nomi degli organi statali, del Partito e delle organizzazioni devono essere in ucraino, ma possono essere riportati (a destra o in calce) tradotti in altre lingue (articolo 37). I toponimi (articolo 38) sono in ucraino, salva la possibilità di tradurli in altra lingua quando questa sia parlata dalla maggioranza della popolazione di una certa area: ritorna qui la già vista critica dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali riferita alla non adeguatezza della proporzione, che è considerata troppo elevata. Se nel 2002 il Comitato aveva comunque rilevato con soddisfazione come il processo di reintroduzione dei toponimi storici, in regioni come ad esempio la Transcarpazia e la Bucovina, fosse avviato e proseguito<sup>499</sup>, si nota una diversa opinione nel 2012, quando si sottolinea l'assenza di progressi per quanto riguarda la reintroduzione dei tradizionali nomi locali, denominazione di strade e altre indicazioni topografiche<sup>500</sup>. Particolari problemi riguardano la reintroduzione di denominazioni tartare in Crimea, mentre si ribadisce la positività della situazione nelle regioni abitate dalle minoranze moldave, rumene e ungheresi<sup>501</sup>. Per quanto riguarda i nomi di persona ogni cittadino può godere del diritto di chiamarsi in un modo confacente alla propria tradizione nazionale: i nomi vanno comunque essere resi in ucraino tramite la trascrizione dalla lingua nazionale (articolo 39). Nonostante questa previsione l'*Advisory Committee* ha evidenziato, in base alle denunce dei rappresentanti delle minoranze, come la stessa sia spesso disattesa e vengano imposte le forme ucraine<sup>502</sup>.

---

499 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 161, 162, 163

500 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 20

501 *Ivi*, para 111, 112, 113

502 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 159

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities,

L'ultimo capo, composto dal solo articolo 40, riguarda invece il *supporto allo sviluppo nazionale e culturale degli ucraini residenti al di fuori della Rss ucraina*: si impegna la Repubblica a supportare lo sviluppo nazionale e culturale degli ucraini all'estero, provvedendo a fornire *completa assistenza* alle loro scuole, istituti culturali e istituzioni scientifiche<sup>503</sup>.

### 3. *La Legge sulla politica linguistica statale del 2012*

Come abbiamo più volte ricordato, la legge del 1989, evidentemente superata ed inadeguata a disciplinare la questione linguistica nell'Ucraina indipendente, è stata sostituita dalla legge del 2012, sulla quale pende la decisione del parlamento di dichiarare nulla la sua approvazione, sospesa a sua volta dal veto presidenziale. Al momento è quindi questa la normativa in vigore, pur essendo stata annunciata la costituzione di un gruppo di lavoro che dovrà redigere una nuova bozza di legge. La storia dovrebbe farci dubitare di una rapida approvazione di un nuovo testo, tuttavia, data la maggioranza risultata dalle elezioni del 2014, può anche essere che il procedimento sia più rapido.

Dopo il preambolo, la legge è divisa in 11 sezioni: la prima è dedicata alle Disposizioni Generali, poi ci sono cinque sezioni dedicate all'uso delle lingue nei vari campi della vita pubblica (governo; istruzione, scienze, informazione e cultura; informazione e comunicazione; toponomastica e nomi; esercito ed altre forze). La settima sezione riguarda lo sviluppo della lingua e della cultura ucraina all'estero, l'ottava è sull'attuazione della legge e infine le ultime due sezioni contengono disposizioni varie e transitorie. Notiamo come la sistematica della legge sia sostanzialmente identica a quella della legge precedente, al netto ovviamente delle modifiche dovute al cambio di regime.

---

*Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 108, 109, 110

503 Sulla tutela degli ucraini all'estero cfr. Oxana Shevel, *The Sources and the Limits of Civic Nationalism: Law "On the Legal Status of Foreign Ukrainians" in Comparative Perspective*, Tufts University Department of Political Science, Medford, Usa, paper presented at the Third Annual Danyliw Research Seminar on Contemporary Ukraine, 12-13 October 2007

Le bozze della legge sono state analizzate dalla Commissione di Venezia: anche se ad ora non ci sono commenti sul testo definitivo, le osservazioni alle bozze precedenti possono essere comunque assai utili per valutare la soluzione alla fine approvata<sup>504</sup>. Il legislatore ha allineato il testo a molte osservazioni della Commissione, sebbene altre siano rimaste invece inevase.

In particolare il lavoro della Commissione ha trasformato un testo dedicato esplicitamente ad incrementare la protezione della lingua russa, in uno finalizzato alla protezione di tutte le lingue minoritarie. Nonostante ciò il ruolo del russo rimane prevalente nella legge, ed infatti è l'unica lingua ad essere espressamente menzionata accanto l'ucraino<sup>505</sup> (con l'eccezione della lista dell'articolo 7, comma 2), anche se in molte previsioni il riferimento specifico è stato «cancellato e sostituito da un riferimento a “una lingua regionale o minoritaria”»<sup>506</sup>. Questo non riduce la possibilità di usare il russo, ma estende quella di utilizzare le altre lingue<sup>507</sup>.

Già nel preambolo troviamo riferimenti interessanti<sup>508</sup>: dopo aver richiamato la

---

504 L'ultima opinione della Commissione è: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, Opinion no.651/2011 (CDL-AD(2011)047), Venice 16-17 December 2011, Consiglio d'Europa

505 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, Opinion no.651/2011 (CDL-AD(2011)047), Venice 16-17 December 2011, Consiglio d'Europa, para. 19, 38

506 *Ivi*, para. 28

507 *Ivi*, para. 40

508 In base alle disposizioni della Costituzione dell'Ucraina, della Dichiarazione dei Diritti delle nazionalità, della Legge dell'Ucraina *sulla ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, etc.

Considerando che l'uso libero delle lingue nella vita privata e pubblica in conformità ai principi sanciti dal Patto internazionale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, e dallo spirito della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è un diritto inalienabile di ogni persona;

sottolineando l'importanza di rafforzare lo status della lingua ucraina come lingua di Stato, come uno dei più importanti fattori dell'identità nazionale del popolo ucraino e di garantire la sovranità dello Stato-nazione;

sulla base del fatto che solo il libero sviluppo e l'uguaglianza di tutte le lingue nazionali, l'alta cultura linguistica è fondamento della comprensione spirituale, dell'arricchimento culturale e del consolidamento della società,

Con questa legge sono definiti i principi della politica linguistica statale in Ucraina.

Відповідно до положень Конституції України, Декларації прав національностей, Закону України про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин тощо, враховуючи, що вільне використання мов у приватному і суспільному житті відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті Організації Об'єднаних Націй про

normativa ucraina e le convenzioni internazionali di riferimento, il testo definisce il libero uso delle lingue nell'ambito privato e pubblico come un diritto inalienabile di ogni persona. Ribadisce poi che la funzione di lingua di Stato resta appannaggio esclusivo dell'ucraino, definito «uno dei più importanti fattori di identità nazionale del popolo ucraino», espressione che, come abbiamo visto, pare in contraddizione con la Costituzione, che distingue la “nazione” ucraina dal “popolo ucraino”, descritto invece come multinazionale<sup>509</sup>. In particolare quest'ultima frase non era presente nella precedente legge ed è un chiaro tributo “ideologico” a quanti si oppongono alla legge per le agevolazioni che essa promuove a favore della lingua russa.

Come dicevamo la prima parte della legge è dedicata alle disposizioni generali. L'articolo 1 fornisce appunto una serie di definizioni, atte a chiarire in maniera inequivoca i termini utilizzati nella legge, in maniera assai più dettagliata rispetto alla legge del 1989<sup>510</sup>. La Commissione di Venezia ha approvato l'ampio spettro delle

---

громадянські і політичні права, та духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини є невід'ємним правом кожної людини; надаючи важливого значення зміцненню статусу державної - української мови як одного з найважливіших чинників національної самобутності Українського народу, гарантії його національно-державної суверенності; виходячи з того, що тільки вільний розвиток і рівноправність усіх національних мов, висока мовна культура є основою духовного взаєморозуміння, культурного взаємозбагачення і консолідації суспільства, цим Законом визначаються засади державної мовної політики в Україні.

509 *Supra*, capitolo IV, paragrafo 2

510 Articolo 1. Definizioni

1. I termini utilizzati nel presente legge hanno il seguente significato:  
lingua ufficiale - è la lingua fissata dalla legge, il cui uso è obbligatorio nella pubblica amministrazione e nella tenuta dei registri, nelle istituzioni e nelle organizzazioni, nelle imprese, nelle istituzioni pubbliche di istruzione, nella scienza, nella cultura e nella comunicazione, e nell'informatica e così via;  
gruppo linguistico - gruppo di persone che vivono in Ucraina, che ha una lingua madre comune;  
minoranza linguistica - un gruppo di persone che vivono in Ucraina, che ha una lingua comune diversa dalla lingua ufficiale, e che è numericamente inferiore al resto della popolazione dello Stato;  
gruppo linguistico regionale - un gruppo di persone che vivono in una determinata regione (villaggio), che ha una lingua madre comune;  
regione - un'unità separata di autogoverno amministrativa-territoriale, che può essere la Repubblica Autonoma di Crimea, oblast', rajon, città, paese, villaggio.  
lingua regionale o minoritaria - lingua che viene tradizionalmente usata nell'ambito di un territorio dai cittadini di quello Stato che costituiscono un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di questo stato, e / o diversa dalla lingua (lingue) ufficiale (ufficiali) di detto Stato;  
territorio in cui è diffusa la lingua regionale - il territorio di una o più unità territoriali-

definizioni offerte dal testo, anche se le considera talvolta troppo ampie e complesse e quindi possibili generatrici di confusione. In particolare la Commissione propone un criterio soggettivo piuttosto che oggettivo, sottolineando il diritto all'autodeterminazione linguistica, secondo quanto previsto anche dall'articolo 3 della Convenzione quadro, per il quale il principio della libera scelta individuale dovrebbe prevalere. Ciò dovrebbe comportare l'abbandono del riferimento al concetto di "lingua nativa" o la sua ridefinizione<sup>511</sup>.

Dopo l'articolo 2, che descrive gli obiettivi della politica linguistica dello Stato, il criterio della scelta individuale è indicato all'articolo 3, innovazione questa che rispecchia gli standard internazionali<sup>512</sup>. A ogni individuo è assicurato il diritto di

amministrative dell'Ucraina (Repubblica Autonoma di Crimea, oblast, quartiere, città, paese, villaggio) in cui la lingua regionale è un mezzo di comunicazione di un numero di persone tale da giustificare l'applicazione di varie misure di difesa e di incentivazione di cui alla presente legge;  
lingua madre - la prima lingua in cui la persona appreso nella prima infanzia;  
lingue delle minoranze nazionali – lingua delle minoranze che condividono una comune origine etnica.

#### Стаття 1. Визначення термінів

1. Терміни, використані в цьому Законі, вживаються у такому значенні:

державна мова - закріплена законодавством мова, вживання якої обов'язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку та інформатики тощо;

мовна група - група осіб, що проживає в Україні, яка має спільну рідну мову;

мовна меншина - група осіб, що проживає в Україні, яка має спільну рідну мову, що відрізняється від державної мови, та яка за своєю чисельністю менша, ніж решта населення держави;

регіональна мовна група - група осіб, що проживає у певному регіоні (населеному пункті), яка має спільну рідну мову;

регіон - окрема самоуправна адміністративно-територіальна одиниця, що може складатися з Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села;

регіональна мова або мова меншини - мова, яка традиційно використовується в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) цієї держави;

територія, на якій поширена регіональна мова, - територія однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць України (Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села), де регіональна мова є засобом комунікації певної кількості осіб, що виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів, передбачених у цьому Законі;

рідна мова - перша мова, якою особа оволоділа в ранньому дитинстві;

мови національних меншин - мова меншини, що об'єднана спільним етнічним походженням.

511 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law on Principles of the State Language Policy of Ukraine*, adopted by the Venice Commission at its 89<sup>th</sup> Plenary Session, Venice 16-17 December 2011, Council of Europe, CDL-AD(2011)047, paragrafo 16.

512 Articolo 3. Il diritto alla libertà di parola all'autodeterminazione

scelta della propria lingua, scelta che non è necessariamente definitiva, visto che è anche consentito di cambiare idea rispetto alla propria lingua materna o d'uso. L'aspetto della libertà di scelta è quindi evidente, come anche suggerito dalla Commissione di Venezia.

All'articolo 4 la legge cita le altri fonti legislative che disciplinano le lingue nel paese. Vengono richiamati genericamente anche i trattati internazionali, indicando che qualora si riscontri una discrepanza tra questi e la legislazione nazionale si applicheranno le disposizioni più favorevoli in materia di diritti umani (articolo 4, punto 2), previsione che rispecchia quanto previsto nel testo precedente (articolo 5 punto 2).

L'articolo 5 ha carattere generale, presentando Obiettivi e principi della politica linguistica di Stato, alla cui realizzazione questa legge è dedicata e che non erano invece indicati nel testo del 1989. Al primo comma afferma che la Politica Linguistica di Stato dell'Ucraina si basa sul riconoscimento e sullo sviluppo globale dell'ucraino come lingua di Stato e sulla garanzia del libero sviluppo delle lingue regionali o minoritarie e delle altre lingue, e sul diritto all'autodeterminazione linguistica ed alla preferenza di ciascun individuo. Il secondo comma elenca obiettivi e principi: il riconoscimento di tutte le lingue tradizionalmente utilizzate all'interno dello Stato o dei suoi particolari territori e delle tradizioni nazionali, evitando privilegi o restrizioni per motivi linguistici (punto 1). Si noti che ritorna il problema dei “privilegi”, termine talvolta indicato come precludente lo sviluppo di azioni positive. Si ribadisce (punto 2) la garanzia «del pieno sviluppo e del funzionamento

---

1. Ogni individuo ha il diritto di determinare liberamente la propria lingua madre, di scegliere la lingua di comunicazione, di riconoscersi bilingue o multilingue e cambiare le proprie preferenze sulla lingua.

2. Ogni individuo, indipendentemente dall'origine etnica, dall'identità nazionale e culturale, dal luogo di residenza, dalla religione, è libero di utilizzare qualsiasi lingua nella vita pubblica e privata, e imparare a supportare qualsiasi lingua.

Стаття 3. Право мовного самовизначення

1. Кожен має право вільно визначати мову, яку вважає рідною, і вибрати мову спілкування, а також визнавати себе двомовним чи багатомовним і змінювати свої мовні уподобання.

2. Кожен незалежно від етнічного походження, національно-культурної самоідентифікації, місця проживання, релігійних переконань має право вільно користуватися будь-якою мовою у суспільному та приватному житті, вивчати і підтримувати будь-яку мову.

dell'ucraino come lingua dello Stato in tutte le sfere della vita sociale in tutto il territorio del paese, con la creazione della possibilità di utilizzo parallelo delle lingue regionali o minoritarie in quelle zone e in quei casi in cui è giustificato»; si promuove (punto 3) l'uso delle lingue regionali o minoritarie, in forma orale e scritta, in materia d'istruzione e mezzi di comunicazione di massa, e la creazione di opportunità per il loro utilizzo nelle attività degli organi di potere statale e negli organi dell'autonomia locale, nella sfera giudiziaria, nelle attività economiche e sociali, nelle attività culturali e nelle altre sfere della vita sociale nei territori in cui sono utilizzate queste lingue, tenendo conto della situazione di ogni lingua. Altri punti riguardano il mantenimento e lo sviluppo delle relazioni culturali tra i diversi gruppi linguistici (punto 4), la creazione delle condizioni per lo studio dell'ucraino e delle lingue regionali e minoritarie (punto 5), la ricerca nell'ambito della politica linguistica (punto 6) e la promozione degli scambi internazionali (punto 7). Particolarmente interessante il punto 8 dove si presuppone la conformità tra le aree linguistiche ed i confini amministrativi, garantendo che «esistenti o nuove divisioni amministrative» non costituiscano ostacoli allo sviluppo delle lingue regionali o minoritarie; questo problema si riflette nel criterio dell'identificazione del territorio abitato dalle minoranze solo in riferimento alle unità amministrative, argomento che riprenderemo a breve. Il punto 9 infine pone il principio del plurilinguismo, auspicando una situazione in cui una persona sia fluente in diverse lingue.

Il multilinguismo è ricordato anche nel comma 3 dell'articolo, laddove si dice che lo Stato promuove l'apprendimento delle lingue di comunicazione, in particolare quelle ufficiali delle Nazioni Unite, dell'Unesco e delle altre organizzazioni internazionali.

Punto fondamentale della legge e sostanziale innovazione rispetto alla disciplina

precedente, è il rapporto tra gli articoli 6<sup>513</sup> e 7<sup>514</sup>. L'articolo 6 ribadisce l'esclusività dell'ucraino come lingua di Stato e ne descrive l'ambito di applicazione nella sfera dei poteri pubblici e nell'istruzione. È interessante come i commi 3 e 5 operino un bilanciamento: l'uso obbligatorio della lingua di Stato in un certo settore non deve essere interpretato come atto «ad impedire o limitare il diritto di utilizzare le lingue regionali o minoritarie», allo stesso tempo però «nessuna disposizione della presente legge può essere interpretata come diretta a restringere il campo di applicazione

513 Articolo 6. La lingua di Stato dell'Ucraina

1. La lingua ufficiale dell'Ucraina è l'ucraino.
2. La lingua ucraina, in quanto lingua ufficiale, deve essere utilizzata in tutta l'Ucraina durante l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, nei trattati internazionali, nel processo di insegnamento nelle istituzioni educative, secondo le procedure stabilite dalla presente legge. Lo Stato promuove l'uso della lingua ufficiale nei media, nella cultura e negli altri ambiti della vita.
3. l'uso obbligatorio della lingua di Stato o la facilitazione del suo uso in un particolare ambito della vita pubblica, non devono essere interpretati come atti ad impedire o limitare il diritto di utilizzare le lingue regionali o minoritarie in questo settore o la loro diffusione nei territori.
4. (omissis)
5. Nessuna disposizione della presente legge può essere interpretata come diretta a restringere il campo d'applicazione dell'uso della lingua di Stato.

Стаття 6. Державна мова України

1. Державною мовою України є українська мова.
2. Українська мова як державна мова обов'язково застосовується на всій території України при здійсненні повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, у міжнародних договорах, у навчальному процесі в навчальних закладах в межах і порядку, що визначаються цим Законом. Держава сприяє використанню державної мови в засобах масової інформації, науці, культурі, інших сферах суспільного життя.
3. Обов'язковість застосування державної мови чи сприяння її використанню у тій чи іншій сфері суспільного життя не повинні тлумачитися як заперечення або применшення права на користування регіональними мовами або мовами меншин у відповідній сфері та на територіях поширення.
4. (omissis)
5. Жодне положення цього Закону не може тлумачитися як таке, що спрямоване на звуження сфери використання державної мови.

514 Articolo 7. lingue regionali o lingue minoritarie dell'Ucraina

1. Principi di politica linguistica di cui all'articolo 5 della presente legge si applicano a tutte le lingue regionali o minoritarie d'Ucraina, usate nel suo territorio.
2. Nel contesto della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, le lingue regionali o minoritarie dell'Ucraina, alle quali si applicano le misure per l'uso delle lingue regionali o minoritarie previste da questa legge, sono le seguenti: russo, bielorusso, bulgaro, armeno, gagauzo, yiddish, tartaro di Crimea, moldavo, tedesco, greco moderno, polacco, rom, rumeno, slovacco, ungherese, rusyn, caraita, krymčak.
3. Per ogni lingua di cui al secondo comma del presente articolo, le misure volte all'uso delle lingue regionali o minoritarie previste da questa legge, si applicano a condizione che il numero di persone parlanti le lingue regionali, che vivono nel territorio in cui questa lingue è comune, sia il 10 per cento o più delle dimensioni della sua popolazione.  
In alcuni casi, tenendo conto della situazione specifica, tali misure possono essere applicate alla lingua di un gruppo linguistico regionale che è inferiore al 10 per cento della popolazione del territorio, con decisione del Consiglio locale.  
Il diritto di avviare un procedimento volto all'uso delle lingue regionali o minoritarie, è



dell'uso della lingua di Stato», norma quest'ultima che ha anche evidente funzione “tranquillizzante”.

L'articolo 7 disciplina le lingue regionali e minoritarie. C'è qui la disposizione più discussa della legge del 2012, ossia quella che prevede l'applicazione della disciplina sulle lingue regionali o minoritarie nei territori ove la popolazione parlante la lingua minoritaria sia pari o superiore al 10% del totale, quota da determinarsi in base al censimento (commi 4 e 5). Viene quindi posto un criterio territoriale. Tornando alle

riconosciuto anche agli abitanti del territorio in cui questa lingua è comune. Quando si raccolgono le firme del 10% delle persone che vivono in un determinato territorio, il Consiglio locale deve prendere una decisione entro 30 giorni dalla data della consegna delle firme.

L'azione o l'inazione del consiglio comunale possono essere impugnate innanzi al giudice tramite un procedimento amministrativo.

La procedura per la formazione di gruppi che intendano agire in questo senso e la preparazione delle liste di sottoscrizione, è determinata dalla legge sul referendum.

4. Il numero di persone appartenenti al gruppo linguistico regionale in un particolare territorio, è determinato sulla base del censimento della popolazione per unità amministrativa (Repubblica Autonoma di Crimea, regioni, città, paesi, villaggi).

5. Nel censimento nazionale per identificare gli individui appartenenti a gruppi linguistici specifici, nei moduli del censimento vanno poste domande sulla lingua che identifichino la lingua madre della persona appartenente ad un particolare gruppo linguistico.

6. La/le lingua/e regionale/i o minoritaria/e che soddisfa i requisiti del presente articolo, si utilizza, nel rispettivo territorio dell'Ucraina, negli organi locali dello Stato, in quella Repubblica Autonoma di Crimea e in quelli dell'autogoverno locale, viene utilizzata e studiata negli istituti scolastici statali e locali, e viene utilizzata anche negli altri settori della vita sociale, secondo le procedure stabilite dalla presente legge.

7. Nel territorio in cui una lingua regionale o minoritaria soddisfa i requisiti del presente articolo, l'attuazione delle misure per lo sviluppo, l'uso e la tutela delle lingue regionali o minoritarie ai sensi della presente legge, è obbligatorio per gli organi locali dello Stato, per le autorità locali, per le associazioni di cittadini, le istituzioni, le organizzazioni, le aziende, i loro funzionari e dipendenti, e per i cittadini, che siano titolari di attività imprenditoriali e persone fisiche.

8. Al di fuori del territorio in cui la lingua regionale è diffusa, essa può essere liberamente utilizzata secondo le modalità stabilite dalla presente legge.

9. Le misure previste dalla presente legge per lo sviluppo, l'utilizzo e la protezione delle lingue regionali o minoritarie non devono essere interpretate come d'ostacolo all'uso della lingua di Stato.

Стаття 7. Регіональні мови або мови меншин України

1. Принципи мовної політики, викладені у статті 5 цього Закону, застосовуються до всіх регіональних мов або мов меншин України, які вживаються в межах її території.

2. У контексті Європейської хартії регіональних мов або мов меншин до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, віднесені мови: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька.

3. До кожної мови, визначеної у частині другій цієї статті, застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі, за умови, якщо кількість осіб - носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення.

За рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі

definizioni poste nell'articolo 1 della legge, la definizione di “regione” (*region*) si riferisce solo ad un'unità amministrativa di autogoverno (la Repubblica Autonoma di Crimea, oblast, distretti, città, villaggi, villaggi rurali). Il criterio territoriale è quindi connesso alle divisioni amministrative del paese. Questo è confermato dalla definizione di «territorio dove è comune una lingua regionale» (*terytorija na jakij pošyrena regional'na mova*), anch'essa riferita alle unità amministrative. Questo criterio potrebbe risultare discriminatorio non solo per le minoranze disperse (che non vengono prese in considerazione dalla legge), ma anche per minoranze concentrate il cui territorio di residenza sia suddiviso tra diverse unità amministrative. Potrebbe accadere, per esempio, che una minoranza linguistica raggiunga la percentuale richiesta per l'applicazione della disciplina in un dato territorio, ma che questo sia suddiviso in più entità amministrative entro le quali il

---

заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території.

Право ініціювання питання щодо застосування заходів, спрямованих на використання регіональних мов або мов меншин, належить також мешканцям території, на якій поширена ця мова.

У разі збору підписів понад 10 відсотків осіб, які мешкають на певній території, місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів. Дії або бездіяльність місцевої ради можуть бути оскаржені до суду в порядку адміністративного судочинства.

Порядок формування ініціативних груп та складання підписних листів у такому випадку визначається законодавством про референдуми.

4. Чисельність регіональної мовної групи на певній території визначається на підставі даних Всеукраїнського перепису населення про мовний склад населення у розрізі адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, селищ, сіл).

5. При проведенні Всеукраїнського перепису населення для виявлення належності фізичних осіб до конкретних мовних груп у переписному листі має бути використано запитання про мову, яке б ідентифікувало рідну мову особи, що належності до тієї чи іншої мовної групи.

6. Регіональна мова або мова меншини (мови), що відповідає умовам частини третьої цієї статті, використовується на відповідній території України в роботі місцевих органів державної влади, органів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, застосовується і вивчається в державних і комунальних навчальних закладах, а також використовується в інших сферах суспільного життя в межах і порядку, що визначаються цим Законом.

7. У межах території, на якій поширена регіональна мова або мова меншини, що відповідає умовам частини третьої цієї статті, здійснення заходів щодо розвитку, використання і захисту регіональної мови або мови меншини, передбачених цим Законом, є обов'язковим для місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ, організацій, підприємств, їх посадових і службових осіб, а також громадян - суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб.

8. За межами території, на якій поширена регіональна мова, вона може вільно використовуватися, у порядку, що визначається цим Законом.

9. Жодне з положень цього Закону про заходи щодо розвитку, використання і захисту регіональних мов або мов меншин не повинне тлумачитися як таке, що створює перешкоди для використання державної мови.

gruppo minoritario non raggiunge la percentuale. Da qui l'importanza che i confini amministrativi non siano d'ostacolo al libero sviluppo delle lingue minoritarie e quindi del punto 8 dell'articolo 5 che abbiamo visto poc'anzi.

Da sottolineare poi come l'articolo 7 elenchi le lingue tutelate (comma 2) (russo, bielorusso, bulgaro, armeno, gagauzo, yiddish, tartaro di Crimea, moldavo, tedesco, greco moderno, polacco, rom, rumeno, slovacco, ungherese, rusyn, caraita, krymčak), anche questa una novità rispetto alla legge precedente, che citava solo il russo e, genericamente, «le altre lingue delle minoranze nazionali» (nell'articolo 3 punto 1). È la stessa lista presente nello strumento di ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, considerata incompleta dal Gruppo degli Esperti<sup>515</sup>, a cui però vengono aggiunte le lingue caraita, krymčak e rusyn. Questa novità, ritenuta positiva dalla Commissione di Venezia<sup>516</sup>, è particolarmente significativa per i rusyny, che vengono per la prima volta considerati come una minoranza linguistica.

La procedura per la dichiarazione di una lingua come lingua regionale può anche essere avviata direttamente dal basso, grazie alla raccolta delle firme del 10% della popolazione interessata. L'eventuale successiva inerzia del consiglio locale cui spetta la decisione può portare all'impugnazione davanti al tribunale amministrativo (comma 3).

La previsione della soglia del 10% (che peraltro può essere ulteriormente diminuita su decisione del consiglio locale), sostituisce la vecchia dizione della legge del 1989 «dove la minoranza costituisce la maggioranza», che, come abbiamo visto, era considerata troppo elevata dagli organi di monitoraggio internazionali<sup>517</sup>.

La nuova soglia ha varie conseguenze: privilegia grandemente la lingua russa, che è

---

515 Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, Strasbourg: Council of Europe, 7 July 2010, CE-ECRML (2010) 6, para. 18, 63

516 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, Opinion no.651/2011 (CDL-AD(2011)047), Venice 16-17 December 2011, Consiglio d'Europa, para. 53

517 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 154;

Committee of Experts on the European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, Strasbourg: Council of Europe, 7 July 2010, CE-ECRML (2010) 6, para. 381, 382.

parlata da più del 10% della popolazione in 13 regioni su 27 (24 oblast, due città e la Repubblica Autonoma di Crimea). Peraltro nessun'altra lingua pare avere la stessa forza: solo il tartaro di Crimea in Crimea, l'ungherese in Transcarpazia e il rumeno nell'Oblast di Černivci eccedono il 10%.

A questo proposito la Commissione di Venezia ha denunciato un'ambiguità in relazione alla dimensione territoriale della protezione delle lingue regionali o minoritarie. La commissione ha scritto: «può accadere che una lingua raggiunga più del 10% in un'unità minore, ma non raggiunga questa percentuale al livello amministrativo superiore. La protezione è garantita al livello più basso ma la bozza è silente riguardo la rilevanza che il gruppo linguistico e la sua lingua hanno al livello superiore». Per questa ragione incoraggia un certo margine di flessibilità<sup>518</sup>.

Le disposizioni generali si chiudono con l'articolo 8<sup>519</sup>, che garantisce la tutela anche

---

518 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, 16-17 December, Opinion no.651/2011, Venice: Council of Europe, CDL-AD(2011)047, para. 17.

519 Articolo 8. Protezione dei diritti linguistici e delle libertà dell'uomo e del cittadino

1. L'umiliazione pubblica o la mancanza di rispetto, la distorsione intenzionale della lingua di Stato, regionale o minoritaria in documenti e testi ufficiali, il creare ostacolo o restrizioni al loro utilizzo, le violazioni dei diritti umani, così come l'incitamento all'odio basato sulle lingue, implica una responsabilità penale, come stabilita dall'articolo 161 del codice penale dell'Ucraina.
2. Ogni individuo ha il diritto, con qualsiasi mezzo non vietato dalla legge, di proteggere i propri diritti e le libertà linguistiche dalle violazioni e abusi illegali.
3. Ogni individuo ha il diritto di proteggere davanti alle autorità di governo e ai tribunali i propri diritti linguistici e interessi legittimi, i diritti linguistici e gli interessi dei propri figli, di impugnare le decisioni, gli atti o le omissioni delle autorità statali e delle autorità locali, dei funzionari e dei dipendenti, delle persone fisiche o giuridiche, che abbiano violato i diritti linguistici e le libertà dell'uomo e del cittadino.
4. Ogni individuo ha il diritto di chiedere la protezione dei propri diritti e delle proprie libertà linguistiche alla Commissione della Verchovna Rada dell'Ucraina per i diritti umani.
5. Ogni individuo ha il diritto, dopo aver esaurito tutti i ricorsi interni, di cercare protezione dei propri diritti e della propria libertà linguistica presso le pertinenti istituzioni giudiziarie internazionali o agli organi competenti delle organizzazioni internazionali, di cui l'Ucraina è membro.

Стаття 8. Захист мовних прав і свобод людини і громадянина

1. Публічне приниження чи зневажання, навмисне спотворення державної, регіональних мов або мов меншин в офіційних документах і текстах, що веде до створення перешкод і обмежень у користуванні ними, порушення прав людини, а також розпалювання ворожнечі на мовному ґрунті тягнуть за собою відповідальність, встановлену статтею 161 Кримінального кодексу України.
2. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої мовні права і свободи від порушень і протиправних посягань.
3. Кожному гарантується право на захист у відповідних державних органах і суді своїх мовних прав і законних інтересів, мовних прав і законних інтересів своїх дітей, на

giudiziaria dei diritti linguistici, anche questa una novità rispetto al testo di tarda epoca sovietica, che prevedeva sì la responsabilità disciplinare, amministrativa e/o penale per la violazione della legge (articolo 32 punto 1), ma senza sottolineare espressamente il diritto dell'individuo agire a propria tutela.

Il nuovo testo indica innanzitutto una responsabilità penale (articolo 161 Codice Penale) per gli atti finalizzati ad offendere una lingua, ostacolarne l'uso, per l'incitamento all'odio tra gruppi linguistici, ecc. La Commissione di Venezia ha sottolineato un possibile rischio connesso a questa norma, che potrebbe condurre a possibili limitazioni della libertà d'espressione, data anche la poca chiarezza di termini quali «pubblica umiliazione» o «disprezzo» dell'ucraino o di altre lingue<sup>520</sup>.

Gli atti e le omissioni delle pubbliche autorità e delle persone fisiche e giuridiche possono essere poi impugnati presso le rispettive autorità di governo e presso le corti. È prevista anche l'impugnazione davanti alla Commissione della *Verchovna Rada* per i Diritti Umani. Infine, esauriti i ricorsi interni, è espressamente previsto il ricorso agli organismi internazionali.

Analizzate nel dettaglio le disposizioni generali, vediamo ora più riassuntivamente come la legge disciplina l'uso delle lingue nei vari ambiti della vita sociale.

La sezione II è dedicata alla *Lingua di lavoro di governo, del governo locale, della giustizia e delle attività economiche e sociali*. Si apre con l'articolo 9 dedicato ai lavori della *Verchovna Rada*: l'oratore può utilizzare una lingua diversa dall'Ucraino, (cosa non prevista dalla precedente normativa) e, se necessario, sarà fornita la traduzione. Gli atti del parlamento sono invece prodotti esclusivamente in ucraino.

---

оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, юридичних і фізичних осіб, якими порушуються мовні права і свободи людини і громадянина.

4. Кожен має право звертатися за захистом своїх мовних прав і свобод до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

5. Кожен має право після використання всіх національних форм і засобів правового захисту звертатися за захистом своїх мовних прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

520 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, Opinion no.651/2011 (CDL-AD(2011)047), Venice 16-17 December 2011, Consiglio d'Europa, punto 58, 59

Negli altri ambiti abbiamo una sostanziale parificazione tra la lingua ufficiale e le lingue regionali, laddove ricorrano le condizioni previste dalla legge. Innanzitutto gli atti delle «alte sfere del potere» sono adottati in ucraino e «pubblicati ufficialmente nella lingua di Stato, in russo e nelle altre lingue regionali o minoritarie» (articolo 10.1), mentre gli atti delle autorità locali sono adottati in ucraino e, laddove ricorrano le condizioni previste dalla legge, anche nelle lingue regionali o minoritarie (articolo 10.2). La stessa parificazione a livello territoriale avviene in pressoché tutte le sfere di utilizzo delle lingue, considerando innanzitutto la lingua di lavoro, registrazione e documentazione dei governi statale e locali (11.1) e quella utilizzata nella fornitura di servizi. I requisiti linguistici vanno tenuti in considerazione nella selezione del personale (11.2), che è tenuto ad esprimersi nella lingua ufficiale e, nei territori in cui ricorrano le condizioni previste, nella lingua regionale, dato il diritto del pubblico di sottoporre agli uffici richieste scritte e orali e ricevere risposta nella lingua locale (11.3). Lo stesso accade per la lingua di conferenze, riunioni ed altri incontri ufficiali (11.4), i testi degli annunci ufficiali (11.5), le denominazioni dei governi statali e locali, delle associazioni pubbliche, delle imprese delle istituzioni e delle organizzazioni (11.6) ed i materiali elettorali (articolo 12). Su richiesta del cittadino inoltre può essere effettuata la traduzione in una lingua regionale o minoritaria dei propri documenti identificativi (articolo 13).

Gli articoli dal 14 al 17 sono invece dedicati all'ambito giudiziario. Anche qui, a differenza del testo del 1989, che prevedeva l'esclusivo uso dell'ucraino, pur ribadendo la preminenza della lingua di Stato, viene dato ampio spazio all'utilizzo delle lingue regionali o minoritarie nei territori in cui esse sono parlate, laddove le corti possono esercitare le proprie funzioni in tali lingue (14.1) e la selezione dei giudici deve contemplare il criterio linguistico, ossia i giudici sono «obbligati a conoscere la lingua di Stato», ma poiché lo Stato garantisce il diritto di condurre il procedimento nelle lingue minoritarie e nelle lingue regionali, «la salvaguardia di questo diritto dev'essere preso in considerazione durante il reclutamento dei giudici» (14.2). Il criterio territoriale è applicato anche per i documenti processuali e per le testimonianze, che possono essere fornite nella lingua regionale nei territori ove ricorrano le condizioni previste dalla legge, con eventuale traduzione in caso di

necessità, senza costi aggiuntivi per il richiedente (14.3). Il diritto ad esprimersi nella propria madrelingua od in un'altra lingua e ad avere un interprete è previsto dall'articolo 14.4, così come il diritto ad essere informati tempestivamente in una lingua comprensibile (articolo 15). La lingua regionale o minoritaria può essere utilizzata anche durante la fase delle indagini preliminari (articolo 15), mentre prima si utilizzava solo la lingua di Stato (articolo 16 legge 1989). L'ucraino è l'unica lingua dell'ufficio di notaio, come già previsto nella legge del 1989, ma qui si aggiunge che, qualora il richiedente non sappia esprimersi in lingua di Stato, i documenti devono essere tradotti (articolo 16). La lingua dell'assistenza legale è invece quella accettabile per il cliente (cioè scelta dal cliente o comunque con lui concordata) (articolo 17), mentre precedentemente era solo quella ucraina, se non per stranieri, apolidi o persone giuridiche di stati stranieri (articolo 15 della legge del 1989).

Per quanto riguarda le attività economiche e sociali, è previsto il libero uso delle lingue (articolo 18.1, 18.2) e sono vietati regolamenti interni che limitino l'uso della lingua di Stato, del russo o delle altre lingue regionali o minoritarie (18.3).

L'articolo 19 invece tratta la lingua dei trattati internazionali, che deve essere l'ucraino e la lingua dell'altra parte (o delle altre parti), salvo dove previsto diversamente dal trattato stesso.

La Sezione III riguarda la *Lingua dell'istruzione, della scienza e della cultura* e si distingue meno rispetto alla normativa precedente.

La libera scelta della lingua è definita un «diritto inalienabile dei cittadini ucraini»: salvo l'insegnamento dell'ucraino «ad un livello sufficiente per l'integrazione nella società ucraina» (articolo 20 punto 1), viene pertanto garantito il diritto all'istruzione nella lingua di Stato e nelle lingue regionali e minoritarie, grazie alla rete di istituzioni prescolari, scuole, doposcuola ed altri istituti educativi (20 punto 2). È prevista la possibilità di creare classi separate in cui la lingua di istruzione sia diversa da quella prevista per l'intero istituto, laddove vi sia un numero sufficiente di richiedenti (20 punto 4). Per quanto riguarda le scuole private esse sono libere di scegliere la lingua d'istruzione (20 punto 6).

L'articolo 20 punto 7 è interessante perché pone nuovamente il criterio territoriale: afferma infatti che in tutta l'istruzione secondaria generale si prevede lo studio della lingua di Stato e di una delle lingue regionali o minoritarie. Il volume dello studio delle lingue regionali o minoritarie è determinato dai consigli locali sulla base della prevalenza di queste lingue nel territorio, ai sensi della normativa in materia d'istruzione. È prevista anche la traduzione nelle lingue minoritarie o regionali dei test di valutazione, con l'esclusione di quelli sulla lingua e la letteratura ucraina (20 punto 9). Da notare infine che lo Stato deve operare attivamente per la formazione degli insegnanti per le scuole in lingue regionali o minoritarie (20 punto 11) ed è inoltre prevista la formazione di classi e gruppi per l'apprendimento delle lingue straniere (20 punto 12).

L'articolo successivo (21) garantisce la libertà della scelta della lingua nell'attività di ricerca scientifica e l'articolo 22 stabilisce che le lingue dell'informatica sono l'ucraino, il russo e l'inglese.

Infine, per quanto riguarda la lingua della cultura, l'articolo 23 sottolinea che lo Stato «enfaticamente l'importanza del dialogo multiculturale e del multilinguismo, provvede per lo sviluppo di forme di vita culturale ucraina, garantisce il libero uso delle lingue regionali o minoritarie nella cultura, la non interferenza nell'attività creativa degli artisti e assicura gli interessi umani e culturali di tutti i gruppi linguistici dell'ucraina» (23 punto 1). Provvede inoltre alla traduzione in ucraino e nelle lingue regionali o minoritarie delle opere artistiche, politiche, scientifiche e letterarie (23 punto 2). È prevista inoltre la distribuzione di film in lingua originale o doppiati o sottotitolati da parte dei distributori, in base alle esigenze dei consumatori (23 punto 4), nonché la possibilità di produrre eventi culturali nella lingua ufficiale, nelle lingue minoritarie o regionali od in altre lingue (23 punto 3).

La sezione IV è dedicata alla *Lingua nell'informazione e nella comunicazione*

L'articolo 24.1, dopo aver sancito il diritto per ognuno di utilizzare prodotti d'informazione in qualunque lingua e l'indipendenza e l'autonomia dei media (aspetti assenti nelle precedenti normative), pone il dovere per lo Stato di «promuovere la distribuzione» di materiali «nella lingua ufficiale e nelle lingue regionali o



minoritarie». Il criterio territoriale torna al punto 2 dell'articolo, che consente la diffusione di notizie ufficiali sulle attività di governo Statale e locale anche in lingue regionali e minoritarie, laddove ricorrano le condizioni previste dalla legge.

Per quanto riguarda la lingua di trasmissione viene lasciata ampia discrezionalità alle emittenti radiotelevisive (articolo 24 punti 3 e 4) e ai mezzi di stampa (punto 6), nonché viene sancita la libera ricezione delle trasmissioni dai paesi vicini, salvo limitazioni previste dalla legge (punto 5). La legge del 1989 prevedeva invece una quota del 70% di trasmissioni da effettuare in ucraino (articolo 22 punto 2).

Per quanto concerne i documenti ufficiali e d'uso per i consumatori (carta intestata, moduli, ricevute, biglietti, etc.), viene applicato il criterio territoriale (punto 7)

L'articolo 25 è dedicato alla lingua dei servizi postali e delle comunicazioni: nella prestazione dei servizi può essere utilizzata la lingua ufficiale o le lingue regionali o minoritarie (25.1), gli indirizzi saranno scritti in ucraino, mentre il testo del telegramma è accettato in qualsiasi lingua con caratteri cirillici o latini (25.2).

L'articolo 26 riguarda la pubblicità e l'etichettatura dei prodotti: per la pubblicità la lingua è a scelta dell'inserzionista (26.1), per l'etichettatura è previsto l'uso dell'ucraino e delle lingue regionali e minoritarie, nonché c'è la possibilità di inserire anche altre lingue (26.3).

La sezione V riguarda *La lingua dei toponimi e dei nomi dei cittadini*.

Per quanto riguarda in toponimi, la lingua è l'ucraino e nel territorio in cui la lingua regionale o minoritaria è diffusa si affianca il nome in questa lingua e, se necessario, il toponimo viene traslitterato in caratteri latini (articolo 27 punto 1), come già previsto nella legge del 1989, anche se con riferimento a quelle aree dove «le minoranze costituiscono la maggioranza» (articolo 27 punto 2). I nomi dei cittadini vengono scritti secondo l'ortografia ucraina (articolo 28 punto 1), tuttavia ogni cittadino ha il diritto di utilizzare il proprio nome e cognome nella propria lingua madre e ha il diritto al riconoscimento ufficiale: per questo, nei documenti ufficiali, può essere richiesta la trascrizione del nome in ucraino, russo o in un'altra lingua (28 punto 3), aspetto questo introdotto dalla presente legge.

La sezione VI tratta della *Lingua delle forze armate dell'Ucraina e delle altre milizie*. Questo settore è l'unico in cui la lingua ufficiale resta l'unica lingua a poter essere utilizzata. L'articolo 29 (che è l'unico posto in questa sezione) infatti non fa alcun riferimento alle lingue regionali o minoritarie.

Le ultime sezioni riguardano lo *Sviluppo della lingua e della cultura ucraina all'esterno dell'Ucraina* (sezione VII), l'*Attuazione della Legge dell'Ucraina sulla politica linguistica statale* (sezione VIII), la *Responsabilità per la violazione della Legge dell'Ucraina sulla politica linguistica statale* (sezione IX), disposizioni varie (sezione X) e transitorie (sezione XI).

**CAPITOLO VII**  
**LE ALTRE LEGGI UCRAINE CHE FANNO RIFERIMENTO**  
**ALLE MINORANZE**

1. *Introduzione*

Oltre alle leggi appena analizzate, che sono espressamente dedicate a normare le questioni riguardanti le minoranze etniche, nazionali e linguistiche, troviamo riferimenti ad esse anche in altri testi normativi.

Il quadro normativo è ampio, come rilevato anche da un'opinione della Commissione di Venezia<sup>521</sup> che elenca gli atti normativi che interessano l'uso delle lingue e la tutela delle minoranze linguistiche<sup>522</sup>. Ci limiteremo ad analizzare i testi che sono da ritenersi più significativi ed aderenti allo scopo di questo studio, ossia quelli citati dall'Ucraina nel suo primo rapporto periodico<sup>523</sup> sull'attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Qui, accanto alla Costituzione

---

521 European Commission for Democracy through Law, *Draft Law on Languages in Ukraine and Explanatory Report and Comparative Table, Opinion 605/2010*, Strasbourg, 7 January 2011, CDL-REF(2011)001, Explanatory Note, paragrafo 4.

522 4. Existing Normative and Legislative Basis in the Given Sphere of Legal Regulation. Legislation of Ukraine on languages consists of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On Languages in the Ukrainian SSR", the Law of Ukraine "On Ratification of the European Charter for Regional or Minority Languages" and other laws of Ukraine and international treaties recognized by the Verkhovna Rada of Ukraine as legally binding. The use of languages in various spheres of public life is regulated by corresponding norms of other normative legal acts: Laws of Ukraine "On Education", "On Pre-School Education", "On Out-of-School Education", "On Comprehensive Secondary Education", "On Higher Education", "On Judiciary of Ukraine", "On the Status of Judges", Code of Civil Procedure, Code of Business Procedure, Code of Administrative Procedure, Code of Criminal Procedure, Laws of Ukraine on "Notaries", "On Public Defender's Office", "On Elections of the President of Ukraine", "On Elections of People's Deputies of Ukraine", "On Elections of Deputies to the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and local councils, village, township and city mayors", "On All-Ukrainian and Local Referendums", "On Bureaus of Civil Registration", "Basic Legislation of Ukraine on Culture", "On Cinematography", "On Information", "On Television and Radio Broadcasting", "On Information Agencies", "On the Manner of Highlighting of Activities of the State and Local Self-Government Bodies of Ukraine by Mass Media", "On Postal Service", "On Telecommunications", "On Advertising", "On National Minorities in Ukraine", "On Local Self-Government in Ukraine", "On Local State Administrations", "On Public Service in the Local Self-Government Bodies", "On Pharmaceutical Products", "On Geographical Names", "On Rules of Proceedings of the Verkhovna Rada of Ukraine", Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On Enactment of the Provisions on Passport of the Citizen of Ukraine, Birth Certificate and Passport of the Citizen of Ukraine for Travelling Abroad". (...)

523 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine "International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 15

dell'Ucraina e alle già analizzate leggi *sulle lingue nella Repubblica Socialista Sovietica Ucraina* e *sulle minoranze nazionali* sono elencate: la Legge *sulla stampa in Ucraina* del 1992, la Legge *sull'emittenza radio e televisiva* del 1994 e modificata nel 2006, la Legge *sull'editoria* del 1997, la Legge *sull'istruzione secondaria superiore* del 1999, la Legge *sulla cittadinanza ucraina* del 2001, la Legge *sul sistema giudiziario dell'Ucraina* del 2002 ed infine i codici processuali penale (del 1960, emendato varie volte), civile ed amministrativo, quest'ultimi emendati nel 2006.

Alcune di queste leggi sono state emendate dalla Legge *sulla politica linguistica statale* che abbiamo visto nel capitolo precedente, la cui sezione XI è dedicata alla modifica di disposizioni vigenti.

## 2. La Legge sulla cittadinanza ucraina del 2001

Vediamo con ordine le disposizioni che ci interessano. Innanzitutto si può prendere in esame la Legge *sulla cittadinanza ucraina* del 2001<sup>524</sup>, per passare poi alle altre discipline che verranno trattate in ordine cronologico. La legge sulla cittadinanza cita la questione della lingua nel punto 5 dell'articolo 9<sup>525</sup>, laddove indica, tra le condizioni alle quali è subordinata la concessione della cittadinanza ucraina allo

---

524 Закон України *про громадянство України* N. 2235-III, 18.01.2001 р., Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 13, ст.65

525 Articolo 9. Ammissione alla cittadinanza ucraina.

Gli stranieri o gli apolidi possono essere ammessi alla cittadinanza ucraina su loro richiesta. Le condizioni per l'ottenimento della cittadinanza includono:

(numeri 1-4 omissis)

5) La padronanza della lingua di Stato o la sua comprensione nella misura sufficiente per la comunicazione.

Questa disposizione non si applica alle persone fisicamente handicappate (persone cieche, sorde e mute).

(numero 6 omissis).

Стаття 9. Прийняття до громадянства України

Іноземець або особа без громадянства можуть бути за їх клопотаннями прийняті до громадянства України.

Умовами прийняття до громадянства України є:

(numeri 1-4 omissis)

5) володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування. Ця умова не поширюється на осіб, які мають певні фізичні вади (сліпі, глухі, німі);

(numero 6 omissis)

straniero o all'apolide «la padronanza o la comprensione della lingua di Stato a un livello sufficiente per un'adeguata comunicazione». Il problema trattato dall'articolo non è riferito alle minoranze nazionali ma invece rivolto alle persone straniere o apolide che intendano ottenere la cittadinanza del paese. La legge è però interessante per capire l'impostazione che l'Ucraina ha inteso dare, una volta raggiunta l'indipendenza dall'Unione Sovietica, ai rapporti tra gli ucraini e i cittadini sovietici di altre nazionalità presenti sul suo territorio. A differenza, per esempio, delle scelte operate dal legislatore lettone, che ha limitato l'ottenimento della cittadinanza solo a coloro che risiedevano nel paese prima del 1940, ai loro discendenti e ai nati dopo il 1991, l'Ucraina ha consentito, con un approccio molto più elastico, l'ottenimento della cittadinanza a tutti i cittadini dell'Unione Sovietica che risiedevano in Ucraina al momento della proclamazione dell'indipendenza<sup>526</sup>.

Questo ovviamente ha riflessi importanti sulla composizione etnica del popolo ucraino: il paese, come abbiamo visto, riflette infatti la multietnicità che caratterizzava l'Unione Sovietica e tutti, in virtù di questa legge, hanno diritto di cittadinanza, se residenti nel paese alla data del 24 agosto 1991. Bisogna anche dire che in ogni caso difficilmente l'Ucraina avrebbe potuto considerare un differente criterio, data la sua ben più datata associazione con l'Unione Sovietica e prima con l'Impero Russo. La scelta di una data precedente a quella dell'indipendenza non avrebbe probabilmente inficiato la presenza russa nella vita del paese, con l'eccezione delle regioni occidentali annesse durante la seconda guerra mondiale. Un'eventuale scelta di questo tipo avrebbe quindi influito significativamente solo su una parte del paese ed è da ritenersi non sarebbe stata considerata accettabile dalle minoranze russa e russofona. La scelta del legislatore ucraino di accordare la cittadinanza a tutti i residenti nel paese al momento della dichiarazione

526 Articolo 3. Affiliazione alla cittadinanza ucraina.

Sono cittadini dell'Ucraina:

1) tutti i cittadini dell'ex Urss che, al momento della proclamazione d'indipendenza dell'Ucraina (24 agosto 1991), risiedevano permanentemente sul territorio dell'Ucraina.  
(punti 2-4 omissis).

Стаття 3. Належність до громадянства України

Громадянами України є:

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України;  
(пunti 2-4 omissis).

d'indipendenza sembra dunque l'unica obiettivamente possibile.

### 3. *La Legge sui mezzi stampati d'informazione di massa (stampa) del 1992*

Passiamo ora a norme più specificamente dedicate alle lingue, cominciando da quelle che ne disciplinano l'uso nei mezzi di comunicazione e nella stampa. Diciamo subito che è stato evidenziato come il russo non sembri avere particolare bisogno di tutela, al contrario delle altre lingue minoritarie, avendo in Ucraina ampia diffusione i mezzi d'informazione e i prodotti editoriali in lingua russa. Addirittura c'è stata un'espansione nel mercato dei prodotti in lingua russa, che risultano essere altamente competitivi, tanto che il russo ha acquisito una posizione dominante nei media commerciali. Si registra inoltre un curioso fenomeno che è stato definito di “non-accomodating language”: in un'analisi di varie trasmissioni televisive<sup>527</sup> è stato osservato come talvolta vengano usate la lingua russa e quella ucraina contemporaneamente, senza che gli interlocutori decidano di servirsi di una lingua comune: questa è una chiara espressione della mutua intelligibilità delle due lingue e della diffusione del bilinguismo. È quindi preoccupazione del Governo favorire la diffusione di prodotti radiotelevisivi ed editoriali in lingua ucraina<sup>528</sup>. Da ciò deriva anche il fatto, segnalato dal Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, che la questione linguistica concernente i mezzi di comunicazione è spesso ridotta, nel dibattito pubblico, a questioni riguardanti la sola lingua russa<sup>529</sup>.

Analizziamo ora la *Legge sui media stampati (sulla stampa) del 1992*<sup>530</sup>. Secondo

---

527 Laada Bilaniuk, *Language in the Balance: The Politics of Non-Accommodation in Bilingual Ukrainian-Russian Television Shows*, paper presented at the workshop Second Annual Danyliw Research Seminar in Contemporary Ukrainian Studies, Chair of Ukrainian Studies, University of Ottawa, 12-14 October 2006

528 V. Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, cit., p.127, 128

529 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 136

530 Закон України про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні, N. 2783-XII, 16.11.1992 р., Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 1, ст. 1

l'articolo 4<sup>531</sup> la lingua dei mezzi d'informazione stampati è (ovviamente) la lingua di Stato ma anche “altre lingue”. Sottolineiamo come l'espressione sia molto generica e non dia alcuna specificazione. Bill Bowring definisce addirittura come «non accettabile il fatto che il russo e il tartaro di Crimea diventino “altre lingue”»<sup>532</sup>. Guardando però da un altro punto di vista, possiamo anche notare come una definizione così generica abbia tuttavia il pregio di non porre alcun limite all'uso della lingua. Curioso che lo stesso articolo che si occupa delle lingue ammesse per la pubblicazione dei mezzi d'informazione si occupi al comma successivo di linguaggio, o meglio della moralità del linguaggio, proibendo l'uso di parole “volgari o brutali”.

Il fatto che sia lasciata libertà nella scelta della lingua non esula dal fatto che essa vada comunicata in sede di domanda di registrazione, obbligatoria per tutti i giornali e le riviste, come specificato nel successivo articolo 12<sup>533</sup>.

---

531 Articolo 4. Lingua di stampa dei mezzi di informazione di massa

I mezzi stampati d'informazione di massa in Ucraina sono pubblicati nella lingua di Stato ed anche in altre lingue. Lo stile ed il lessico dei mezzi stampati d'informazione di massa devono rispettare le norme etiche e morali generalmente accettate. L'uso di parole volgari o brutali non è ammesso.

Стаття 4. Мова друкованих засобів масової інформації Друковані засоби масової інформації в Україні видаються державною мовою, а також іншими мовами.

Стиль і лексика друкованих засобів масової інформації мусять відповідати загальнодержавним етично-моральним нормам. Вживання лайливих і брутальних слів не допускається.

532 В. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 22

533 Articolo 12. Domanda di registrazione statale dei mezzi stampati di informazione di massa

Nella domanda di registrazione statale dei mezzi stampati d'informazione di massa devono essere indicati:

- 1) fondatore (co-fondatore);
  - tipo 2) di pubblicazione;
  - 3) Il nome della pubblicazione;
  - 4) lingua di edizione;
  - 5) area di distribuzione (locale, regionale, nazionale, estera) e le categorie di lettori;
  - 6) obiettivi programmatici (principi fondamentali) o indirizzo tematico;
- (numeri 7-9 e comma 2 omissis)

Стаття 12. Заява про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації

У заяві про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації повинні бути вказані:

- 1) засновник (співзасновники) видання;
- 2) вид видання;
- 3) назва видання;
- 4) мова видання;
- 5) сфера розповсюдження (місцева, регіональна, загальнодержавна, зарубіжна) та категорії читачів;

Oltre alla lingua, indicata nel punto 4 dell'articolo, va anche segnalata l'area di distribuzione della pubblicazione (punto 5) il che potrebbe rilevare per pubblicazioni destinate ad una diffusione locale e regionale, in aree abitate da minoranze. Tuttavia la lettera della norma non pone alcuna relazione tra la lingua di stampa e l'area di pubblicazione, non dando quindi alcuna ulteriore specificazione o vincolo rispetto all'espressione "altre lingue" utilizzata nell'articolo 4.

L'indicazione della lingua riveste comunque una certa importanza per il legislatore: infatti in caso di cambiamento della lingua di stampa, si pone l'onere di effettuare una nuova registrazione, come indicato nell'articolo 20<sup>534</sup>.

Nella Seconda opinione sull'Ucraina dell'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, leggiamo «soddisfazione» in quanto «la libertà per le persone appartenenti a minoranze nazionali di ricevere e dare informazioni e idee nella loro lingua, senza interferenze da parte delle pubbliche autorità, è largamente rispettata»<sup>535</sup>. Il Comitato rileva inoltre l'esistenza di un gran numero di giornali e riviste nelle lingue minoritarie: secondo il Rapporto dello Stato ucraino ci sono 59 media registrati con tiratura nazionale e 145 locali. In più, su 4335 media stampati, 2728 sono in russo, 10 in ungherese, 2 in bulgaro, 5 in polacco, 6 in rumeno, 4 in tartaro di Crimea, 1 in moldavo, 3 in tedesco, 1 in bielorusso ed 1 in yiddish, a cui vanno aggiunti altri giornali bilingue o multilingue<sup>536</sup>. Problemi effettivi in questo campo paiono essere legati esclusivamente alla esiguità o mancanza di finanziamenti pubblici<sup>537</sup>. A questo proposito la Terza opinione invita le

---

6) програмні цілі (основні принципи) або тематична спрямованість;  
(numeri 7-9 e secondo comma omissis)

534 Articolo 20. Riregistrazione dei mezzi stampati di informazione di massa

I mezzi stampati di informazione di massa sono soggetti a riregistrazione in caso di cambiamento del fondatore (della composizione dei cofondatori), del nome, della lingua e dell'area di distribuzione della pubblicazione.

Стаття 20. Перереєстрація друкованого засобу масової інформації Друкований засіб масової інформації підлягає перереєстрації в разі зміни засновника (складу співзасновників), назви, мови, сфери розповсюдження видання.

(commi 2-3 omissis)

535 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 259

536 *Ivi*, para. 141

537 *Ivi*, para 142, 143



autorità ad incrementare il supporto economico per i giornali stampati in lingue minoritarie: lo Stato sostiene sei giornali in lingua minoritaria (bulgaro, tartaro di Crimea, yiddish, rumeno, armeno e polacco), tuttavia mancano criteri chiari e trasparenti per la selezione dei giornali che ricevono fondi pubblici (statali o regionali). In particolare poi ci sono difficoltà per le minoranze più piccole<sup>538</sup>.

#### 4. La Legge sull'emittenza radio e televisiva

Il settore radiotelevisivo è invece disciplinato dalla Legge *sull'emittenza radio e televisiva*<sup>539</sup>. Ai nostri scopi rileva l'articolo 10, che, con gli emendamenti approvati nel 2006<sup>540</sup>, sostituisce l'originario articolo 9.

È da rilevare che l'articolo 10 è stato abolito e sostituito dall'articolo 24 della già vista Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012, (secondo quanto previsto dalla disposizione transitoria n. 1 punto 24), data tuttavia l'incertezza che pende sulla legge del 2012, analizziamo comunque la versione originale dell'articolo<sup>541</sup>. La norma

---

538 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 93, 94

539 Закон України *про телебачення і радіомовлення*, N. 3759-XII, 21 грудня 1993 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 10, ст. 43, Вводиться в дію Постановою ВР N 3760-XII від 21.12.93, ВВР, 1994, N 10, ст. 44

540 В редакції *Закону N 3317-IV* від 12.01.2006, ВВР, 2006, N 18, ст.155

541 Articolo 10. Uso delle lingue nell'attività d'informazione delle organizzazioni radiotelevisive.

1. Le emittenti devono trasmettere nella lingua di Stato.
2. Le organizzazioni radiotelevisive che trasmettono verso specifiche regioni possono anche trasmettere nelle lingue delle minoranze etniche che risiedono in dette regioni come comunità distinte.
3. Nel caso in cui la lingua originale (o quella del doppiaggio) di un film e/o di un altro programma (trasmissione) non sia l'ucraino, la messa in onda di tali film e/o programmi (trasmissioni) sarà condizionato dal loro doppiaggio nella lingua di Stato.
4. Per le emittenti su scala nazionale, il periodo di messa in onda in lingua ucraina non può essere inferiore al 75% del tempo giornaliero totale di trasmissione
5. La trasmissione per un pubblico straniero sarà effettuata in lingua ucraina e nella corrispondente lingua straniera.
6. La lingua (le lingue) dei programmi di un'organizzazione di emittenza radiotelevisiva e delle trasmissioni sarà definita nella sua licenza di emittente.
7. Riguardo le operazioni di network televisivo multicanale, le regole di cui sopra si applicano alla ritrasmissione di programmi e trasmissioni autorizzate su licenza del Consiglio Nazionale Ucraino per l'Emittenza Radiotelevisiva.

Стаття 10. Вживання мов в інформаційній діяльності телерадіоорганізацій

1. Телерадіоорганізації ведуть мовлення державною мовою.
2. Мовлення на певні регіони може здійснюватися також мовою національних меншин,

deriva, con tutta evidenza, dalla volontà politica del legislatore di diffondere la lingua ucraina nel paese, lingua che, come abbiamo più volte ricordato, si teme possa soccombere di fronte alla maggiore diffusione della lingua russa. Secondo le autorità ucraine, citando quanto registrato dal Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, il problema non è tanto l'introduzione di programmi nelle lingue minoritarie, quanto l'insufficiente produzione interna di programmi radiotelevisivi e quindi le emittenti ucraine tendono a comprare prodotti all'estero e ad adattarli a quanto richiede la normativa ucraina, invece di sviluppare programmazione nelle lingue minoritarie<sup>542</sup>, ed inoltre c'è una mancanza di fondi dovuta anche alla legge ucraina che vieta la sponsorizzazione di programmi politici e di informazione<sup>543</sup>: tutto ciò aumenta il rischio d'impresa per le emittenti private che non considerano conveniente la produzione di programmi nelle lingue minoritarie, problema che non si presenta nel sistema pubblico, dove si registrano esperienze positive, in particolare in Transcarpazia<sup>544</sup>. Nell'assicurare anche alle minoranze etniche la presenza di trasmissioni nella loro lingua, la norma non pare superare le criticità presenti nel vecchio articolo 9 e rilevate dal già citato *Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali. Il Comitato di controllo richiamava innanzitutto l'articolo 6 della Legge *sulle Minoranze Nazionali*, dove si stabilisce il diritto delle persone appartenenti a minoranze nazionali di «soddisfare i loro bisogni nel campo dei mezzi d'informazione di massa», e

---

що компактно проживають на даній території.

3. Якщо мова оригіналу (або дублювання) фільму та/чи іншої програми (передачі) не є українською, такі фільми та/чи програми (передачі) транслюються за умови звукового дублювання їх державною мовою.

4. Для загальнонаціонального мовлення частка ефірного часу, коли мовлення ведеться українською мовою, має становити не менше 75 відсотків загального обсягу добового мовлення.

5. Мовлення на зарубіжну аудиторію ведеться українською і відповідною іноземною мовами.

6. Мова (мови) програм та передач телерадіоорганізації визначається (визначаються) умовами ліцензії на мовлення.

7. Для забезпечення діяльності багатоканальних телемереж ці норми застосовуються в частині ретрансляції програм і передач суб'єктів господарювання, які отримали ліцензію Національної ради.

542 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 452

543 *Ibidem*

544 *Ivi*, para. 452, 453

contestava l'esclusività dell'uso della lingua ucraina nelle trasmissioni su scala nazionale<sup>545</sup>, che violava la disposizione di cui sopra e la Convenzione quadro, questione risolta dal nuovo articolo 10. Permane invece il problema concernente la definizione delle aree di “compatta residenza” delle minoranze nazionali, poiché non c'è nessuna definizione legislativa di questa espressione<sup>546</sup>, fatto che cagiona un certo grado di incertezza giuridica, che andrebbe corretto anche per limitare l'attuale ampia discrezionalità delle scelte che in questo campo spetta al Consiglio Nazionale Ucraino per l'Emittenza Radiotelevisiva, autorità responsabile del rilascio delle licenze e della definizione delle percentuali degli spazi di emittenza radiotelevisiva attribuite alle trasmissioni di lingue minoritarie<sup>547</sup>. Per quanto riguarda la diffusione per aree delle trasmissioni nelle lingue minoritarie, il Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha rilevato che nei territori delle regioni di Donec'k e Zaporiz'zja non sembra esserci alcuna trasmissione nelle lingue minoritarie a parte che in russo, mentre trasmissioni per le minoranze sono disponibili nelle regioni di Transcarpazia, Žytomyr, Odessa, Cernauzzi e nella Repubblica Autonoma di Crimea<sup>548</sup>. Bisogna dire comunque che, considerato quanto ricordato in premessa riguardo alla predominanza della lingua russa nei media, tuttora attuale, possiamo rilevare come le previsioni della legge in parola finalizzate ad equilibrare le trasmissioni in favore della lingua ucraina, siano ancora largamente ignorate, come rileva Oleh Protsyk<sup>549</sup>. Prendendo atto di questa situazione il Consiglio Nazionale Ucraino per l'Emittenza Radio-Televisiva ha firmato un memorandum assieme alle principali aziende televisive finalizzato alla creazione di uno “spazio informativo nazionale” e che prevede una graduale transizione verso la piena attuazione della legge, stabilendo anche dei criteri per un monitoraggio

---

545 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine*, adopted on 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010, para 43

546 *Ivi*, para. 45

547 *Ivi*, para. 46

548 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 455

549 Per esempio O. Protsyk riporta che un monitoraggio di cinque settimane, eseguito nel 2005 dal Consiglio Nazionale per l'Emittenza Radio-televisiva, sui contenuti musicali delle 17 maggiori stazioni radio commerciali dell'Ucraina, ha rilevato che la quota di brani musicali in lingua ucraina trasmessi era inferiore al 10% del totale.

O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., p. 28

congiunto<sup>550</sup>. Critiche alla politica di quote linguistiche nelle trasmissioni radio-televisive sono state sollevate dall'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, nella sua, già citata, Seconda opinione sull'Ucraina<sup>551</sup>, dove rileva che, sulla base delle dichiarazioni di vari rappresentanti delle minoranze nazionali, è «estremamente difficile ottenere una licenza per la trasmissione di programmi nelle lingue minoritarie, anche a livello regionale»<sup>552</sup>. L'opinione vede positivamente che la determinazione delle quote linguistiche non è più lasciata alla sola discrezionalità del Consiglio Nazionale Radio-televisivo, tuttavia contesta la quota stabilita dell'ammontare della programmazione in lingua ucraina (il 75%) che considera «problematica in alcuni contesti». Per questo invita alla flessibilità, soprattutto al momento di stabilire eventuali sanzioni per l'eventuale mancato rispetto della quota prevista, che dovrebbero essere per quanto possibile evitate, anche per scongiurare conseguenze negative per la libertà di stampa<sup>553</sup>. Anche il Comitato degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha sollevato il problema della inadeguatezza della quota, definendola «chiaramente inappropriata», tenendo conto che «la proporzione di persone parlanti lingue minoritarie in diverse regioni rappresenta più del 50% della popolazione»<sup>554</sup> e invitando quindi a rivederla<sup>555</sup>. Nella Terza opinione permangono gli stessi problemi: si lamenta l'assenza di progressi in questo campo ed anzi addirittura si rileva che la quota di lingua ucraina è stata elevata all'80% nel settembre 2008 ed all'85% nell'ottobre 2010<sup>556</sup>. Il procedimento per l'assegnazione delle licenze resta poco chiaro e segnato dalla corruzione<sup>557</sup>.

Infine da notare come l'*Advisory Committee* della Convenzione quadro abbia dati

---

550 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., p. 29

551 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 21

552 *Ivi*, para. 131

553 *Ivi*, para. 129, 130

554 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 451

555 *Ivi*, para. 457

556 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002, para 18, 86, 87

557 *Ivi*, para. 88

contraddittori sull'applicazione di queste quote anche da parte degli operatori privati, fatto che potrebbe essere in conflitto con l'articolo 9, punti 1 e 3, della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>558</sup>.

## 5. La Legge sull'editoria

Anche la Legge sull'editoria<sup>559</sup> del 1997 contiene riferimenti all'uso delle lingue. Per prima cosa si può analizzare l'articolo 3<sup>560</sup>, che è dedicato agli scopi dell'editoria: tra questi vengono indicati innanzitutto la traduzione in lingua ucraina dei «migliori prodotti della letteratura mondiale e della scienza allo scopo di assicurare alla società ucraina l'accesso ai valori umani generalmente accettati» (comma 5). I due commi successivi pongono invece l'obiettivo di pubblicare libri in russo e nelle altre lingue minoritarie presenti in Ucraina. Anche qui vediamo l'abituale distinzione tra la lingua russa d'un lato, forte della sua vasta diffusione nel paese, e le altre lingue minoritarie. Si noti inoltre come il comma dedicato alla lingua russa sia più complesso rispetto a quello successivo, con un esplicito riferimento alla «soddisfazione dei bisogni culturali» della popolazione russa.

Specificamente dedicato alle lingue il successivo articolo 8<sup>561</sup>. L'articolo richiama la

---

558 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 21, para. 132

559 Закон України про видавничу справу, N. 318/97-ВР, 5 червня 1997 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 32, ст.206

560 Articolo 3. Scopi dell'editoria. L'editoria è finalizzata a:

(commi 1-5 omissis)

pubblicare libri in russo per soddisfare i bisogni culturali della popolazione russa in Ucraina, prendendo in considerazione prodotti stampati d'importazione;

pubblicare libri nelle lingue delle minoranze nazionali residenti in Ucraina;

(commi 8-10 omissis).

Стаття 3. Мета видавничої справи

Видавнича справа спрямована на:

(commi 1-5 omissis)

здійснення книговидання російською мовою для забезпечення культурних потреб російського населення в Україні з урахуванням імпорту друкованої продукції;

здійснення книговидання мовами інших національних меншин в Україні;

(commi 8-10 omissis)

561 Articolo 8. Lingue nell'editoria

Nell'editoria le lingue devono essere usate in conformità con l'articolo 10 della Costituzione dell'Ucraina, con la Legge sull'uso delle lingue in Ucraina e con gli altri atti legislativi dell'Ucraina.

Costituzione e la legge sull'uso delle lingue in Ucraina<sup>562</sup>, manifestando una chiara preferenza per l'uso dell'ucraino, che viene prescritto per tutti i documenti ufficiali emessi da organi pubblici o da organizzazioni statali (comma 2). Lo Stato si riserva comunque una funzione promozionale per la pubblicazione di materiali nelle lingue minoritarie (comma 3), anche se la norma pare alquanto vaga, non specificando quale sia l'ambito in cui tale attività debba essere svolta dallo Stato (è una previsione di carattere nazionale o locale?), né per che tipo di documenti (quelli indicati al comma 2?). Si impone anche una funzione di controllo da parte dell'esecutivo sul rispetto della politica linguistica: essendo le scelte politiche per definizione discrezionali, anche l'ultimo comma pare peccare di una certa genericità.

#### 6. *La legge sull'istruzione secondaria superiore*

Cambiamo ora ambito d'indagine ed accostiamoci al tema dell'istruzione, in particolare analizzando la *Legge sull'istruzione secondaria superiore*<sup>563</sup>. Notiamo come il tema dell'uso delle lingue non sia praticamente trattato nella legge, che si limita, con l'articolo 7, a rimandare ad altri testi normativi: la Costituzione e la *Legge sulle lingue nella Rss Ucraina*. Come già visto per quanto riguarda la Legge

---

Tutti i prodotti pubblicati, designati per l'uso ufficiale e di consumo (intestazione delle lettere, moduli, fatture, biglietti, certificati, diplomi, etc.) distribuiti attraverso le imprese, le istituzioni e le organizzazioni di Stato, saranno emessi in lingua ucraina.

Lo Stato incoraggerà la preparazione, produzione e distribuzione di edizioni stampate nella lingua di Stato e delle lingue delle minoranze nazionali residenti in Ucraina.

La conformità con la politica sulla lingua di Stato nell'editoria, sarà assicurata dai corrispondenti organi del potere esecutivo.

Стаття 8. Мова у видавничій справі

У видавничій справі мова використовується відповідно до статті 10 Конституції України ( 254к/96-ВР ), Закону України “Про мови в Україні” ( 8312-11 ) та інших законодавчих актів України.

Уся друкована продукція, призначена для службового та ужиткового користування (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо), що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації, видається державною мовою.

Держава заохочує підготовку, виготовлення і розповсюдження друкованих видань державною мовою та мовами національних меншин, що проживають в Україні.

Дотримання державної мовної політики у видавничій справі забезпечують відповідні органи виконавчої влади.

562 *Supra*, capitolo VI

563 Закон України *про загальну середню освіту*, N. 651-XIV, 13 травня 1999 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 28, ст.230

sull'emittenza radio-televisiva, anche questo articolo è stato novellato dalla Legge sulla politica linguistica statale del 2012 (disposizione transitoria n. 1 punto 3), eliminando il riferimento alla legge del 1989 e sostituendolo con un rinvio all'articolo 20 della legge del 2012. Anche qui dobbiamo ricordare l'incertezza che colpisce la legge del 2012, pertanto è opportuno ricordare la versione originale dell'articolo<sup>564</sup>.

Il russo è insegnato nella quasi totalità delle scuole secondarie statali<sup>565</sup> e sin dall'epoca sovietica sono state istituite varie scuole in lingua minoritaria nelle regioni dove le minoranze nazionali sono insediate, per volontà delle amministrazioni locali, in accordo con i desideri della popolazione<sup>566</sup>. Tuttavia l'esecuzione delle politiche educative è ancora fortemente centralizzata e pone una forte enfasi sulla lingua ucraina. Queste politiche, che seguono la “dubbia premessa” di stabilire una corrispondenza tra lingua di istruzione e composizione etnica della regione, hanno un effetto discriminatorio rispetto ai russi etnici, agli ucraini russofoni e per alcune minoranze fortemente russificate, quali, ad esempio, gli ebrei e i bielorusi. Gli ungheresi e i rumeni non sembrano essere particolarmente colpiti da questa politica di nazionalizzazione in ambito educativo, tuttavia i loro rappresentanti hanno avuto modo di denunciare un tentativo di rafforzare l'approccio centralistico dello Stato, a discapito delle tradizioni di relativa autonomia culturale<sup>567</sup>. Questo è spiegabile in quanto la politica di “ucrainizzazione” è stata orientata in particolare verso la derussificazione della sfera pubblica e non ha avuto un forte impatto sulle minoranze che esprimono una tradizione relativamente forte di autonomia culturale e politica, come appunto ungheresi, rumeni e polacchi<sup>568</sup>. Le critiche dei rappresentanti rumeni ed ungheresi si sono avute in particolare durante la discussione di un disegno di

---

564 Articolo 7. Lingua (lingue) di istruzione ed educazione negli istituti d'istruzione generale. La Lingua (le lingue) di istruzione ed educazione negli istituti d'istruzione generale è determinata in conformità con la Costituzione dell'Ucraina e con la legge di Ucraina sulle lingue nella Rss Ucraina.

Стаття 7. Мова (мови) навчання і виховання у загальноосвітніх навчальних закладах. Мова (мови) навчання і виховання у загальноосвітніх навчальних закладах визначається відповідно до Конституції України і Закону України “Про мови в Українській РСР” (8312-11)

565 90% secondo Viktor Stepanenko

566 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 327

567 *Ibidem*

568 V. Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, cit., p. 116

Legge *sul concetto sull'istruzione delle minoranze nazionali* elaborato dal Ministro dell'Istruzione nel 1997 e che non è mai stato accettato come documento ufficiale proprio per la forte opposizione dei rappresentanti delle minoranze che ne contestavano l'approccio centralistico<sup>569</sup>.

A differenza di quanto accaduto nei mass-media, la politica di ucrainizzazione sembra aver avuto successo: purtroppo non disponiamo di dati più recenti, ma si stima che tra il 1995 e il 2001 il numero degli studenti che studiano in lingua ucraina sia aumentato dal 51 al 76,3%, viceversa coloro che studiano in lingua russa siano scesi dal 49 al 23,6%<sup>570</sup>. Si tratta di una variazione certamente notevole<sup>571</sup> anche considerando il breve lasso di tempo intercorso tra le due rilevazioni. Questo processo ha avuto maggior influenza sulla popolazione studentesca dell'Ucraina centrale rispetto a quella dell'Ucraina Orientale, Meridionale e della Crimea dove, il numero di coloro che studiano in lingua russa è maggiormente elevato (33,2% nella regione di Odessa, 50,6% nella regione di Luhans'k, 76,4 nella regione di Donec'k e addirittura il 99,4% in Crimea)<sup>572</sup>. Questo può essere spiegato in vari modi: da un lato l'affinità tra le due lingue ha certamente facilitato un rapido passaggio all'ucraino, dall'altro non bisogna però anche sottovalutare che può accadere che in scuole che ufficialmente tengono lezioni in ucraino in realtà venga utilizzata anche la lingua russa e questo pone dubbi in merito alla completa attendibilità dei dati forniti<sup>573</sup>.

Era stata contestata dall'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali la decisione assunta nel dicembre 2007 dal Ministero dell'Istruzione, secondo cui tutti gli esami conclusivi della scuola secondaria e quelli di ammissione ai livelli più alti degli studi devono essere condotti esclusivamente in lingua ucraina, quindi anche per gli studenti che hanno frequentato

569 *Ivi* p. 123

570 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., p. 29

571 Cfr. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004, para. 186

572 *Ibidem*

573 Sulle politiche educative e sull'uso delle lingue ucraina e russa nell'istruzione vedi: Jan Germen Janmaat, *Nation-Building in Post Soviet Ukraine, Educational Policies and the Response of of the Russian-Speaking Population*, Royal Dutch Geographical Society, Universiteit van Amsterdam, Netherlands Geographical Studies 268, Utrecht-Amsterdam 2000. In particolare sull'ucrainizzazione della scuola v. pp. 111-120.



scuole dove le lezioni si svolgono in una lingua minoritaria: questo è considerato non conforme all'articolo 14 della Convenzione e potenzialmente lesivo dei diritti delle minoranze<sup>574</sup>. Tale decisione è stata modificata a partire dal 2010, rendendo possibile sostenere gli esami in sette lingue e non più solo in ucraino, come positivamente sottolineato dal Comitato di Controllo<sup>575</sup>. Oltre a ciò sia *l'Advisory Committee* della Convenzione, sia il Comitato di Esperti della Carta europea delle lingue, rilevano come vi sia stato scarso supporto all'istruzione nelle lingue minoritarie da parte di alcune autorità locali e come i libri di testo in alcune lingue minoritarie non siano di adeguata qualità<sup>576</sup>; senza contare che i riferimenti alla storia e alla cultura delle minoranze nazionali, nonché al loro ruolo nella storia del paese sono in pratica assenti dai testi scolastici<sup>577</sup>, come abbiamo avuto modo di notare commentando la legge sull'uso delle lingue del 1989, mentre piuttosto ne danno una visione ancora corrotta da stereotipi<sup>578</sup>, come ad esempio l'indicazione dei tartari di Crimea come traditori durante la seconda guerra mondiale. Osservazioni dello stesso tenore sono state sollevate dal Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie che nota come i materiali per l'insegnamento «spesso non riflettano le specificità regionali, inclusa la presenza delle minoranze nazionali» e sono quindi necessarie misure atte ad includere nel curriculum degli studenti elementi culturali espressi dalle lingue minoritarie in quanto «parte integrante del patrimonio culturale

---

574 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 23, 188

575 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 21

576 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. Para. 24, 169

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 116

577 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para., para. 166-168 e cfr. anche Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 159

578 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002 para. 116

dell'Ucraina». A questo proposito il rapporto loda la stampa in Crimea di due libri di testo che, appunto, riflettono «l'ambiente multietnico e multi-linguistico esistente» nel paese<sup>579</sup>.

Infine un cenno all'istruzione universitaria: seguendo la decisione della Corte Costituzionale N. 10-rp/99 sull'uso della lingua di Stato, sono stati messi in atto sforzi per muovere verso un insegnamento universitario esclusivamente in lingua ucraina, ma questa decisione non pare essere stata attuata appieno, specialmente con riferimento alla lingua russa<sup>580</sup>.

### 7. *La Legge sul sistema giudiziario dell'Ucraina e i Codici di procedura*

Per concludere non dobbiamo dimenticare l'ambito giudiziario: l'*Advisory Committee* sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha sollevato perplessità, dovute a mancanza di chiarezza sugli “scopi esatti della legislazione”, riguardo agli emendamenti del 2005 ai codici di rito, che prescrivono l'uso sistematico dell'ucraino nei procedimenti giudiziari. Ha tuttavia rilevato nella sua Seconda opinione, assieme anche al Comitato di esperti della Carta europea delle lingue<sup>581</sup>, che comunque il russo continua ad essere largamente usato, anche per mancanza di padronanza della terminologia giuridica ucraina in alcune regioni del paese<sup>582</sup>. Analizziamo la *Legge sul sistema giudiziario dell'Ucraina*<sup>583</sup>: l'articolo 10 della legge è dedicato alla *lingua del procedimento giudiziario*<sup>584</sup>. Unica lingua del

579 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 135

580 *Ivi*, para 195

581 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 354

582 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 156

583 *Закон України про судоустрій України*, N 3018-III, 7 лютого 2002 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 27-28, ст.180

584 Articolo 10. Lingua del procedimento giudiziario

1. Il procedimento giudiziario in Ucraina è condotta nella lingua di Stato.

2. L'utilizzo di altre lingue nei procedimenti giudiziari è effettuato nei casi e modalità stabiliti dalla legge.

3. Coloro che non hanno padronanza o non hanno sufficiente padronanza della lingua di Stato, hanno il diritto di usare la propria lingua madre e di avvalersi di un interprete nel processo. Nei casi previsti dal diritto processuale, questo diritto è garantito dallo Stato.

procedimento è la lingua di Stato, quindi l'ucraino, e il testo non fa alcun riferimento alle minoranze linguistiche. Si limita invece ad indicare la possibilità di utilizzare «altre lingue» nel procedimento, ponendo una riserva di legge («casi e modalità stabiliti dalla legge») ma senza dare alcuna ulteriore specificazione in merito, né rimandando a norme specifiche. Il Rapporto degli esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie ha rilevato come il diritto di servirsi di un interprete dovrebbe essere svincolato dalla conoscenza effettiva della lingua nazionale<sup>585</sup> ed inoltre ha denunciato una insufficienza di fondi per gli interpreti professionisti nelle lingue delle minoranze<sup>586</sup>.

Troviamo riferimenti alla lingua di Stato anche in altre norme, laddove vengono stabiliti i requisiti per assumere l'ufficio di giudice. Secondo una formula analoga a quella che abbiamo avuto modo di vedere con riguardo alle alte cariche dello Stato<sup>587</sup>, l'articolo 59 statuisce che i giudici togati devono avere, oltre a vari altri requisiti, la padronanza della lingua di Stato (commi 2 e 3).

Il successivo articolo 67, dedicato alle motivazioni e alla procedura per la revoca della funzione obbligatoria di Giudice popolare, indica che, con ordinanza del Presidente del Tribunale su richiesta dell'interessato, possano essere sollevate dall'incarico «le persone che non parlano la lingua di Stato» (punto 4).

Per concludere sottolineiamo che il *Codice di Procedura Penale* prevede all'articolo 19 che i procedimenti giudiziari devono essere condotti in lingua ucraina o nella lingua parlata dalla maggioranza della popolazione di una località<sup>588</sup>. Al contrario i

---

Стаття 10. Мова судочинства

1. Судочинство в Україні провадиться державною мовою.

2. Застосування інших мов у судочинстві здійснюється у випадках і порядку, визначених законом.

3. Особи, які не володіють або недостатньо володіють державною мовою, мають право користуватися рідною мовою та послугами перекладача у судовому процесі. У випадках, передбачених процесуальним законом, це право забезпечується державою.

585 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 349

586 *Ivi*, para. 351

587 *Supra*, capitolo IV, paragrafo 5

588 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 16.

cfr. anche Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 353

nuovi Codici di *Procedura Civile* e di *Procedura Amministrativa* del 2005 prevederebbero l'utilizzo della sola lingua ucraina<sup>589</sup>, in contraddizione quindi con lo spirito della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>590</sup>. Secondo quanto riportato dal Comitato di esperti della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie, in base all'articolo 7 del Codice di Procedura Civile del 2004, i partecipanti in un procedimento civile che non parlano la lingua ufficiale con sufficiente padronanza, possono presentare il loro caso, parlare alla corte e presentare petizioni nella loro lingua madre o nella lingua in cui sanno parlare, usando l'ausilio di un interprete (articoli 27, 50 Cpc). I documenti del processo sono redatti nella lingua ufficiale. In questa materia il Comitato esprime il proprio disappunto riguardo al fatto che questa possibilità dipenda dalla discrezionalità del giudice che dovrà valutare l'insufficiente padronanza della lingua di Stato<sup>591</sup>.

Entrambi i codici sono stati modificati dalla Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012 (disposizione transitoria n. 1 punti 6 e 8), che ha sostituito l'articolo 7 del Codice processuale civile e l'articolo 15 del codice processuale amministrativo, con un rimando all'articolo 14 della Legge. Come abbiamo già detto nel capitolo dedicato alla legge del 2012, l'articolo 14 prevede la possibilità per le corti di esercitare le proprie funzioni in lingue regionali o minoritari. I giudici sono tenuti a conoscere la lingua di Stato, ma poiché lo Stato garantisce il diritto di condurre il procedimento nelle lingue minoritarie nelle lingue regionali, «la salvaguardia di questo diritto dev'essere preso in considerazione durante il reclutamento dei giudici». Anche i documenti processuali e le testimonianze possono essere forniti nella lingua regionale o minoritaria nei territori ove ricorrano le condizioni previste dalla legge, con eventuale traduzione. Infine è previsto il diritto ad esprimersi nella propria lingua e di avere un interprete.

---

589 Kolesnichenko e Bortnik, *Public Report*, p. 39, cit. in B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit.

590 B. Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, cit., p. 16

591 Report of the Committee of Experts on the Charter in European Charter for Regional or Minority Languages, *Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010, para. 360, 361

## 8. Il Decreto del Presidente dell'Ucraina Sulla pubblicazione degli atti legislativi in Ucraina

Citiamo infine l'importante Decreto del Presidente dell'Ucraina *Sulla pubblicazione degli atti legislativi in Ucraina* del 1996<sup>592</sup>. Questo decreto prevede<sup>593</sup> la pubblicazione in russo di una varietà di atti normativi, riconoscendo quindi implicitamente un ruolo rilevante per questa lingua, pur, ricordiamo, non assunta

---

592 Указ Президента України про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України" N. 1207/96, 13 грудня 1996 року

593 Al fine di garantire la rapida e completa informazione giuridica alle autorità pubbliche, alle imprese, alle istituzioni e alle organizzazioni, portando gli atti legislativi dell'Ucraina all'attenzione dei cittadini, decreto:

1. Di stabilire che il bollettino d'informazione "Gazzetta Ufficiale d'Ucraina", che è istituita e pubblicata dal Ministero della Giustizia dell'Ucraina, è una pubblicazione ufficiale settimanale, che pubblica nella lingua ufficiale:

le leggi dell'Ucraina;

i decreti e le ordinanze del Presidente dell'Ucraina, i decreti ed i regolamenti del Gabinetto dei Ministri dell'Ucraina, che hanno carattere normativo;

gli atti della Corte Costituzionale dell'Ucraina;

i regolamenti della Banca Nazionale dell'Ucraina;

i trattati internazionali dell'Ucraina, entrati in vigore;

gli atti normativi dei ministeri e degli altri organi esecutivi centrali, registrati dal Ministero della Giustizia dell'Ucraina.

I testi di legge e i regolamenti sono presentati al Ministero della Giustizia dell'Ucraina, come nella lingua di Stato, così nella traduzione in lingua russa.

Il Ministero della Giustizia dell'Ucraina assicura la pubblicazione delle leggi e degli altri atti giuridico-normativi nella traduzione in lingua russa.

З метою оперативного і повного забезпечення правовою інформацією органів державної влади, підприємств, установ і організацій, доведення актів законодавства України до відома громадян постановляю:

1. Установити, що інформаційний бюлетень "Офіційний вісник України", який засновується і видається Міністерством юстиції України, є щотижневим офіційним виданням, у якому публікуються державною мовою:

закони України;

укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер;

акти Конституційного Суду України;

нормативно-правові акти Національного банку України;

міжнародні договори України, що набрали чинності;

нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, зареєстровані Міністерством юстиції України.

Тексти законів та інших нормативно-правових актів подаються до Міністерства юстиції України як державною мовою, так і в перекладі на російську мову.

Міністерству юстиції України забезпечити видання законів та інших нормативно-правових актів України у перекладі на російську мову.

(Punto 2 omissis)

come seconda lingua di Stato. Da notare invece come non siano in alcun modo citate le altre lingue minoritarie, neppure, come avremmo potuto aspettarci, con riferimento a quelle aree dove, secondo una formula che abbiamo visto ricorrere in altra normativa, “la maggioranza della popolazione” appartiene ad una minoranza nazionale. Il decreto in parola rispecchia quindi quella tripartizione, vista in introduzione, che pone al vertice l'ucraino, in quanto lingua di Stato, alla base le lingue minoritarie, ed il russo in una posizione intermedia non del tutto definita (lingua di comunicazione interetnica secondo la Legge *sull'uso delle lingue nella Rss ucraina*), forte della sua vasta diffusione sul territorio della Repubblica.

## CAPITOLO VIII

### PROFILI TERRITORIALI

#### *1. Introduzione*

Come annunciato in premessa, per completare il quadro della situazione delle minoranze etniche e linguistiche in Ucraina è necessario andare oltre la normativa che interessa il livello nazionale e vedere se e di quali strumenti di autonomia politico-amministrativa godono le comunità locali e, in quest'ambito, se questi siano adeguati ad un'effettiva rappresentanza democratica e ad un'efficace gestione della pubblica amministrazione. Ci apprestiamo quindi a tracciare un quadro dell'organizzazione dell'Ucraina dal punto di vista regionale ed amministrativo, osservando come le questioni minoritarie vi intervengano. Ci concentreremo poi sull'analisi dell'unica area dell'Ucraina che gode di autonomia speciale, ossia la Repubblica Autonoma di Crimea, tenendo conto tuttavia come la situazione di fatto della regione sia profondamente mutata, a causa dell'annessione della Crimea alla Federazione Russa seguita alla crisi del 2014.

Abbiamo già avuto modo di vedere come l'Ucraina sia un paese complesso dal punto di vista della presenza di gruppi nazionali e linguistici minoritari e di differenti sensibilità riguardo i caratteri stessi della nazionalità ucraina. La complessità appena ricordata, si riflette in una serie di identità regionali e macroregionali, che trascendono i confini delle unità amministrative e che è bene tratteggiare prima di passare all'analisi della struttura dello Stato. È chiaro infatti come l'esistenza di identità regionali più o meno forti può condurre all'insorgere di pulsioni autonomiste o separatiste, la cui soddisfazione è negata dalla strutturazione dello Stato in modo centralizzato. Possiamo quindi porci la domanda se l'inadeguato decentramento politico-amministrativo possa essere stata una delle cause che hanno portato alla attuale crisi ucraina.

## 2. Identità macroregionali e regionali

Gli elementi per identificare delle identità regionali o macroregionali sono molteplici, e riguardano aspetti linguistici, nazionali ma anche storici, culturali ed economici. La nazionalità è quindi solo uno degli elementi da analizzare per identificare i caratteri delle regioni dell'Ucraina e per raggrupparle in macroregioni omogenee. A seconda quindi dell'elemento che utilizziamo per l'identificazione di un'area come di una macroregione omogenea possiamo ottenere classificazioni diverse.

Riferendoci alla presenza di minoranze nazionali, constatiamo che l'unica area dove gli ucraini non costituiscono la maggioranza è la Crimea, ma ciò non impedisce che ci siano forte identità regionali anche nel resto del paese<sup>594</sup>. Già più utile ad una classificazione la differenziazione linguistica che, comunque, non segue necessariamente l'appartenenza ad un gruppo nazionale determinato.

La prima divisione che possiamo tracciare è quella, già più volte utilizzata in questo lavoro, tra Ucraina orientale ed occidentale, che segue approssimativamente la linea del fiume Dnestr (approssimativamente perché nell'area orientale andrebbero collocati anche gli oblast' meridionali di Odessa e Mykolayiv, posti ad ovest rispetto al corso del fiume). Questa divisione abbiamo già osservato essere legata a molteplici fattori che qui riassumiamo: nelle regioni orientali prevale l'uso della lingua russa anche tra la popolazione che si riconosce nel gruppo nazionale ucraino, sono aree storicamente e culturalmente legate alla Russia, in quanto lungamente parte dell'Impero Russo e dell'Unione Sovietica e che quindi hanno subito più profondamente un processo di “russificazione”, infine la loro economia si basa principalmente sull'industria pesante. Le regioni occidentali sono invece considerate culla del nazionalismo ucraino, vi prevale l'uso della lingua ucraina (con l'eccezione della capitale Kiev), hanno subito con minor penetrazione l'influenza culturale russa, essendo aree che in parte non appartenevano all'Impero Russo ma all'Impero Austroungarico e, dopo la prima guerra mondiale, alla Polonia (Galizia, con Leopoli

<sup>594</sup> Cfr. Anastasiya Salnykova, *Ukrainian Regionalism Intensification: Forces Behind*, Thesis of Master of Arts, Central European University, 2007



e Ivano-Frankivs'k), alla Cecoslovacchia (Transcarpazia) alla Romania (Bucovina e Bessarabia Meridionale), divenendo parte dell'Ucraina Sovietica solo in seguito al secondo conflitto mondiale. Dal punto di vista economico sono aree maggiormente agricole e dove l'industria pesante non è stata particolarmente sviluppata.

Le differenze di modello economico tra le due aree hanno anche causato una differenziazione di prezzi e salari, quest'ultimi più bassi nella zona occidentale, che ha quindi beneficiato di maggiori sussidi da parte di Kiev. È quindi spiegabile anche dal punto di vista economico la maggiore propensione alla creazione di uno Stato centralizzato nelle aree occidentali, interessate al mantenimento delle funzioni redistributive garantite dal governo centrale, e, viceversa, la richiesta di maggior autonomia da parte di quelle aree che forniscono il maggior contributo in termini di gettito fiscale<sup>595</sup>.

Questa classificazione tra regioni nord-occidentali e sud-orientali è riscontrabile in larga parte della letteratura, tuttavia per alcuni è insufficiente a rappresentare la complessità della realtà ucraina. Possiamo a questo proposito rifarci ad uno studio di Lowell Barrington ed Erik Herron che propone diverse classificazioni, dividendo l'Ucraina in due macroregioni (est-ovest), poi in quattro ed infine addirittura in otto, analizzando le diverse peculiarità delle aree così identificate in termini statistici<sup>596</sup>. Gli autori di questo studio considerano la suddivisione in due e in quattro aree inadeguata a per rappresentare i diversi aspetti storici, demografici ed economici. Nella suddivisione in otto macroregioni gli oblast' di Donec'k e Luhans'k costituiscono l'area "orientale": sono regioni confinanti con la Federazione Russa, tendono ad essere maggiormente industrializzate ed urbanizzate e, dato che ci interessa particolarmente, russificate. Le città di Donec'k e Luhans'k hanno una solida maggioranza di russofoni (rispettivamente il 68 e il 64 %). È in questa regione che la crisi del 2014 ha avuto le conseguenze più drammatiche, dove lo scontro tra forze separatiste ed esercito ucraino ha avuto l'esito di una vera e propria guerra

---

595 Sarah Birch, Ihor Zinko, *Ukraine: the Dilemma of Regionalism*, Transitions on Line, 1996, reperibile in <http://www.tol.org/client/article/3633-ukraine-the-dilemma-of-regionalism.html?print>

596 Lowell W. Barrington, Erik S. Herron, *One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences*, National Papers, vol. 32, No. 1, March 2004, pp. 53-86

civile.

Charkiv, Dnipropetrovs'k e Zaporiz'zja rappresentano l'area “centro-orientale”: anche se altamente industrializzate ed urbanizzate sono, dal punto di vista demografico, meno russe degli oblast' vicini. L'oblast' di Dnipropetrovs'k è, ad esempio, il secondo più industrializzato dell'Ucraina ma è anche quello con la minor presenza di russofoni dell'Ucraina orientale.

L'area “centro-settentrionale” riunisce Poltava, Kirovohrad, Čerkasy, Kiyv, Černihiv e Sumy, oltre alla città di Kiev. Quest'area non fu sottoposta a controllo russo prima della metà del '600 e la fine del '700. È la più industrializzata dell'Ucraina occidentale, ma comunque meno di quella orientale. Eccetto la capitale, è anche scarsamente urbanizzata e meno russofona delle aree poste al suo est.

La regione “meridionale” è composta dagli oblast' di Cherson, Odessa e Mykolajiv: anche questa zona è meno industrializzata, urbanizzata e con una minor presenza di russi dell'area orientale (i russi sottomisero la regione, precedentemente sotto il controllo degli ottomani, solo alla fine del '700). Tuttavia (aggiungiamo noi) anche qui è fortemente diffuso l'uso della lingua russa.

Nella classificazione di Barrington la “Crimea” rappresenta una regione a sé: abitata in prevalenza da russi e dove circa la metà degli ucraini residenti sono russofoni. È stata l'unica regione dell'Ucraina dove il supporto all'indipendenza del paese nel referendum del 1991 è stato risicato, seppur anche qui maggioritario (mentre negli altri oblast' i voti favorevoli all'indipendenza hanno superato l'80%, in Crimea hanno raggiunto solo il 54%<sup>597</sup>). Infine, come abbiamo già ricordato, è stata annessa all'Ucraina sovietica solo nel 1954, mentre prima apparteneva alle RsfS Russa. Ricordiamo che, in seguito alla crisi del 2014, la Crimea è stata annessa dalla Federazione Russa, che quindi ad oggi esercita la sovranità sul suo territorio, atto considerato illegittimo dalla massima parte della comunità internazionale.

La regione “centro-occidentale” è composta dagli oblast' di Žytomyr, Vinnycja, Chmel'nyck'yj, Rivne e Luc'k (Volyns'ka oblast'), che finirono sotto controllo russo con le spartizioni della Polonia del 1793 e 1795. Hanno una densità di popolazione inferiore alla media.

---

<sup>597</sup> *Ivi.*, p. 81 nota n. 15.

L'oblast' di Cernauzzi (Černivci) e la Transcarpazia (Zakarpats'ka) rappresentano la regione “sud-occidentale”: sono aree con una densità di popolazione superiore alla media, sul confine occidentale del paese e (aggiungiamo) sono passati all'Urss solo in seguito al secondo conflitto mondiale. Per queste ragioni storiche e geografiche il loro livello di “ucrainicità”<sup>598</sup> è inferiore a quello delle altre regioni occidentali, data la presenza di minoranze rumene, ungheresi e rutene subcarpatiche.

Infine rimangono i tre oblast' che costituiscono la regione “occidentale”: L'viv, Ternopil' e Ivano-Frankivs'k. Quest'area, storicamente chiamata Galizia, era austroungarica prima e poi polacca e ha rappresentato il cuore del nazionalismo ucraino prima e dopo la fine dell'Unione Sovietica<sup>599</sup>.

Considerando le implicazioni politiche del modello di Barrington ed Herron, la lingua appare essere una variabile statisticamente significativa rispetto al sostegno del regime nei modelli a due e ad otto regioni, ma non a quattro. Viceversa le differenze religiose sono significative solo in un modello a due regioni, e non in quello a quattro od otto<sup>600</sup>.

In uno studio più recente di Barrington e Regina Faranda emerge che, usando un modello ad otto regioni, la divisione nord/sud può essere significativa quanto la tradizionale divisione est/ovest per identificare distinte culture regionali<sup>601</sup>.

Sottolineare la eterogeneità delle regioni ucraine, e gli elementi che le accomunano o le differenziano, può essere utile al fine di capire il paese nella sua complessità ma non è ancora sufficiente ad evidenziare i rapporti tra i diversi gruppi nazionali e linguistici. Secondo Janusz Bugajski abbiamo alcune aree in cui l'elemento etnico-linguistico costituisce una peculiarità rilevante. Se la Galizia è interessante in quanto luogo di nascita e sviluppo del nazionalismo ucraino, da cui deriva un atteggiamento diffuso più sfavorevole verso le minoranze e specialmente verso quella russa, abbiamo di contro altre aree in cui la presenza di minoranze costituisce un elemento

---

598 Barrington parla di “*ukrainianness*”

599 L. W. Barrington, E. S. Herron, *One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences* cit., pp. 57-59

600 *Ivi*, p. 66

601 Lowell Barrington, Regina Faranda, *Reexamining Region, Ethnicity and Language in Ukraine*, *Post Soviet Affairs* 25, No. 3, 2009, p. 249

non irrilevante sul piano dell'identità regionale: la cosiddetta regione del Donbas, la Transcarpazia, la Bucovina e la Crimea<sup>602</sup>. Possiamo inoltre aggiungere anche la regione del Budžak.

La regione del Bacino del Donec (Donec'kij Basejn), spesso identificata con il nome Donbas, formata dagli oblast' di Donec'k e Luhans'k (ricordiamo, indicata come area orientale nella classificazione di Barrington testé riportata) viene indicata come la regione maggiormente russificata: l'uso della lingua russa è prevalente e la popolazione russa costituisce una corposa minoranza (il 44,8% nell'oblast' di Luhans'k, il 43,6% in quello di Donec'k). Secondo studi precedenti alla crisi del 2014, gli abitanti di quest'area dimostrano una identità regionale abbastanza radicata: anche se non è diffuso un generale e forte sentimento di identità nazionale (ucraina), questo non comporterebbe una particolare lealtà verso Mosca né un'attrazione per i movimenti nazionalisti russi. Si sono verificati infatti davvero pochi fatti che potrebbero dimostrare una polarizzazione etnica nella regione. Bugajski parla a questo proposito di “identità de-etnificata” (de-ethnified identity), né monoetnica, né multietnica ma certamente regionale, in cui il russo rappresenta la lingua più diffusa. Alcuni osservatori parlano anche di “identità in transizione” (transitional identity), che deriva da una flessibilità cagionata da secoli di mescolanza tra i gruppi etnici. Come abbiamo già visto elemento fondamentale che cementa tale identità è l'elemento economico che ha contribuito, più di quello linguistico e nazionale, a rafforzare un'identità regionale: aspetto questo che deriva dal fatto di essere la regione maggiormente industrializzata del paese e che, in epoca sovietica, godeva dei privilegi derivanti da questa peculiare condizione, privilegi che sono di fatto scomparsi dopo la fine dell'Unione Sovietica e la trasformazione del modello economico pianificato in quello capitalista. È da questo che derivano le richieste di una maggiore autonomia, istanze che hanno avuto diverse declinazioni: per esempio socialisti e comunisti si sono espressi a favore ad un'autonomia economica e alla federalizzazione dell'Ucraina, mentre alcuni leader di lingua russa puntano ad

---

602 Janusz Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, in Sharon L. Wolchik, Volodymyr Zviglyanich (cur.), *Ukraine, the Search for National Identity*, Rowman and Littlefield Publishers, Boston 2000, pp. 171-179

ottenere un'autonomia analoga a quella della Crimea. Nella seconda metà degli anni '90 del secolo scorso si sono formati gruppi politici che proponevano più decisamente un'unione con la Russia: movimenti «piccoli ma rumorosi», quali il Congresso Civico del Donbas, l'Intermovimento del Donbas, il Movimento Democratico del Donbas, il Movimento per la rinascita del Donbas ed il Movimento Democratico di Novorossija, che si esprimevano non solo a favore dell'autonomia della regione, ma anche a favore di una restaurazione dell'unione con la Russia<sup>603</sup> tramite un processo graduale, attraverso un'unione economica, un'unione doganale, una zona economica del rublo, un'unione militare ed eventualmente anche un'unione politica<sup>604</sup>. Nel marzo 1994 un referendum locale testò il sostegno pubblico su quattro proposte, che raccolsero tutte più del 50% dei voti: la piena membership dell'Ucraina nella Comunità degli Stati Indipendenti, una struttura federale per il paese, l'introduzione del russo come seconda lingua, l'immediata introduzione del russo come lingua ufficiale accanto all'ucraino nel Donbas<sup>605</sup>. L'opzione secessionista, soprattutto se fondata su motivi etnici, pareva però non godere di consenso in larghe fasce della popolazione, anche perché la popolazione è in maggioranza ucraina. L'elemento linguistico è stato comunque usato dai dirigenti locali per chiedere maggior autonomia, paventando i rischi di un'ucrainizzazione forzata da parte dello Stato centrale, rischio che non pareva essere attuale: la lingua russa era ancora largamente diffusa (nell'uso quotidiano, nella stampa e nella scuola) e a Kiev sembrava esserci la consapevolezza che forzare verso l'uso dell'ucraino in queste zone avrebbe potuto creare risentimento ed esacerbare conflitti, che sembravano restare all'interno della normale dialettica politica<sup>606</sup>.

La situazione è drasticamente mutata con la crisi del 2014, che nella regione ha avuto caratteri di particolare gravità, tanto da ridurla ad uno stato di vera e propria guerra civile. Dopo la destituzione del presidente Janukovyč, gruppi separatisti hanno assunto il controllo sulle istituzioni locali, tramite l'occupazione dei palazzi

---

603 Roman Solchanyk, *Ukraine and Russia: The Post-Soviet Transition*, Rowman and Littlefield Publishers, Boston, 2001, p. 137

604 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

605 Kataryna Wolczuk, *Catching Up with 'Europe'? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine*, in Judy Batt, Kataryna Wolczuk (cur.), *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, Frank Cass Publishers, London 2002, p. 71

606 *Ibidem*

governativi, proclamando, il 7 aprile, la Repubblica Popolare di Donec'k e, il 27, la Repubblica Popolare di Luhans'k. La scelta è stata confermata da due discussi referendum tenutisi l'11 maggio, non riconosciuti da Kiev e dalla comunità internazionale. Il 24 maggio le due entità separatiste hanno formato la Confederazione di Novorossija. La reazione armata del governo centrale ha portato, come già ricordato, ad un conflitto ancora in corso.

Il 16 settembre 2014 la *Verchovna Rada* ha approvato una Legge *sull'ordinamento speciale del governo locale in alcuni distretti degli oblast' di Donec'k e Luhans'k*<sup>607</sup>, che definisce uno statuto speciale provvisorio, della durata di tre anni, per creare le condizioni per la normalizzazione della situazione.

La Bucovina (oblast' di Cernauzzi) e la Transcarpazia rappresentano l'area sud-occidentale nella classificazione di Barrington. Anche queste regioni hanno manifestato pulsioni separatiste. In Bucovina si è vista una differenziazione tra i rajon occidentali, più vicini alla Galizia, e quelli orientali. In Bucovina c'è circa un quinto della popolazione che si considera rumena o moldava. La comunità rumena ha proposto la creazione di una università in lingua rumena nel capoluogo ed anche la possibilità di ottenere la duplice cittadinanza. Pulsioni separatiste si sono manifestate anche all'epoca dello scioglimento dell'Unione Sovietica, quando alcuni leader rumeni hanno invitato a boicottare il referendum per l'indipendenza e su alcune sedi di enti locali sono state innalzate le bandiere rumena o moldava. L'atteggiamento delle autorità ucraine è stato poco propenso a sostenere le richieste autonomiste di rumeni e moldavi, temendo anche un conflitto con la Romania sulle aree annesse dopo la seconda guerra mondiale (oltre alla Bucovina, la Bessarabia meridionale, oggi parte dell'oblast' di Odessa). Ciò nonostante la popolazione rumena/moldava ha ottenuto il controllo sugli organi di governo locale nei distretti dove è predominante<sup>608</sup>. Secondo dati pubblicati nella rete internet nel sito *Bucovina tollerante*, in Ucraina vengono pubblicati 14 quotidiani in lingua rumena, di cui due con tiratura nazionale, e vi sono

---

607 Закон України про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей № 1680-VII, м. Київ, 16 вересня 2014, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043

608 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

47 asili in lingua rumena e 3 misti ucraini-rumeni, 92 scuole e collegi e 6 scuole d'arte in lingua rumena e 13 scuole in cui l'insegnamento avviene in parte in rumeno<sup>609</sup>.

La Transcarpazia rappresenta un altro caso d'interesse. È un territorio che nel corso del XX secolo ha cambiato ben cinque volte Stato di appartenenza, passando dall'impero Austroungarico alla Cecoslovacchia, dopo la Grande Guerra, all'Ungheria, nel 1938, e poi all'Unione Sovietica e quindi all'Ucraina. Godette di un breve periodo di autonomia, quando nel 1938 la Cecoslovacchia assunse una struttura federale e le regione assunse il nome di Ucraina Carpatica. In seguito a questo l'Ungheria ne invase i territori pianeggianti e il 15 marzo 1939 la regione proclamò la propria indipendenza, venendo tuttavia occupata completamente dall'Ungheria lo stesso giorno. È stato sottolineato come, nel periodo prebellico, la Transcarpazia fosse diventata, «con il discreto incoraggiamento dei tedeschi, il fulcro della propaganda nazionalista ucraina rivolta ai fratelli della Polonia orientale e dell'Ucraina sovietica» e questo aveva suscitato le preoccupazioni di Polonia (che vide favorevolmente l'annessione all'Ungheria) e dell'Urss di Stalin che tuttavia, impossibilitato ad intervenire, affermò che «era ridicolo pensare che una “zanzara” cioè poche centinaia di ucraini carpatici, potesse assorbire l'elefante, cioè trenta milioni di abitanti dell'Ucraina sovietica<sup>610</sup>». Dopo la liberazione da parte dell'Armata Rossa, nel 1944, la regione fu considerata indipendente (e iniziò a sviluppare una propria legislazione) sotto il controllo sovietico e si prospettava il suo ingresso nell'Urss come Repubblica. Tuttavia un accordo cecoslovacco-sovietico del giugno 1945 prevede la cessione della Transcarpazia dalla Cecoslovacchia all'Urss e, nel gennaio 1946, l'area fu annessa all'Ucraina sovietica<sup>611</sup>. La regione presenta inoltre la peculiarità geografica di essere separata dal resto del paese dai monti Carpazi, risultando essere l'ultima propaggine della pianura ungherese.

La storia delle relazioni interetniche nella regione è stata caratterizzata da un alto

---

609 Dati pubblicati in Буковина толерантна <http://buktolerance.com.ua/?p=637&lang=en>

610 Adam B. Ulam, *Stalin, l'uomo e la sua epoca*, traduzione di Marco Papi, Garzanti, 1975, p. 547

611 Tom Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, European Centre for Minority Issues, Uzhhorod, 4-7 September 1998.

livello di tolleranza, grazie anche a un'alta quota di matrimoni misti ma, al di là dell'appartenenza nazionale, si rileva una diffusa forte identità regionale<sup>612</sup>.

Nella regione è presente una minoranza ungherese pari circa al 12%, concentrata principalmente nel distretto di Berehove/Beregszász (Berehiv's'kyj rajon), nelle zone pianeggianti. Secondo Janusz Bugajski la minoranza ungherese non è considerata dalle autorità ucraine un pericolo per l'integrità nazionale, ma anzi un utile ponte per mantenere buone relazioni con l'Ungheria. Anche per questo sono state accettate alcune richieste riguardo l'autonomia del distretto di Berehove/Beregszász, provvedimenti considerati positivi dall'Osce<sup>613</sup>. Come abbiamo già detto la minoranza ungherese è rappresentata nel Consiglio dell'oblast' da due partiti<sup>614</sup>.

In seguito alla crisi del 2014 si sono registrate nella regione alcune tensioni. In particolare l'abolizione della Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012 ha preoccupato la comunità ungherese<sup>615</sup>. Inoltre ci sono state polemiche in seguito alle parole del Primo Ministro ungherese, Viktor Orbán sulla necessità della creazione di un'autonomia ungherese in Transcarpazia<sup>616</sup>.

Un ulteriore motivo di contrasto è stata la riorganizzazione dei distretti elettorali dell'area in vista delle elezioni del 2012: il distretto a maggioranza ungherese di Berehove/Beregszász è stato diviso in due distretti, alcuni hanno notato «nell'interesse dell'allora candidato governativo<sup>617</sup>». Un'organizzazione ungherese ha annunciato l'intenzione di procedere davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per chiedere una modifica dei distretti<sup>618</sup>.

Più problematica la questione della minoranza rutena-transcarpatica. In Transcarpazia c'è infatti una percentuale della popolazione slava che si definisce di

---

612 T. Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, cit.

613 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

614 *Supra*, capitolo III paragrafo 4

615 cfr. *Turcsinov látja el az ukrán államfői feladatokat*, 168 Óra on line, 23.02.2014

<http://www.168ora.hu/globusz/turcsinov-latja-el-ukran-allamfoi-feladatokat-123973.html>

616 cfr. *Ukrán és szlovák politikusok reagáltak Orbán autonómia-kijelentésére*, ujszo.com, 14.05.2014 <http://ujso.com/online/kozelet/2014/05/14/ukran-es-szlovak-politikusok-reagaltak-orban-autonomia-kijelentesere>

617 Володимир Мартин, *Угорські ризики*, ZN,UA, 26.09.2014  
in <http://gazeta.dt.ua/internal/ugorski-riziki-.html>

618 Владислав Гулевич, *Выборы в Верховную раду: венгры Закарпатья подают иск в Европейский суд*, 02.10.2014, <http://3rm.info/print.page,1,51402-vybory-v-verhovnyu-radu-venгры-zakarpatya-podayut-isk-v-evropeyskiy-sud.html>



nazionalità rutena-transcarpatica (rusyn), con diverse denominazioni a seconda dell'area di provenienza: rusyny, lemky, bojki, huculy, dolinjane, rusnaki. Secondo l'Ucraina essa costituisce un gruppo “sub-etnico” ucraino in quanto sarebbe scientificamente fondata la varietà del popolo ucraino, che accanto al gruppo maggioritario kiev-čerkassy (Dnipro), presenta altri gruppi (lemky, bojky, huculy, rusyny, volynjany, galiziani della Bucovina, podoljany, slobožany, kubanci, tauri, poliščuky), ma questi gruppi non sarebbero altro che articolazioni del gruppo ucraino e non costituirebbero minoranze etniche<sup>619</sup>, mentre il termine ruteno sarebbe storicamente usato come sinonimo di ucraino<sup>620</sup>.

Mentre prima della seconda guerra mondiale il gruppo etnico ruteno era riconosciuto come tale, dopo l'inclusione nell'Unione Sovietica la popolazione rutena venne considerata ucraina<sup>621</sup>. La qualifica di «gruppo etnografico (sub-etnico) del popolo ucraino», per i ruteni di Transcarpazia l'abbiamo già vista<sup>622</sup> essere contestata dall'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, in quanto non definita in alcuna norma. Questa scelta, dovuta secondo alcuni principalmente al timore del presentarsi di ipotesi secessioniste nella regione<sup>623</sup>, non rende chiaro se i gruppi in tal modo definiti godano o meno della tutela della Convenzione<sup>624</sup>. Secondo il rapporto dell'Ucraina al Comitato di Controllo della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>625</sup>, in base al censimento del 2001 32.400 persone si identificano come membri di un «gruppo etnografico del popolo ucraino». Tra questi, i maggiori risultano essere il gruppo hucul (21.400 persone residenti in particolare nell'oblast' di Ivano-Frankivs'k) e, appunto, quello dei rusyn di Transcarpazia (10.200 persone,

---

619 *Report Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth to Twenty-first Periodic Reports Due in 2010, Ukraine*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 23 September 2010, CERD/C/UKR/19-21, para. 560

620 *Ivi*, para. 564

621 T. Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, cit.

622 Vedi *supra*: commento all'articolo 3 della Legge sulle minoranze in Ucraina del 1992, nel capitolo V

623 T. Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, cit.

624 *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 31, 37

625 *Report Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth to Twenty-first Periodic Reports Due in 2010, Ukraine*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 23 September 2010, CERD/C/UKR/19-21, para. 559 e seg.

l'1,01% della popolazione dell'oblast'). Da notare l'amplissima discrepanza tra i dati ufficiali che, rifacendosi al censimento del 2001, citano appunto circa 10.000 persone, e quelli forniti dagli attivisti per il riconoscimento dei ruteni-transcarpatici come minoranza che parlano anche di 600-800 mila persone<sup>626</sup>. Taras Kuzio ritiene che il dato maggiore sia dovuto alla «comune opinione che tutti gli slavi orientali che vivono in Transcarpazia siano rusyn che sono stati definiti forzatamente ucraini», questo «senza alcuna prova scientifica».<sup>627</sup>

Nel 2005 la *Verchovna Rada* ha respinto il progetto di legge presentato dal già citato deputato di nazionalità ungherese István Gajdos (Ištvan Ferencovyč Hajdoš) che prevedeva il riconoscimento dei ruteni transcarpatici come gruppo etnico<sup>628</sup>. Tale riconoscimento è invece giunto da parte del Consiglio dell'oblast' della Transcarpazia che, nel marzo 2007, ha approvato la Decisione n. 241<sup>629</sup> che, al paragrafo 1, stabilisce che «il gruppo etnico rusyn nell'oblast' di Transcarpazia è riconosciuto e incluso nella lista dei gruppi etnici dell'oblast' di Transcarpazia». La successiva richiesta del Consiglio al Parlamento nazionale di assumere una decisione analoga è stata però respinta in quanto la decisione a livello locale sarebbe stata assunta in violazione della legge vigente e sarebbe quindi politicamente inconsistente<sup>630</sup>. Un'importante novità per il riconoscimento dei ruteni subcarpatici è avvenuto con l'approvazione della Legge *sulla politica linguistica statale* del 2012 che all'articolo 7, come abbiamo visto<sup>631</sup>, aggiunge per la prima volta la lingua rutena tra le lingue minoritarie e regionali.

Da parte dei ruteni provengono richieste di autonomia, variamente declinate da diversi gruppi politici. Nel dicembre del 1990 la Società dei Ruteni dei Carpazi richiese l'istituzione dello status di Repubblica Autonoma per l'oblast' di

---

626 Alexandra C. Wiktorek, *Rusyns of the Carpathians: Competing Agendas of Identity*, Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University, Washington DC, 28 April 2010, p. 257

627 Taras Kuzio, *The Rusyn Question in Ukraine: Sorting Out Fact from Fiction*, Canadian Review of Studies in Nationalism, XXXII, 2005. reperibile in [http://www.taraskuzio.net/Nation%20and%20State%20Building\\_files/national-rusyns.pdf](http://www.taraskuzio.net/Nation%20and%20State%20Building_files/national-rusyns.pdf)

628 *Report Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth to Twenty-first Periodic Reports Due in 2010, Ukraine*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 23 September 2010, CERD/C/UKR/19-21, para. 563

629 Decisione n. 241 del 7 marzo 2007 del Consiglio dell'oblast' di Transcarpazia

630 *Ivi*, para. 571, 572

631 *Supra*, capitolo VI, paragrafo 3

Transcarpazia, ricordando il breve periodo di semi-indipendenza della regione, seguito allo smembramento della Cecoslovacchia del 1938<sup>632</sup>. In un referendum regionale del 1991 il 78% dei votanti si espresse a favore di una forma «speciale di autogoverno del territorio»<sup>633</sup>. In contemporanea l'81,4% nel distretto di Berehove/Beregszász si espresse anche a favore della creazione di un distretto autonomo ungherese<sup>634</sup>. Altri gruppi radicali, tuttavia con scarso peso politico, hanno preso posizione a favore dell'indipendenza<sup>635</sup>. Tuttora però le aspirazioni per una Transcarpazia dotata di speciale autonomia non sono state realizzate.

Per quanto riguarda l'uso delle lingue minoritarie secondo l'ambasciatore ungherese in Ucraina circa 15 mila ragazzi studiano nelle scuole in lingua ungherese<sup>636</sup>, c'è inoltre un collegio ungherese che fornisce formazione universitaria e il cui diploma è equipollente a una laurea, denominato II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola<sup>637</sup>. Non vi sono invece scuole ed istituti in lingua rutena, visto che questa non è riconosciuta dallo Stato ucraino, ci sono tuttavia 27 scuole domenicali condotte da associazioni rutene e sono pubblicati due quotidiani (Podkarpats'kaja Rus' e Podkarpats'kij rusin) e una rivista (Rusnackij mir)<sup>638</sup>.

Merita un breve cenno anche la situazione del Budžak o Bessarabia Meridionale. La Bessarabia, già parte dell'Impero Russo, divenne parte della Romania dopo la prima guerra mondiale. In seguito al Secondo conflitto la regione venne annessa all'Unione Sovietica, costituendo per la maggior parte del suo territorio, assieme ai territori sulla riva sinistra del fiume Dnestr, la Repubblica Socialista Sovietica Moldava, nei confini dell'attuale Moldova indipendente. La parte meridionale fu invece dichiarata parte dell'Ucraina. Oggi la Bessarabia Meridionale è parte dell'oblast' di Odessa.

---

632 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

633 Alfred A. Reisch, *Transcarpathian's Hungarian Minority and the Autonomy Issue*, RFE/RL Research Report 1, No. 6, 7 February 1992, pp. 17-23

634 T. Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, cit.

635 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

636 *Ambassador of Hungary: Hungarian Language in Ukraine Existed, Exists and Will Exist*, Baku Today on line, <http://www.bakutoday.net/ambassador-of-hungary-hungarian-language-in-ukraine-existed-exists-and-will-exist.html>

637 Sito internet dell'istituto: <http://www.kmf.uz.ua>

638 *Report Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth to Twenty-first Periodic Reports Due in 2010, Ukraine*, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 23 September 2010, CERD/C/UKR/19-21, para. 567

Anche se attualmente non paiono esserci moti separatisti nell'area, è stato ipotizzato che potrebbero insorgere richieste in questo senso da parte delle comunità bulgare e gagauze che risiedono nell'area<sup>639</sup>. In particolare sono state fatte pressioni per la costituzione di un distretto “nazionale” di Bolhrad/Bolgrad<sup>640</sup>.

Tratteremo a parte la questione della Crimea, la cui situazione è peculiare per le caratteristiche nazionali (è l'unica regione in cui gli ucraini non sono maggioranza) e perché è l'unica area per la quale è prevista una speciale autonomia, ricordando tuttavia come essa al momento (e pare definitivamente, data la situazione attuale) non sia più parte dell'Ucraina, in quanto annessa alla Federazione Russa in seguito ai fatti del 2014<sup>641</sup>.

### *3. L'organizzazione politico-territoriale dello Stato*

#### *3.1 Il dibattito sull'assetto dello Stato*

Come abbiamo detto i paesi dell'Europa orientale sono di norma organizzati come stati unitari e centralizzati. L'Ucraina non fa eccezione ed infatti presenta un sistema fortemente centralizzato e verticalizzato, modello che, come abbiamo già visto, deve assai al modello sovietico.

Il tema dell'assetto delle autonomie percorre tuttavia il dibattito politico del paese sin dalla sua indipendenza e si riflette anche nelle posizioni delle forze politiche odierne, andandosi ad intrecciare con il dibattito tra filo-occidentali e filo-russi, che riveste un'importanza centrale per il confronto tra le varie sensibilità dello spettro politico ucraino.

Nonostante lo Stato si sia caratterizzato in senso unitario, abbiamo visto le differenze regionali, che sono emerse fin da subito, una volta conquistata l'indipendenza, e si

---

639 Marcin Kosienkowski, *The Republic of Budjak: Next in line?*, New Eastern Europe 02.01.2015, <http://www.neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1437-the-republic-of-budjak-next-in-line>

640 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit. p. 178 ; Roman Solchanyk, *The politics of state building: Centre-periphery relations in Post-Soviet Ukraine*, Europe-Asia Studies, Volume 46, Issue 1, 1994 p. 65

641 *Infra*, paragrafo 4

sono manifestate per una serie di motivi, storici, sociali, politici ed economici che abbiamo precedentemente cercato di indagare. Innanzitutto le differenti regioni hanno sviluppato diversi livelli di coscienza nazionale ed hanno dimostrato una certa resistenza all'omogenizzazione, poi il venir meno del controllo del Cremlino in un paese privo di una solida tradizione di unità nazionale, come appunto l'Ucraina, ha reso difficile la costituzione di un nuovo potente centro ed infine anche l'andamento delle riforme economiche, che ha acuito le disparità sociali ed ha messo in evidenza gli interessi contrastanti del settore agricolo e di quello industriale, ha approfondito il solco tra i vari territori e ha contribuito all'acuirsi della polarizzazione regionale<sup>642</sup>.

È in questa cornice quindi che si inserisce il dibattito sulle autonomie, che esplicita una situazione in cui alla volontà dello Stato centrale di rafforzarsi, si oppongono pulsioni separatiste o autonomiste che periodicamente riemergono e che, per quanto riguarda il Donbas, raggiungono oggi esiti drammatici.

Già durante la presidenza di Leonid Makarovič Kravčuk, la prima dell'Ucraina indipendente (1991-1994), ci furono esitazioni nell'imporre una forzata centralizzazione nelle regioni meridionali ed orientali del paese, sia per non contraddire il generale clima di liberalizzazione seguito al cambio di regime, ma anche per non alienarsi il sostegno delle potenti lobbies politico-economiche a livello regionale<sup>643</sup>.

Si aprì quindi un dibattito tra i sostenitori di un assetto unitario e quelli di un sistema federale per l'Ucraina che, come abbiamo visto, si concluse con la vittoria dei primi e l'adozione della Costituzione del 1996. Questo dibattito vide una polarizzazione sia di tipo politico che di tipo geografico: a favore di uno Stato unitario, con limitate autonomie locali, erano i nazional-democratici, i centristi e i nazionalisti, ed invariabilmente i politici che sostenevano questa posizione provenivano dalle regioni centrali ed occidentali del paese; a favore di uno Stato federale erano invece i partiti di centro-sinistra, i comunisti, i socialisti, alcuni liberali e gli esponenti delle élites delle regioni orientali e meridionali<sup>644</sup>.

Nel marzo 1992 Kravčuk tentò di incrementare i poteri di controllo presidenziali

---

642 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit., p. 167

643 *Ivi*, pp. 167,168

644 *Ibidem*

sulle regioni, con l'istituzione di rappresentanti del presidente in ogni oblast', che agissero come esecutivo regionale e subordinati al presidente<sup>645</sup>. Si faceva così convivere a livello regionale, di distretto, città di Kiev e Sebastopoli e loro distretti urbani, un'assemblea elettiva con un organo esecutivo espressione dell'amministrazione statale decentrata<sup>646</sup>. L'anno dopo Kravčuk, sollecitato dagli oblast', garantì loro autonomia tramite un decreto presidenziale. Nel 1994 il Parlamento abolì i rappresentanti presidenziali<sup>647</sup>. La Legge *sulla formazione degli organi locali di autogoverno* del 3 febbraio 1994 eliminava sia le amministrazioni statali locali sia la carica di rappresentante del Presidente, introducendo l'elezione diretta dei presidenti dei consigli di regione e di distretto, che formavano propri comitati esecutivi<sup>648</sup>.

La presidenza di Leonid Danylovyč Kučma (1994-2005) si caratterizzò per un atteggiamento ambivalente: pur godendo del supporto della grande maggioranza dei cittadini provenienti dalle regioni orientali e meridionali, in virtù delle sue posizioni favorevoli al mantenimento di strette relazioni con la Federazione Russa, non sostenne ipotesi federaliste, ma accentrò i poteri nella presidenza, diminuendo quelli dei governi regionali<sup>649</sup>. Questo a dispetto della piattaforma programmatica presentata in campagna elettorale con il suo *Blocco Interregionale per le Riforme*, che era favorevole ad una maggior autonomia regionale<sup>650</sup>. Nell'agosto 1994 subordinò a sé, tramite un editto, i presidenti degli esecutivi dei consigli degli oblast' e dei distretti<sup>651</sup>, reinserendoli nella verticale del potere esecutivo, e in settembre costituì il Consiglio delle Regioni, un organo consultivo e di controllo composto dai presidenti dei consigli delle regioni e delle città di Kiev e Sebastopoli, che

---

645 J. Paul Goode, *Trading Places? Regionalism in Russia and Ukraine*, Tamkang Journal of International Affairs, 16, no. 2, 2012, p. 111

646 Caterina Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, Federalismi.it, N. 13, 01.07.2015, p. 6, reperibile in [http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Dopo+la+Crimea:+quali+risposte+alle+ulteriori+richieste+di+autonomia+territoriale+in+Ucraina?&content\\_auth=%3Cb%3ECaterina+Filippini%3C/b%3E&Artid=29765](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Dopo+la+Crimea:+quali+risposte+alle+ulteriori+richieste+di+autonomia+territoriale+in+Ucraina?&content_auth=%3Cb%3ECaterina+Filippini%3C/b%3E&Artid=29765)

+quali+risposte+alle+ulteriori+richieste+di+autonomia+territoriale+in+Ucraina?&content\_auth=%3Cb%3ECaterina+Filippini%3C/b%3E&Artid=29765

647 J. P. Goode, *Trading Places? Regionalism in Russia and Ukraine*, cit., p. 112

648 C. Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, cit. pp. 6, 7

649 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit., pp. 167,168

650 S. Birch, I. Zinko, *Ukraine: the Dilemma of Regionalism*, cit.

651 J. P. Goode, *Trading Places? Regionalism in Russia and Ukraine*, cit.,p. 113

rispondeva direttamente alla presidenza e creato, secondo alcuni osservatori, come contrappeso al potere del parlamento<sup>652</sup>. L'8 giugno 1995 fu sottoscritto *l'Accordo Costituzionale tra la Verchovna Rada dell'Ucraina ed il Presidente dell'Ucraina sulla Legge sui principi di organizzazione e di funzionamento del potere statale e dell'autogoverno locale sino all'adozione di una nuova Costituzione dell'Ucraina* (il cosiddetto “Trattato costituzionale”). L'accordo<sup>653</sup> non dava al Presidente, definito “capo dello Stato e capo del potere esecutivo”, il potere di nominare propri rappresentanti a capo delle amministrazioni statali regionali, come invece era stato stabilito nel 1992, ma esse erano dirette dai presidenti dei consigli locali, che però potevano assumere la carica di capo dell'amministrazione statale locale solo in seguito ad un apposito decreto di nomina presidenziale<sup>654</sup>.

È durante questa fase che venne adottata la Costituzione: il Presidente propose di introdurre un sistema bicamerale con una camera alta costituita da tre rappresentanti per ciascuna regione, tuttavia la proposta non ebbe seguito (erano contrari tutti i gruppi parlamentari tranne uno) per il timore che servisse a favorire gli alleati del Presidente<sup>655</sup>.

L'ultimo passo del processo di centralizzazione fu la separazione dei capi delle

---

652 J. Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, cit.

653 Art. 46 dell'Accordo costituzionale:

Organi del potere esecutivo statale nelle regioni, nelle città di Kiev e Sebastopoli (quali città di livello panstatale) e nei distretti (ad esclusione dei distretti di città ma non dei distretti urbani delle città di Kiev e Sebastopoli) sono le rispettive amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli, di distretto e dei distretti delle città di Kiev e di Sebastopoli a capo delle quali si trovano i capi di tali amministrazioni.

Il Presidente dell'Ucraina nomina a capo delle amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e Sebastopoli e di distretto quelle persone che sono state elette capi delle corrispondenti rade di regione, delle città di Kiev e di Sebastopoli e di distretto.

Nell'esercizio delle loro attribuzioni gli organi del potere statale locale sono subordinati all'organo superiore del potere esecutivo statale.

Lo status giuridico e la sfera delle attribuzioni delle amministrazioni statali di regione, delle città di Kiev e di Sebastopoli e di distretto sono stabiliti dalla presente legge e dal Regolamento approvato dal Presidente dell'Ucraina. Il Presidente dell'Ucraina può delegare all'amministrazione statale le attribuzioni relative alla gestione dei beni di proprietà statale che si trovano sul territorio della corrispondente entità amministrativo territoriale.

Le particolarità dell'organizzazione degli organi del potere esecutivo statale e degli organi dell'autogoverno locale nelle città di Kiev e Sebastopoli sono definite da leggi ad hoc.

Traduzione tratta da C. Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, cit., p. 8, nota 24

654 C. Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, cit., p. 8

655 S. Birch, I. Zinko, *Ukraine: the Dilemma of Regionalism*, cit.

amministrazioni degli oblast' dai consigli: i capi delle amministrazioni divennero governatori, parte della verticale esecutiva con al vertice il Presidente<sup>656</sup>.

L'idea federalista non entrò facilmente nel dibattito politico: un'analisi dei programmi di trenta partiti politici che parteciparono alle elezioni del 1998 mostra come nessuno considerasse il federalismo come obiettivo. Successivamente il tema entrò nel dibattito con l'emergere del Partito delle Regioni, il cui programma conteneva una promessa di federalizzazione. Il partito ottenne un buon successo alle elezioni del 2006, del 2007 e del 2012<sup>657</sup>. Il programma del partito di Janukovyč, il cui motto era “forti regioni – stabile Stato”, proponeva di incrementare i poteri e la responsabilità delle regioni, di riconoscere «l'individualità e la libertà delle comunità locali» e la creazione di «un nuovo modello costituzionale<sup>658</sup>». Considerando il fronte politico opposto, è utile ricordare la proposta del partito dell'ex presidente Juščenko “Nostra Ucraina”, che suggeriva una decentralizzazione e un ridisegno dei confini politico-amministrativi, rafforzando l'autogoverno locale a livello municipale e distrettuale per incrementare la capacità degli organi di autogoverno, ma senza cambiare la natura unitaria dello Stato<sup>659</sup>.

Le dimostrazioni di *Jevromajdan* e la crisi che ne è conseguita hanno cambiato lo scenario politico e nuove forze politiche sono emerse come prevalenti alle elezioni del 2014. Il “Blocco d'Opposizione” è l'unico partito “filo-russo” a entrare in Parlamento. Nella sua piattaforma politica indica l'obiettivo di decentralizzare il potere: «i cittadini devono avere il potere di scegliere, in modo indipendente e tramite voto diretto, i capi regionali e revocarli. È necessario assicurare il trasferimento di funzioni, poteri e finanze alle comunità territoriali, formando organi esecutivi dei consigli locali, eliminando l'amministrazione statale dei distretti<sup>660</sup>».

Nel campo avversario, possiamo prendere in considerazione il programma del partito del Presidente “Blocco Porošenko”: anch'esso propone una decentralizzazione,

---

656 Andrew Konitzer-Smirnov, *Serving Different Masters: Regional Executives and Accountability in Ukraine and Russia*, *Europe-Asia Studies* 57, no. 1, 2005, p. 7 cit. in J. P. Goode, *Trading Places? Regionalism in Russia and Ukraine*, cit., p. 114

657 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., p. 10

658 *Програма партії регіонів*, precedentemente in <http://www.partyofregions.org.ua/ru/about/program>

659 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., pp. 10, 11

660 *Платформа Опозиційного блоку*, reperibile in <http://opposition.org.ua/platform.html>



affermando che «le comunità locali devono avere più diritti e fondi per l'implementazione delle loro funzioni». Punta anche all'introduzione di una procedura per l'elezione dei governatori, eliminando la nomina dal centro: «il potere esecutivo negli oblast' non deve appartenere a “governatori” designati dal centro, ma a comitati esecutivi eletti dal popolo attraverso i consigli degli oblast'». Riguardo la sfera culturale il programma afferma che «mantenendo e rafforzando le basi comuni ucraine nella sfera culturale-linguistica (...) la specificità di ogni regione dev'essere tenuta in conto. Ma l'Ucraina resterà uno stato unitario e unificato»<sup>661</sup>.

L'idea federalista non pare essere neppure diffusa nella pubblica opinione<sup>662</sup>. Due anni dopo l'approvazione della Costituzione, un sondaggio ha rilevato il basso supporto per una soluzione di tipo federale<sup>663</sup>. Ivan Katchanovsky ha tuttavia analizzato diversi sondaggi riguardo l'approccio degli ucraini verso le opzioni separatiste o federative<sup>664</sup>, identificando differenze significative a seconda del momento storico dell'inchiesta e delle provenienze regionali degli intervistati: per esempio, per quanto riguarda la Crimea, un sondaggio del 2001 mostrava che il 50% del campione era favorevole a che la regione diventasse parte della Russia, il 9% uno Stato indipendente. Nel 2008, dopo la crisi della Georgia (quando la Georgia cercò di riassumere il controllo sulle regioni separatiste di Abcasia e Ossezia del Sud, a cui reagì la Russia, intervenendo militarmente e riconoscendo l'indipendenza dei due territori), il 73% dei crimeani favoriva la secessione dall'Ucraina con il fine di unirsi alla Russia. Già nel 2009 le preferenze per la secessione declinavano al 38%. Il 97% di consenso alla proposta di diventare parte della Federazione Russa del 2014 sembra pertanto «essere stato aumentato di un certo livello». Considerando le altre parti del paese, nel 2005 il 61% dei rispondenti residenti all'est e il 42% del sud supportavano la federalizzazione dell'Ucraina, mentre solamente il 31% del centro e il 26%

---

661 Програма партії “Блок Петра Порошенка” reperibile in [http://solydarnist.org/?page\\_id=874](http://solydarnist.org/?page_id=874)

662 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit., p. 10

663 Taras Kuzio, *Center-Periphery Relations in Ukraine: Regionalism, Federalism and National Integration*, in Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (cur.), *Federalism and Decentralization: Perspective for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, George C. Marshall European Centre for Security Studies, Lit Verlag, Munster, 2001, pp. 329-347

664 Ivan Katchanovski, *East or West? Regional Political Divisions in Ukraine since the “Orange Revolution” and the “Euromaidan”*, paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association in Washington, DC, 28-31.08.2014, School of Political Studies, University of Ottawa, pp. 20-24

dell'ovest.

Durante la crisi di *Jevromajdan*, nel dicembre 2013, il 29% e il 10% dei rispondenti nell'est, il 23 e il 16% nel sud, il 15 e il 2% nel centro ed il 15 e il 5% nell'ovest rispettivamente favorivano la federalizzazione dell'Ucraina e l'annessione ad un altro Stato. Infine un sondaggio realizzato tra il 29 aprile e l'11 maggio 2014 ha mostrato che il supporto verso differenti forme di separatismo era caduto praticamente allo zero nell'Ucraina occidentale e al 3% in quella centrale, mentre la maggioranza degli abitanti del Donbas sostenevano diverse forme di separatismo (54%), più precisamente il 23% era favorevole ad una forma di autonomia come parte dell'Ucraina, il 23% all'unione con la Russia, l'8% all'indipendenza. Il consenso alle opzioni separatiste era del 15% nelle tre regioni confinanti con il Donbas e il 10% nel sud.

Prendendo in considerazione l'origine sociale degli intervistati, i residenti nel Donbas e nelle altre regioni orientali, i russi etnici, le altre minoranze nazionali, gli elettori del Partito Comunista, i più giovani, i fedeli della Chiesa Ortodossa Ucraina-Patriarcato di Mosca, e gli uomini esprimevano maggiormente idee separatiste. Viceversa altre variabili storiche regionali, partiti politici, affiliazioni religiose, l'uso della lingua russa, il livello d'istruzione, e la dimensione dell'insediamento di residenza, non sembravano avere un effetto statisticamente significativo<sup>665</sup>.

### 3.2 *La struttura centralistica dello Stato*

La Costituzione definisce l'Ucraina «Stato unitario» nel secondo comma dell'articolo 2 («*Ukrajina je unitarnuju deržavuju*») e anche in articoli successivi troviamo vari riferimenti alla sua «indivisibilità» (artt. 2, 17, 37, 132). In particolare il capo XI della Costituzione è dedicato alla struttura territoriale dell'Ucraina e consta di due articoli, il 132<sup>666</sup>, che indica i principi posti alla base del sistema amministrativo, e il

---

<sup>665</sup> *Ivi*, p. 23

<sup>666</sup> Articolo 132. La struttura territoriale dell'Ucraina è basata sui principi di unità ed indivisibilità del territorio dello Stato, sulla combinazione di centralizzazione e decentralizzazione nell'esercizio del potere dello Stato e su uno sviluppo socio-economico bilanciato delle regioni, che tenga in considerazione le loro caratteristiche storiche, economiche, ecologiche, geografiche e demografiche e le loro tradizioni etniche e culturali.

133<sup>667</sup> che elenca gli enti locali.

L'articolo 132 è interessante perché indica come la struttura dello Stato sia «basata sui principi di unità ed invisibilità», ma riconosce l'esigenza di un bilanciamento tra l'accentramento dei poteri pubblici nello Stato e il decentramento, invitando a considerare peraltro le peculiarità (anche etniche e culturali) delle varie regioni. La formulazione evidenzia comunque una certa ambiguità: non è infatti specificato l'esatto significato che dovrebbe avere in concreto la norma, né la Costituzione, in nessun'altra sua parte, specifica quali competenze spettino agli enti territoriali<sup>668</sup>.

L'amministrazione locale è disciplinata dalla Legge *sull'autogoverno locale* del 1997 (da ora LAGL)<sup>669</sup>.

Il governo è strutturato su quattro livelli: il primo è costituito dal governo centrale, il secondo da 24 oblast', dalla Repubblica Autonoma di Crimea e dalle città di Kiev e Sebastopoli, che hanno uno status analogo a quello di oblast'. Il terzo livello è dato da 480 rajon, che governano le aree rurali, e da 139 città: sia i rajon sia le città sono subordinate agli oblast' di appartenenza. Infine, il quarto ed ultimo livello è costituito dai distretti cittadini (anche questi definiti rajon) delle grandi città e dagli insediamenti rurali, sottoposti al rajon: questo livello comprende circa 30 mila entità. Rispetto allo schema generale ci possono essere alcune eccezioni: città più piccole o insediamenti possono essere contenuti all'interno dei confini di una città più grande (per esempio la città di Leopoli ospita la città di Vynnyky e due insediamenti

---

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

667 Il sistema della struttura amministrativa e territoriale dell'Ucraina è composto dalla Repubblica Autonoma di Crimea, oblast', distretti, città, distretti cittadini, insediamenti e villaggi (Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села) (comma 2 omissis)

L'articolo continua elencando le varie entità (Ra di Crimea, Oblasti Vinnic'ka, Volyns'ka, Dnipropetrovs'ka, Donec'ka, Žytomyrs'ka, Zakarpats'ka, Zaporiz'ka, Ivano-Frankivs'ka, Kiyivs'ka, Kirovohrads'ka, Luhans'ka, L'vivs'ka, Mykolayivs'ka, Odes'ka, Poltav's'ka, Rivnens'ka, Sums'ka, Ternopil's'ka, Charkivs'ka, Chersons'ka, Chmel'nyc'ka, Čerkas'ka, Černivec'ka, Černihivs'ka) e stabilendo uno speciale statuto per Kiev e Sebastopoli.

668 I. S. Khmelko, E. Semenova, S. Teleshun, A. Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, cit.

669 Закон України про місцеве самоврядування в Україні, N. 280/97-ВР, 21 травня 1997 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 24, ст.170

autonomi, Rudno e Brjuchovyči).<sup>670</sup>

Il sistema ucraino coinvolge due “verticali di potere”: la prima consiste nel ramo esecutivo nominato dal centro e la seconda negli organi legislativi di autogoverno eletti. Al vertice della verticale che discende direttamente dall'esecutivo centrale sono posti i governatori, o capi dell'amministrazione locale, nominati a livello regionale e distrettuale dal Presidente dell'Ucraina, spesso sulla base della loro lealtà, che detengono il potere reale nelle regioni e che sono responsabili verso il Presidente ed il Consiglio dei Ministri. L'amministrazione locale dello Stato è anche formalmente responsabile verso i consigli elettivi locali, ma questa responsabilità è ambigua e non sviluppata adeguatamente nella legislazione<sup>671</sup>. Ci sono poi i consigli elettivi a livello regionale, di distretto e municipale, con mandato quadriennale. A seconda del livello troviamo un differente sistema per l'elezione dei capi (*golova*) di questi organi: mentre nei consigli municipali avviene in modo diretto da parte dei cittadini (articolo 12 comma 2 LAGL), ai livelli regionale e di distretto l'elezione è indiretta da parte dei consigli (articolo 43 comma 1 punto 1 LAGL). Gli organi esecutivi regionali e di distretto possono delegare funzioni alle strutture parallele dell'amministrazione locale dello Stato (articolo 44 LAGL), cosa che avviene di frequente<sup>672</sup>.

Problema pregnante è la questione del bilancio: gli organi elettivi di autogoverno redigono il bilancio locale, mentre l'attuazione spetta agli organi esecutivi nominati, che controllano il processo decisionale. Inoltre l'amministrazione locale dello Stato è pienamente responsabile per l'esecuzione a livello regionale dei programmi dello Stato. L'effettivo potere degli organi di autogoverno locale, che per legge avrebbero ampie possibilità di intervento nella politica etnica locale, in realtà è decisamente limitato dall'insufficienza dei bilanci<sup>673</sup>. I governi degli oblast', della Repubblica Autonoma di Crimea e delle città di Kiev e Sebastopoli ricevono i loro fondi dal Ministero delle Finanze che determina quale quota delle tasse amministrare dal

---

670 Jorge Martinez-Vazquez, Charles E. McLure Jr., Sally Wallace, *Subnational Fiscal Decentralization in Ukraine*, in Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich, *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economies*, World Bank Regional and Sectorial Studies, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D. C., 1995, p. 282, 283, 284

671 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 331

672 *Ibidem*

673 *Ibidem*

governo centrale riceveranno. Gli oblast' negoziano inoltre l'ammontare dei trasferimenti (sovvenzioni) che riceveranno dal (o renderanno al) governo centrale. Procedimenti analoghi sono previsti per i rapporti tra gli oblast' e i rajon e le città ad essi subordinati, e tra questi ultimi e i distretti cittadini e gli insediamenti rurali<sup>674</sup>.

La concezione centralistica dello Stato è ancora fortemente radicata tra gli ucraini, nonostante un processo di devoluzione di poteri verso gli organi locali ci sia stato, specialmente a partire dall'approvazione della LAGL<sup>675</sup>. La LAGL non assegna chiare responsabilità riguardanti la spesa tra i diversi livelli di governo, manca di una procedura per risolvere le questioni di competenza, quando le responsabilità sono divise tra due o più livelli di governo, ed inoltre non definisce bene il ruolo dei diversi livelli<sup>676</sup>.

La LAGL poi non fa esplicito riferimento alla specificità etnico-culturale, ma fornisce strumenti che consentirebbero l'azione degli enti locali in quest'ambito, limitata tuttavia, come già detto, dalla cronica insufficienza dei bilanci. Questa insufficienza della LAGL rispetto alla possibilità di un decentramento efficace, si riflette anche sulle questioni minoritarie, verso le quali l'approccio centralistico è ancora prevalente. Il contrasto di interessi tra le esigenze di autogoverno delle comunità minoritarie e quelle dello Stato, che tende a finalizzare la sua azione verso la costruzione di uno Stato-nazione unitario, riduce in maniera sostanziale la possibilità di una partecipazione delle comunità minoritarie all'esercizio del potere, in particolare tramite l'autonomia territoriale delle aree dove sono insediate<sup>677</sup>. Tuttavia, pur non prevedendo strumenti specifici per garantire la rappresentanza delle minoranze e la loro compartecipazione al potere politico (come ad esempio potrebbe essere la previsione di quote), la LAGL ha consentito tale rappresentanza, soprattutto ai livelli amministrativi più vicini al cittadino (città, villaggio, etc.). Le minoranze che vivono compattamente in determinati territori hanno infatti saputo utilizzare gli strumenti d'autonomia garantiti dalla legge per ottenere un'adeguata rappresentanza.

---

674 J. Martinez-Vazquez, C. E. McLure Jr., S. Wallace, *Subnational Fiscal Decentralization in Ukraine*, cit., p. 284

675 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 332

676 J. Martinez-Vazquez, C. E. McLure Jr., S. Wallace, *Subnational Fiscal Decentralization in Ukraine*, cit., p. 284 p. 285

677 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 332

Questo aspetto è stato anche sottolineato come rischioso da parte di alcuni, in quanto la rappresentanza preponderante di una minoranza organizzata in un consiglio locale elettivo potrebbe comportare l'adozione di misure positive a favore di questo gruppo, a discapito di altri: chi solleva tale problema ritiene che le questioni concernenti la politica locale non possano «dipendere dalla nazionalità del sindaco di una città ma debbano essere regolate strettamente dalla legge»<sup>678</sup>. Tuttavia questo problema sembra non essere di reale rilevanza in quanto, secondo dei dati riportati in uno studio del 1996<sup>679</sup>, le nazionalità dei capi degli organi d'autogoverno locale corrispondono in larga parte alla composizione etnica del paese. Gli stessi dati dimostrano che le comunità che vivono in maniera compatta hanno una rappresentanza proporzionalmente maggiore rispetto ai gruppi che, in maniera prevalente, vivono diffusamente sul territorio nazionale<sup>680</sup>.

### 3.3 Dopo Jevromajdan: linee di riforma

In seguito ai fatti di *Jevromajdan*, al cambio di governo ed alla successiva grave crisi militare, si è avviato un processo di riforma, non ancora completato. Da un lato esso si rivolge a normare la situazione di emergenza creatasi con la secessione della Crimea e delle regioni orientali, dall'altro si è avviato un processo di revisione costituzionale di ampia portata che riguarda anche l'ordinamento degli enti locali, aspetto su cui limiteremo la nostra analisi. Pur non essendo ancora stato portato a compimento, è certamente utile valutare le linee di riforma che stanno emergendo.

#### 3.3.1 La disciplina provvisoria dei territori secessionisti

Il 15 aprile 2014 è stata varata la Legge *sul garantire i diritti e le libertà dei cittadini*

---

678 I. Prokopčuk, *The Issue of Government in Odessa Region*, Golos Ukrainy 26.11.1998 cit. in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit.

679 Yuriy Saenko, Anatolij Tkachuk, *Local Self-Government in Ukraine: Problems and Perspectives*, Institute of Sociology of National Sciences of Ukraine, Kyiv, 1997 cit. in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit.

680 Cfr. tabella n. 2 *The Ethnic characteristics of the Deputies of Ukraine (March 1998)* pubblicata in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 336

*e sul regime giuridico dei territori dell'Ucraina temporaneamente occupati*<sup>681</sup>. La legge definisce i territori occupati «come risultato dell'aggressione della Federazione Russa» (articolo 2) e specifica che si tratta della Repubblica Autonoma di Crimea, della città di Sebastopoli e del loro spazio marittimo ed aereo (articolo 3), non menzionando invece i territori di Donec'k e Luhans'k. Innanzitutto la legge si occupa di garantire i diritti previsti dalla legislazione ucraina ai cittadini dei suddetti territori, anche assicurando il mantenimento della cittadinanza ucraina a chi avesse forzatamente dovuto assumere quella russa (articolo 5 punto 4), nonostante la normativa ucraina proibisca la doppia cittadinanza. La garanzia dei diritti da parte di uno Stato che non controlla il territorio, si manifesta in una funzione di controllo da parte degli organi dello Stato (il Consiglio dei Ministri e la Commissione parlamentare per i diritti umani – articolo 5 punto 5), che si concreta anche con relative segnalazioni alle organizzazioni internazionali. Sono inoltre dichiarati illegali i nuovi organi non eletti ai sensi della normativa ucraina ed invalidi i loro atti (articolo 9). Accanto a ciò vengono garantiti ai cittadini dei territori occupati, sia li residenti sia nel caso si siano rifugiati in altre zone dell'Ucraina, i diritti riconosciuti ai cittadini ucraini, per esempio l'ottenimento dei documenti (articoli 6 e 18), i diritti riguardanti il lavoro, le pensioni, la previdenza, i servizi sociali e l'accesso all'istruzione (articolo 7). Per quanto riguarda il sistema giudiziario, è stabilita la giurisdizione delle corti di Kiev, nei procedimenti per i quali fossero competenti i giudici della Crimea e di Sebastopoli (articolo 12) ed inoltre si prevede il trasferimento dei giudici operanti nei territori occupati in altre sedi, con mantenimento delle proprie funzioni (articolo 16). Gli articoli 14 e 15 disciplinano invece le questioni riguardanti i militari. Nell'impossibilità di organizzare consultazioni elettorali in loco è garantita la possibilità di votare alle elezioni politiche nazionali e presidenziali previo trasferimento in altre zone del paese (articolo 8 punto 3). Viene assicurato il diritto di proprietà e si stabilisce che ogni transazione debba avvenire secondo la legge ucraina (articolo 11). La legge stabilisce poi delle specifiche modalità di transito da e verso i territori occupati (articolo 10),

---

681 Закон України про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України, № 1207-VII, м. Київ, 15 квітня 2014 року, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892

garantendolo ai cittadini ucraini previo controllo dei documenti, viceversa sottoponendolo a specifici permessi per gli stranieri. Infine le disposizioni finali emendano alcune leggi adeguandole a quanto previsto.

Successivamente, il 16 settembre 2014, la *Verchovna Rada* ha approvato la Legge *sull'ordinamento speciale del governo locale in alcuni distretti degli oblast' di Donec'k e Luhans'k*<sup>682</sup>. Essa definisce uno statuto speciale provvisorio per gli enti locali interessati dal separatismo armato, della durata di tre anni (articolo 1), per creare le condizioni per la normalizzazione della situazione.

L'articolo 4 garantisce, sulla base della Legge *sulla politica linguistica statale*, il diritto di autodeterminare la propria lingua madre, di scegliere la lingua di comunicazione e prevede il libero uso del russo e di ogni altra lingua ed il loro libero sviluppo. Le autorità locali inoltre disciplinano l'uso del russo e di altre lingue nell'istruzione e nei mezzi di comunicazione e creano le condizioni per il loro uso nelle attività del governo statale e locale, nei procedimenti legali, nelle attività economiche, sociali, culturali e negli altri ambiti della vita pubblica.

È prevista poi la possibilità di stipulare accordi tra il governo nazionale e gli enti locali per assicurare il coordinamento tra livello centrale e regionale e per stimolare lo sviluppo economico, sociale e culturale di singole aree delle regioni di Donec'k e Luhans'k (articolo 5). Viene anche stabilito un regime economico speciale, finalizzato a risolvere i danni creati dalla guerra: ripristinare l'industria, i trasporti, le infrastrutture sociali, le abitazioni, i posti di lavoro, etc. A questo proposito viene approvato dal governo un programma e viene creato un fondo apposito nel bilancio dello Stato, la cui entità non può essere ridotta in sede di adeguamento (articolo 7). Interessante poi come, nonostante la situazione di conflitto, la legge preveda espressamente la promozione di collaborazioni transfrontaliere con regioni della Federazione Russa, che abbiano ad oggetto lo sviluppo comune ed il rafforzamento delle buone relazioni tra le comunità (articolo 8). L'articolo 9 infine riguarda l'organizzazione delle forze di polizia.

---

<sup>682</sup> Закон України про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей № 1680-VII, м. Київ, 16 вересня 2014, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043



### *3.3.2 Una nuova legge elettorale per gli enti territoriali e la riforma costituzionale in discussione*

In seguito ai fatti di *Jevromajdan* è stata avviata un'ampia riforma costituzionale che, al momento della stesura di questa ricerca, non è ancora stata completata<sup>683</sup>. Nonostante ciò, in questa sede è possibile ed utile sottolineare alcune innovazioni riguardanti le regioni e degli enti locali, che, seppur ancor passibili di modifica, ci fanno già capire le linee di riforma che il legislatore ucraino intende seguire. Inoltre, già in occasione delle elezioni locali dell'ottobre 2015, è stata introdotta una nuova legge elettorale per gli enti territoriali.

Bisogna innanzitutto dire che le elezioni del 2015 si sono svolte su tutto il territorio nazionale, indipendentemente da quando erano avvenute quelle precedenti, questo per la volontà della nuova maggioranza di scalzare i rappresentanti del Partito delle Regioni e dei suoi alleati nelle aree dove mantenevano ancora ruoli di potere. La nuova legge ha introdotto tre diversi sistemi elettorali: i sindaci ed i consigli di insediamento e di villaggio degli enti con meno di 90.000 elettori, sono eletti con un sistema maggioritario a turno unico. I candidati possono essere nominati dai partiti od indipendenti. I sindaci delle città con più di 90.000 elettori sono eletti direttamente con un sistema a doppio turno ed i candidati possono essere solamente indicati dai partiti. Infine i consigli degli oblast', dei distretti, delle città e dei distretti cittadini sono eletti con un sistema proporzionale con sbarramento del 5%. Questo sistema è stato definito a "lista aperta", tuttavia in realtà non consente all'elettore di indicare preferenze rispetto a singoli candidati ed invece mantiene un forte livello di controllo da parte dei partiti<sup>684</sup>. Ogni ente territoriale in cui si vota costituisce un'unica circoscrizione plurinomiale, per la quale ciascun partito presenta una lista,

---

<sup>683</sup> Ai fini della stesura di questo paragrafo è stato utilizzato il testo in inglese pubblicato in Congress of Local and Regional Authorities, *Comparative Table Draft Constitutional Law of Ukraine "On Amending the Constitution of Ukraine (Regarding Territorial Structure and Local Administration"*, 17 June 2015, in Congress of Local and Regional Authorities *Report to the Congress on the Constitutionnal Revision Process and the New Amendments to the Ukrainian Constitution Regarding Decentralisation*, 18 giugno 2015, pp. 12-24

<sup>684</sup> Olena Chebanenko, Meaghan Fitzgerald, *New Local Election Law: A Missed Reform Opportunity*, Briefing Paper 58, Democracy Reporting International, October 2015, reperibile in [http://democracy-reporting.org/files/briefing\\_paper\\_new\\_local\\_election\\_law\\_en.pdf](http://democracy-reporting.org/files/briefing_paper_new_local_election_law_en.pdf)

guidata da un capolista. Qualora la lista superi lo sbarramento, il primo seggio assegnato è attribuito al capolista. Per l'elezione dei successivi consiglieri, il territorio dell'ente è suddiviso in sotto-collegi più piccoli, tanti quanti il numero di seggi da assegnare. I partiti possono assegnare i candidati della lista (escluso il capolista) ad uno, a più o a tutti questi sotto-collegi: l'elettore trova quindi indicato sulla scheda il partito, il capolista e, se c'è (ai partiti non è richiesto di nominare candidati per tutti i sotto-collegi), il candidato del suo specifico sotto-collegio. Per quanto riguarda l'attribuzione dei seggi che spetta a ciascuna lista, esso è stabilito con sistema proporzionale in base al risultato ottenuto nell'intera circoscrizione. I singoli seggi sono invece attribuiti ai vari candidati (con l'eccezione del primo, che spetta al capolista) in base alla percentuale da essi ottenuta in ciascun sotto-collegio<sup>685</sup>.

Il nuovo sistema, che abolisce quello precedente misto maggioritario/proporzionale, è finalizzato a rafforzare il sistema dei partiti, tradizionalmente debole in Ucraina. In particolare la proibizione per i candidati indipendenti di partecipare alle elezioni nelle aree in cui gli elettori sono più di 90.000, beneficia i partiti, così come la previsione delle liste bloccate. Oltre a ciò viene introdotta anche la proibizione dei blocchi elettorali, coalizioni di partiti finalizzate al superamento delle soglie elettorali, ma di carattere più tattico che strategico-ideologico e che spesso si scioglievano poco dopo le elezioni<sup>686</sup>.

Per quanto riguarda la riforma costituzionale in discussione, gli articoli 132, 133, 140 e 141 disegnano una nuova struttura territoriale, che non sarà più basata, come oggi, sulla «combinazione di centralizzazione e decentramento» ma solo sul «decentramento nell'esercizio del potere dello Stato» a cui sono aggiunti i principi di «ubiquità e capacità» dell'autogoverno locale e dello «sviluppo sostenibile delle unità amministrative territoriali» (articolo 132). Il principio di sussidiarietà è inserito all'articolo 143 punto 7. Il nuovo articolo 133 disegna un sistema basato su tre livelli, più lineare rispetto a quello attuale: al livello più elevato ci saranno le regioni

---

<sup>685</sup> *Elections in Ukraine, October 25 Local Elections, Frequently Asked Questions*, Europeand Asia International Foundation for Electoral Systems, 21 October 2015

<sup>686</sup> Melanie Mierzejewski-Voznyak, *Ukraine's Local Elections: New Law, Old Problems*, New Eastern Europe, 22.10.2015, reperibile in <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1757-ukraine-s-local-elections-new-law-old-problems>

(*regiony*, il termine *oblast'* non viene più utilizzato), che comprendono le regioni e la Repubblica Autonoma di Crimea, a livello intermedio i distretti (*rajony*), ed infine, a livello municipale, le comunità (*gromady*), che riuniscono uno o più insediamenti, che possono essere villaggi, insediamenti urbani e città, ed i loro territori adiacenti, cosicché tutto il territorio nazionale sarà suddiviso in comunità. Questa è la novità più rilevante dal punto di vista dell'organizzazione territoriale perché va ad unificare e semplificare gli enti di livello inferiore. Mentre la versione precedente dell'articolo stabiliva espressamente uno status speciale per le città di Kiev e Sebastopoli, la versione proposta è più vaga, indicando che «le specificità di Kiev e Sebastopoli nel sistema della struttura territoriale dell'Ucraina saranno stabilite da leggi individuali». Viene poi eliminato l'elenco delle regioni. Questo riordino è stato visto con favore dalla Commissione di Venezia che ha ritenuto che la riforma possa stabilire un moderno sistema di governo municipale «in accordo con i principi e lo spirito della Carta europea dell'autogoverno locale» e «potrà anche riorganizzare la struttura dei territori delle comunità per evitare l'attuale sovrapposizione di differenti entità»<sup>687</sup>.

Per quanto riguarda gli organi degli enti territoriali, viene introdotta la figura del Prefetto di Stato, che esercita il potere esecutivo nelle regioni, nei distretti e nelle città di Kiev e Sebastopoli. Questi viene nominato dal Presidente dell'Ucraina, su proposta del Consiglio dei Ministri ed è responsabile davanti al Presidente e «responsabile e subordinato» innanzi al Governo (articolo 118), che possono revocare i suoi atti quando questi violino la Costituzione o le leggi (articolo 119 ultimo comma). Presumibilmente la responsabilità verso il Presidente riguarda le funzioni di controllo dell'autogoverno locale, mentre verso il Consiglio dei Ministri concerne le funzioni esecutive dell'amministrazione dello Stato<sup>688</sup>. Ai sensi dell'articolo 119, compiti del Prefetto sono: assicurare il rispetto alla Costituzione e alle leggi degli organi di autogoverno locale, coordinare le attività delle unità

---

687 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, Rome 10-11 October 2014, CDL-AD(2014)037, para. 50

688 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine*, No. 803/2015, Strasbourg, 24 June 2015, CDL-PI(2015)008, para. 15

territoriali degli organi esecutivi centrali e monitorarne il rispetto della Costituzione e delle leggi, assicurare la realizzazione dei programmi dello Stato, coordinare ad organizzare l'attività delle unità territoriali degli organi esecutivi centrali e degli organi di autogoverno locale. L'articolo poi lascia poi aperta la possibilità che la Costituzione o le leggi investano il Prefetto di altri poteri. Il potere di coordinare ed organizzare l'attività delle unità territoriali degli organi esecutivi centrali e degli organi di autogoverno locale, è vista come troppo ampia dalla Commissione di Venezia, che suggerisce di limitarlo solo ai casi di emergenza e di legge marziale<sup>689</sup>, visto che invece, positivamente, il nuovo sistema separa chiaramente le funzioni esecutive dell'amministrazione dello Stato e l'autogoverno locale: le amministrazioni dello Stato a livello regionale e distrettuale vengono rimosse e sostituite dai prefetti e dalle unità territoriali degli organi esecutivi centrali. I consigli regionale, di distretto e di comunità eleggeranno indipendentemente il loro esecutivo<sup>690</sup>.

Un'importante novità concernente il controllo del centro sugli atti degli organi dell'autogoverno locale, «fortemente benvenuta» dalla Commissione di Venezia<sup>691</sup>, riguarda il venir meno della funzione di controllo della Procura sulla costituzionalità e l'aderenza alla legge degli atti degli organi di autogoverno locale, che, come abbiamo visto poc'anzi, è ora in capo al Prefetto<sup>692</sup> (articoli 119 e 144). Il Presidente dell'Ucraina ha poi il potere di terminare i poteri del Capo della comunità e dei consigli di comunità, di distretto e regionali nei casi previsti dalla Costituzione (articolo 106 punto 8-1), ossia, ai sensi del nuovo articolo 144, quando detti organi eccedono lo scopo dei poteri previsti dalla Costituzione e dalle leggi e mettono in pericolo la sovranità dello Stato, l'integrità territoriale o pongono in essere un'altra minaccia alla sicurezza nazionale. La Commissione di Venezia, pur ritenendo «pienamente giustificato» il potere di intervento del Presidente, suggerisce di limitarlo alla eventuale sospensione dei poteri dell'organo, da sottoporre a breve termine al vaglio della Corte Costituzionale, così da garantire maggiormente gli

---

689 *Ivi*, para. 18

690 *Ivi*, para. 14

691 *Ivi* para. 20

692 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, Rome 10-11 October 2014, CDL-AD(2014)037, para. 62

organi locali da possibili arbitrii di carattere politico<sup>693</sup>.

Gli organi dell'autogoverno locale sono, a livello di comunità, il Capo della comunità, il Consiglio della comunità e gli organi esecutivi, questi ultimi responsabili innanzi al Consiglio. Anche a livello di distretto e regione sono eletti dei consigli che a loro volta si dotano di comitati esecutivi (articolo 140). I capi delle comunità ed i deputati dei consigli di comunità, di regione e di distretto sono eletti per quattro anni, direttamente dai cittadini (articolo 141).

Da rilevare infine una questione sottolineata dalla Commissione di Venezia, di particolare rilevanza ai fini del superamento dell'attuale crisi nell'Ucraina orientale: il nuovo articolo 133 non prevede alcuna possibilità di stabilire un'organizzazione speciale per alcune unità amministrative territoriali, che quindi richiederebbe una modifica della Costituzione per essere attuata. Questo quindi priva di una base costituzionale le proposte finalizzate alla risoluzione del conflitto in corso (previste negli accordi di Minsk) e quindi suggerisce una riformulazione dell'articolo specificando che «alcune categorie di unità territoriali/amministrative od ordinamenti speciali per le unità amministrative/territoriali possono essere create (solo) con legge»<sup>694</sup>. Oltre a ciò osserviamo anche che non viene fatto riferimento alla questione linguistica, che abbiamo visto essere oggetto di acceso dibattito: è da notare che in realtà nella bozza analizzata dalla Commissione di Venezia nel 2014<sup>695</sup>, l'articolo 143 prevedeva la possibilità per gli enti locali di stabilire uno status speciale per il russo e le lingue delle minoranze nei rispettivi territori, secondo le procedure previste dalla legge, previsione che però successivamente pare essere stata eliminata.

---

693 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine*, No. 803/2015, Strasbourg, 24 June 2015, CDL-PI(2015)008, para. 10, 11

694 *Ivi*, para. 27

695 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, Rome 10-11 October 2014, CDL-AD(2014)037, para. 67

#### 4. La Crimea

##### 4.1 Repubblica Autonoma dell'Ucraina o Soggetto della Federazione Russa?

###### *Situazione generale e cenni storici*

Abbiamo già avuto modo di sottolineare come la Crimea sia uno dei luoghi centrali della crisi seguita ai fatti di *Jevromajdan*. Al momento della redazione di questa ricerca la Crimea non è più di fatto parte dell'Ucraina, essendo stata annessa alla Federazione Russa, situazione non riconosciuta dall'Ucraina né dalla larga maggioranza della comunità internazionale. Vediamo quindi di ricostruire la situazione corrente, tenendo presente le particolarità della situazione crimeana nel contesto ucraino: la penisola ha infatti peculiarità geografiche, storiche e linguistiche che la distinguono dal resto del paese. È l'unica area dell'Ucraina che presenta una popolazione in cui il gruppo nazionale ucraino è minoritario (25%): la maggioranza è infatti costituita dalla popolazione russa (63%)<sup>696</sup>. Rilevante poi la minoranza tartara di Crimea (12%)<sup>697</sup>. Per quanto riguarda la popolazione russa, Eleanor Knott ha identificato come l'atteggiamento ed il sentimento politico verso l'ucraina non sia univoco, bensì si identifichino diverse tendenze, distinguendo quattro categorie: la prima è quella dei “russi discriminati”, fortemente legati alla Russia, in quanto si sentono vittime di un processo di ucrainizzazione. La seconda è quella dei “russi etnici” che non si sentono discriminati e pertanto si sentono legati culturalmente ed etnicamente alla Russia ma politicamente all'Ucraina. Il terzo gruppo sono i “crimeani”, che considerano primaria l'identità regionale in quanto mista, in parte russa ed in parte ucraina. Infine i “politicamente ucraini”, che rifiutano di identificarsi dal punto di vista etnico ma si associano politicamente con lo Stato ucraino di cui sono (e si sentono) cittadini<sup>698</sup>.

La Crimea godette di un periodo d'indipendenza tra il XVI ed il XVII secolo, come Canato di Crimea e fu annessa dall'Impero Russo nel 1792. Durante guerra civile

---

696 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 316

697 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.,

698 Eleanor Knott, *What Does it Mean to Be a Kin Majority? Analyzing Romanian Identity in Moldova and Russian Identity in Crimea from Below*, *Social Science Quarterly*, volume 93, issue 3, settembre 2015, pp. 838-842

seguita alla Rivoluzione, godette di un breve periodo d'indipendenza, tra il dicembre 1917 e il gennaio 1918. Nel 1921, con l'avvento al potere dei bolscevichi, fu costituita la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma di Crimea, nell'ambito della RsfS Russa, dove i tartari godettero di un alto livello di autonomia culturale nazionale in virtù della politica di *korenizacija*, che propugnava il supporto delle minoranze etniche e la partecipazione di loro esponenti agli organi politici, fino ad allora (ma anche in seguito) prevalente appannaggio dei russi<sup>699</sup>. Si riconosceva la lingua tartara di Crimea come lingua ufficiale accanto al russo e si teneva conto del principio di nazionalità anche per stabilire le suddivisioni amministrative<sup>700</sup>. Questa autonomia cominciò ad essere contratta in epoca staliniana, in particolare a partire dal 1927, quando la “lotta contro il nazionalismo borghese” fu realizzata con le campagne di collettivizzazione e di persecuzione antireligiosa. L'apice della repressione verso la minoranza tartara fu raggiunto nel corso della seconda guerra mondiale quando i tartari, unitamente ad altri gruppi nazionali (armeni, bulgari, greci, krimčak e caraiti), furono accusati di collaborazionismo in favore degli occupanti tedeschi e furono massicciamente deportati verso le regioni dell'Asia centrale e della Russia orientale (180 mila persone solo nel maggio 1944<sup>701</sup>). Di contro ci fu un flusso di immigrati da altre regioni della Russia. In seguito a questi processi la Crimea divenne etnicamente più omogenea: i russi passarono dal 42,2% del 1926 al 71,4 del 1959 e i tartari (che nel 1926 rappresentavano il 25,1% della popolazione) scomparvero<sup>702</sup>. La Repubblica Autonoma fu abolita nel giugno 1946 e nel 1954 la regione fu trasferita dalla RsfS Russa alla Rss ucraina<sup>703</sup>, decisione assunta dal Presidium del Soviet Supremo

---

699 Małgorzata Flaga, Wojciech Janicki, *Crimea – Difficult Return to Lost Multiethnicity*, in Wojciech Janicki, *European Multiculturalism as a Challenge - Policies, Successes and Failures*, Political Geography Studies, nr 1, Maria Curie-Skłodowska University Lublin, Lublin 2007, pp. 179-197, p. 185

700 Rustem M. Ablyatifov (Institute of Political and Ethnic Studies, the National Academy of Science of Ukraine, Kyiv), *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, Paper for the 14<sup>th</sup> NISPAcee Annual Conference: Public Administration and Public Policy in Emerging Europe and Eurasia: for Professionalism, Impartially and Transparency, Ljubljana 11.13.05.2006

701 M. Flaga, W. Janicki, *Crimea – Difficult Return to Lost Multiethnicity*, cit., p. 186

702 D. Matelski, *Narody słowiańskie i nie słowiańskie na Krymie w XIX i XX wieku* in E. Walewander (cur.), *Polacy na Krymie*, Inst. Badań nad Polonią i Duszpasterstwem Polonijnym KUL, Lublin, 2004, p. 97 cit. in M. Flaga, W. Janicki, *Crimea – Difficult Return to Lost Multiethnicity*, cit., p. 188

703 V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit., p. 316

dell'Urss e poi approvata all'unanimità attraverso una legge del Soviet Supremo dell'Urss del 26 aprile 1954<sup>704</sup>. La decisione fu ufficialmente presa come segno di amicizia tra la Russia e l'Ucraina, in occasione del tricentenario del Trattato di Perejaslav, che aveva segnato l'associazione dell'Ucraina all'Impero Russo. In realtà probabilmente questa scelta fu dovuta alla ricerca da parte di Nikita Chrušëv del sostegno dei vertici del Partito ucraino, per rafforzare la propria leadership tra i dirigenti sovietici nell'ambito dello scontro per la successione a Stalin, deceduto l'anno precedente. La perestrojka permise ai gruppi in passato perseguitati di riscoprire e riaffermare la propria identità nazionale: nel 1989 il Soviet Supremo dell'Unione Sovietica approvò una dichiarazione in cui condannava la politica etnica di Stalin e stabiliva il diritto delle popolazioni deportate di tornare in Crimea e nel 1990 il Governo della Rss ucraina emise un provvedimento che concerneva le attività connesse a questo ritorno. Nel 1991 fu ricostituita la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma di Crimea, rinominata Repubblica Autonoma di Crimea nel 1995, dando seguito al referendum per l'autonomia effettuato il 20 gennaio 1991 e in cui il 93,3% dei votanti s'era espresso a favore della «restaurazione della Rssa di Crimea come un soggetto dell'Unione Sovietica e parte di un nuovo Trattato dell'Urss». Tale risultato fu raggiunto nonostante l'invito al boicottaggio presentato dall'Organizzazione del Movimento Nazionale Tartaro di Crimea (Oknd), considerato il più influente tra i vari movimenti dei tartari, il quale riteneva che il referendum non tenesse in conto i diritti e gli interessi dei tartari ritornati, affermando che la decisione «sulla statualità di territori nazionali non può essere fatta dalla semplice maggioranza di una popolazione insediata in loco da altri territori» (ossia i russi)<sup>705</sup>. Una lettura opposta dell'autonomia crimeana era data dai rappresentanti riconducibili al gruppo russo: per esempio Nikolaj Bagrov, che diverrà presidente del Consiglio della Crimea e Primo Segretario del Comitato Regionale della Crimea del Partito Comunista, sottolineò che «la Rssa di Crimea doveva essere restaurata ora com'era nel 1921, come unità

---

704 Natalya Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, Paper presented at the University of Birmingham, England, 10 March 2000, at the conference “Fuzzy Statehood and European Integration in Eastern Europe”, Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/nbelitser.html>

705 N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit.



autonoma territoriale e non nazionale» rigettando quindi l'idea che potesse costituire un'autonomia specificamente tartara<sup>706</sup>.

Va considerato che la popolazione russa-crimeana è composta principalmente da persone trasferitesi in loco dopo la seconda guerra mondiale, con una notevole percentuale di membri del Partito, dell'esercito e del Kgb, con una classe dirigente fortemente legata a Mosca. I movimenti tartari rappresentavano, all'epoca dello scioglimento dell'Urss, l'unica effettiva opposizione, non esistendo di fatto, a cavallo della fine dell'Unione Sovietica, alcun movimento pro-Ucraina visibile<sup>707</sup>.

I tartari parteciparono invece al referendum per l'indipendenza dell'Ucraina (tenutosi il 1 dicembre 1991, in seguito alla proclamazione d'indipendenza approvata dalla Verchovna Rada il 24 agosto), secondo alcuni risultando determinanti per la vittoria di misura dell'opzione indipendentista anche in Crimea<sup>708</sup>.

Dobbiamo quindi registrare come la situazione della Crimea sia per molti versi comparabile con altre situazioni di conflitto<sup>709</sup> sviluppatesi nell'area postsovietica dopo la fine dell'Unione, in particolare con la questione della de facto indipendente Repubblica Moldava di Transnistria in Moldavia o con quella delle regioni separatiste di Ossezia meridionale e Abcasia in Georgia, territori dove forte è la presenza russa e dove la Federazione Russa è intervenuta militarmente. Parleremo diffusamente dell'Ossezia del Sud e dell'Abcasia in seguito<sup>710</sup>: limitiamoci qui a ricordare l'intervento militare russo in Georgia (anche se truppe di interposizione russe erano presenti in loco sin dal 1992), seguito al tentativo di Tbilisi dell'agosto 2008 di riconquistare la provincia separatista, conclusosi con il riconoscimento dell'indipendenza di Ossezia ed Abcasia da parte russa il 26 agosto<sup>711</sup>. Per quanto riguarda la Transnistria, la Russia mantiene lì la XIV armata del suo esercito, che vi è

---

706 *Ibidem*

707 N. Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, cit.

708 N. Belitser, "Indigenous Status" for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit.

709 Cfr. Ekaterina Šilina, Alberto Stabile, Aleksandr Evtušenko, Aleksej Malašenko, Vasilij Neljubin, *Le fratture della Russia*, in *Limes*, rivista italiana di geopolitica, n. 4/98, Gruppo editoriale L'Espresso, Roma 1998, pp. 43-84

710 *Infra*, capitolo XIII

711 Sull'atteggiamento delle forze politiche e del governo ucraino rispetto all'intervento russo in Ossezia meridionale nel 2008 cfr. Taras Kuzio, *Strident, Ambiguous and Duplicitous: Ukraine and the 2008 Russia-Georgia War*, in *Democratizatsiya*, vol. 17, Nbr. 4, October 2009, pp. 350-372

stanziata dal 3 dicembre 1991, quando, all'indomani del referendum che sancì l'indipendenza della Transnistria dalla Moldova<sup>712</sup>, divenuta a sua volta indipendente dall'Urss il 27 agosto, intervenne a tutela dell'autoproclamato nuovo Stato. Il conflitto armato, sviluppatosi nell'estate del 1992<sup>713</sup>, è stato congelato con il cessate il fuoco del luglio 1992<sup>714</sup> ma è tuttora irrisolto.

Nei primi anni dell'indipendenza ucraina e poi fino alla crisi del 2014 in Crimea si è riusciti ad evitare il conflitto armato, nonostante i motivi di tensione, come abbiamo visto, non siano mancati. Secondo Terrence Hopmann<sup>715</sup> questo è dovuto a due ordini di fattori<sup>716</sup>: il differente ruolo della diplomazia preventiva e la diversa posizione assunta dalla Federazione Russa. Per quanto riguarda il primo aspetto, in Moldova ci fu «molto poca diplomazia efficace» nei primi stadi del conflitto ed infatti si registrarono tra le parti una serie di dichiarazioni unilaterali ed ultimatum. La Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa fu coinvolta solo dopo che la violenza armata s'era già realizzata e quindi solo dal cessate il fuoco in poi la missione dell'Osce ha giocato un ruolo importante nel prevenire un nuovo ricorso alla forza armata tra le parti.

In Crimea l'intervento dell'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali (il già citato Max van der Stoel) ha avuto una fondamentale importanza per l'individuazione soluzioni che sono state sufficienti a prevenire una diffusione su larga scala della violenza. La sua attività ha compreso la condivisione delle informazioni, l'organizzazione di tre workshops per esplorare varie formule che potessero soddisfare i fondamentali bisogni delle parti e la formulazione di raccomandazioni riguardanti la Costituzione ucraina e quella della Crimea. Ciò ha aiutato le parti a superare importanti divergenze sullo status della Crimea in Ucraina. Accanto a ciò la

---

712 *History of Creation and Development of the Parliament of Pridnestrovian Moldavian Republic, The Supreme Soviet of Pridnestrovskaja Moldavskaja Respublika*, in <http://www.vspmr.org/?Part=5>

713 Charles King, *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture*, Hoover Institution Press, Stanford, 2000, p.178

714 Pål Kolstø, Andrei Edemsky, Natalya Kalashnikova, *The Dniester Conflict: Between Irredentism and Separatism*, Europe-Asia Studies, Volume 45, Issue 6, 1993, pp. 973-1000, p. 994

715 P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating without Violence*, in Ira William Zartman (cur.), *Preventive Negotiation, Avoiding Conflict Escalation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, Carnegie Corporation of New York, Rowman and Littlefield Publishers inc. New York 2001, pp. 113-164

716 *Ivi*, p. 143

missione a lungo termine dell'Osce in Ucraina ha dato trasparenza al conflitto, sia in relazione ai rapporti tra Kiev e Simferopol' sia con riguardo alla potenziale instabilità risultante dall'influsso dei tartari di Crimea<sup>717</sup>.

Il secondo fattore, dicevamo, è dato dalla diversa posizione assunta dalla Russia nell'approcciare le due situazioni: in Moldova i russi hanno attivamente sostenuto i separatisti mentre sulla questione della Crimea hanno cercato un accordo politico con l'Ucraina, realizzato in particolare sulla questione riguardante la Flotta del Mar Nero e lo status della città di Sebastopoli, accordo con cui la Russia ha riconosciuto la sovranità ucraina sulla Crimea. Secondo altri, un ulteriore elemento che ha portato a sconsigliare un intervento militare è stata la deterrenza dovuta alla presenza di armamenti atomici in entrambi i paesi<sup>718</sup>. Il non coinvolgimento diretto della Russia ha così privato gli indipendentisti crimeani del supporto potenzialmente più forte su cui avrebbero potuto contare, dovendo quindi rivolgersi ad un'istituzione multilaterale, qual'è l'Osce, per veder garantita la propria autonomia (e non certo l'indipendenza).

Un'altra differenza rispetto alla situazione transnistriana era il timore di russi ed ucraini di Transnistria di vedersi assimilati in uno Stato non slavo, nel caso dell'unione tra Romania e Moldova, fatto che era stato paventato dopo l'indipendenza del paese dall'Urss. L'integrazione nell'Ucraina non sarebbe invece motivo di particolare timore per i russi di Crimea, sia per l'affinità culturale con gli ucraini, sia per la presenza della forte minoranza russa diffusa su tutto il territorio del paese e per l'ancor maggiore diffusione della lingua russa, anche tra gli ucraini "etnici".

Infine ci sono ragioni economiche che rendono la Crimea «pesantemente dipendente» dall'Ucraina, mentre invece «praticamente tutte le risorse economiche in Transnistria sono collegate alle economie russa ed ucraina» e questo ha reso i vertici politici di Simferopol' (peraltro meno uniti al loro interno di quelli di Tiraspol') più propensi a cercare compromessi con Kiev<sup>719</sup>.

La situazione è stata decisamente ribaltata con la crisi del 2014. In concomitanza con

---

717 *Ibidem*

718 Cfr. ad es. Barry R. Posen, *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, Survival vol. 35, no. 1, Spring 1993, pp. 38-44

719 P. T. Hopmann, *Disintegrating States: Separating without Violence*, cit., pp. 144-146

l'insediamento del nuovo governo “filo-occidentale” di Kiev, il Soviet Supremo della Rac ha “costretto alle dimissioni” il presidente del Consiglio dei Ministri della Crimea e, il 27 febbraio 2014, ha eletto Sergej Valer'evič Aksënov, del partito Russia Unita, senza chiedere il consenso del Presidente dell'Ucraina, come previsto invece dall'articolo 136 comma 3 della Costituzione.

Il 6 marzo 2014 il Soviet Supremo della Rac ha poi emanato il decreto “Sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea” al cui punto 2 si stabiliva di indire per il 16 marzo 2014 un referendum nel quale sarebbero stati posti due quesiti alternativi: «Siete favorevoli all’adesione della Crimea alla Russia avente i diritti di soggetto della Federazione di Russia?» o «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, «di chiedere al Presidente Putin e alla Duma di Stato della Federazione di Russia di avviare la procedura per l’ingresso (della Crimea) nella compagine della Federazione di Russia in qualità di soggetto della Federazione di Russia».

In seguito all’emanazione di tale decreto il Presidente ad interim dell’Ucraina Turčynov, con l’editto del 7 marzo 2014, sospendeva in base all'articolo 137 della Costituzione, il decreto del 6 marzo del Soviet della Crimea e contemporaneamente si rivolgeva alla Corte Costituzionale dell’Ucraina, dopo tuttavia aver disposto la sostituzione di quattro giudici<sup>720</sup>, che 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” 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» in quanto «la Rada Suprema della Repubblica autonoma della Crimea emanando tale decreto (...) ha violato il principio

<sup>720</sup> John Helmer, *Legal Vacuum at the Ukrainian Constitutional Court*, RT 20-21.03.2014, reperibile in <https://www.rt.com/op-edge/ukraine-constitutional-court-legal-vacuum-117/>

costituzionale dell'integrità territoriale dell'Ucraina ed ha oltrepassato i limiti delle sue competenze». Il 14 marzo il Presidente ad interim emanava inoltre l'editto n. 296/2014 con il quale, sempre in base all'articolo 137 della Costituzione, dichiarava di sospendere l'efficacia del decreto della Rada Suprema della Rac dell'11 marzo 2014 "Sulla dichiarazione di indipendenza della Repubblica autonoma di Crimea e della città di Sebastopoli". Il 15 marzo la Rada Suprema, in conformità con il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione, decretava invece lo scioglimento anticipato della Rada della Repubblica di Crimea e indiceva nuove elezioni.

Le autorità crimeane hanno comunque fatto svolgere il referendum, senza considerare gli atti delle autorità ucraine: l'82% degli aventi diritto avrebbe partecipato alla consultazione e il 95,7% dei votanti si sarebbe espresso a favore dell'annessione alla Federazione Russa<sup>721</sup>.

Questa volta la Russia è ha agito decisamente a favore dei separatisti, sia dal punto di vista militare, intervenendo nel territorio crimeano grazie anche alle truppe ivi già stanziato, sia politico, accogliendo la richiesta di annessione, tramite il previo riconoscimento dell'indipendenza della Repubblica di Crimea con l'editto presidenziale del 17 marzo 2014. Questo riconoscimento ha consentito di concludere con essa, ai sensi dell'articolo 2 comma 4 della Legge costituzionale del dicembre 2001, un trattato tra la Federazione Russa 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*, sottoscritto dal Presidente della Federazione Russa, dal Presidente del Consiglio dei Ministri della Crimea e dal rappresentante della città di Sebastopoli<sup>722</sup>.

Le motivazioni del cambio di atteggiamento della Russia rispetto alla situazione crimeana sono facilmente spiegabili con il timore di uno spostamento dell'Ucraina nell'orbita dell'Unione Europea e, soprattutto, della Nato. In particolare il valore strategico della base di Sebastopoli è imprescindibile per la Russia, data la non adeguata capacità della base navale di Novorossijsk, principale porto russo sul mar

---

721 Caterina Filippini, *La Crimea: da Repubblica Autonoma dell'Ucraina a Repubblica della Federazione di Russia?*, federalismi.it n. 6/2014, pp. 5, 6, reperibile in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=24588>

722 Ivi, p. 7

Nero. Il timore della popolazione, in maggioranza, ricordiamo, etnicamente russa, nei confronti un governo composto anche da nazionalisti, anche in relazione ad una possibile rescissione dei legami con la Russia, ha certamente portato un consenso alla proposta di annessione alla Federazione che ha facilitato il corso degli eventi. Va notato comunque che il trasferimento della Crimea, a differenza di quanto accade nel Donbas, è fortunatamente avvenuto in modo quasi del tutto pacifico, se si eccettuano alcuni scontri armati che però non hanno assunto il profilo di una vera guerra civile.

#### *4.2 La questione dei tartari di Crimea e le loro strutture di autogoverno*

##### *4.2.1 La situazione dei tartari di Crimea e il ritorno delle popolazioni deportate*

Secondo il più volte citato censimento ucraino del 2001 il gruppo tartaro costituisce il 12,1% della popolazione della Crimea, collocandosi al terzo posto per consistenza dopo quello russo (58,3) ed ucraino (24,3) e prima dei bielorusi (1,4). Vediamo che il ritorno dei tartari in Crimea ha avuto caratteri di massa: confrontando i dati del 1989 osserviamo come l'aumento della popolazione tartara è stato sensibile, passando dall'1,9% al 12,1. La punta massima è presente nel rajon di Bilohirs'k/Belogorsk dove la presenza tartara è del 32%<sup>723</sup>.

Il ritorno della popolazione tartara è stato agevolato grazie all'inequivoco atteggiamento delle autorità ucraine: l'Ucraina è infatti l'unico paese dell'ex Urss che ha sviluppato ed attuato dei programmi<sup>724</sup> di Stato per il rimpatrio e l'integrazione delle popolazioni deportate, programmi che hanno avuto come obiettivo quello di far fronte innanzitutto ai bisogni socio economici dei rimpatriati, piuttosto che alle questioni politiche e legali, lasciate da parte per timore di possibili conflitti date la svariate potenziali controversie<sup>725</sup>.

---

723 R. M. Ablyatifov, *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, cit.

724 p. es. cfr. Il Programma adottato dal Consiglio dei Ministri il 10 gennaio 2002 “*Sull'adattamento e l'integrazione nella società ucraina degli ex deportati tartari di Crimea e delle persone di altre nazionalità, sulla rinascita e sviluppo della loro cultura ed istruzione*”.

725 N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: *A History of a Political Debate*, cit.

Secondo le stime dell'Unhcr nel 2012 più di 260.000 tartari di Crimea e circa 5.000 tra armeni, bulgari, tedeschi e greci, erano tornati in Crimea per prendervi stabile residenza. Di questi 195.000 provenienti dall'Uzbekistan, 35.000 dalla Federazione Russa, 13.500 dal Kazakistan, 11.500 dal Tagikistan, 8.500 dal Kirghizistan e 5.500 da altri paesi<sup>726</sup>.

Per quanto riguarda l'acquisizione della cittadinanza, essa venne ottenuta con facilità dai migranti nel primo periodo in quanto, fino all'entrata in vigore della Legge *sulla cittadinanza ucraina* del 13 novembre 1991<sup>727</sup>, essa era accordata a tutti i residenti nel paese. La nuova legge prevedeva invece la necessità di non avere una cittadinanza straniera (quindi di rinunciarvi) (articolo 16 comma 2 numero 2), di risiedere da almeno cinque anni in Ucraina (numero 3) e di dimostrare la conoscenza della lingua ucraina (numero 4).

Il 9 ottobre 1992 fu firmato nell'ambito della Comunità degli Stati Indipendenti l'accordo *Sulle questioni della restaurazione dei diritti delle persone deportate, delle minoranze nazionali e dei popoli*<sup>728</sup>, firmato da Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan, Moldova, Russia, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina e Uzbekistan, in vigore dapprima fino al 30 maggio 2003 e poi esteso per 10 anni fino al 30 maggio 2013. Il trattato prevedeva tra l'altro di agevolare i trasferimenti e che le parti assicurassero «i diritti politici, economici, sociali e l'organizzazione degli insediamenti - impiego, istruzione, sviluppo nazionale, culturale e spirituale - per le persone deportate che volontariamente ritornano nei luoghi in cui vivevano immediatamente prima della deportazione, su basi eguali ai diritti dei cittadini». Per quanto riguarda il problema della cittadinanza il trattato prevedeva che le parti avrebbero deciso «nei termini di questo accordo, in concordanza con le proprie legislazioni nazionali, le previsioni dei trattati bilaterali tra loro e considerando le

---

726 Statistiche incluse nel Decreto n. 514 del Consiglio dei Ministri dell'Ucraina del 6 giugno 2012 *Sull'estensione del programma di insediamento e reinsediamento dei popoli deportati, il loro adattamento ed integrazione nella società ucraina fino al 2015* (Кабінет Міністрів України; Постанова Про продовження строку виконання Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україні, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 року, від 06.06.2012, № 514)

727 Закон України про громадянство України, N 1636-XII, 8 жовтня 1991 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 50, ст.701

728 Accordo firmato a Biškek il 9 ottobre 1992

norme di diritto internazionale generalmente riconosciute»<sup>729</sup>.

La legge sulla cittadinanza fu emendata nell'aprile 1997, prevedendo per le persone nate in Ucraina o con un genitore o un nonno nato nel paese la possibilità di assumere la cittadinanza ucraina, se richiesta entro il 31 dicembre 1999, senza la necessità di dimostrare la conoscenza della lingua ucraina e senza il requisito della residenza almeno quinquennale. Rimaneva però l'obbligo di rinunciare alla cittadinanza precedente.

Inoltre l'Ucraina e l'Uzbekistan, il paese da dove, come abbiamo visto, provengono la maggior parte delle persone appartenenti ai popoli precedentemente deportati, stabilirono, con l'assistenza dell'Unhcr e dell'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'Osce, un accordo bilaterale *Sulla cooperazione per risolvere le questioni sulla cittadinanza per i popoli deportati* che fu in vigore dall'ottobre al dicembre 1999 e dal novembre 2000 al dicembre 2001. L'accordo prevedeva la possibilità di rinunciare alla cittadinanza uzbeka e acquisire quella ucraina all'ambasciata ucraina di Taškent, quindi prima del ritorno effettivo, riducendo notevolmente il rischio di diventare apolidi.

Vennero stipulati, tra il 1999 e il 2007, accordi bilaterali anche con altri paesi, che però prevedevano la possibilità, per le persone residenti in Kazakistan, Kirghizistan e Tagikistan, di ottenere un permesso di immigrazione prima di recarsi in Ucraina.

Nel 2001 fu riformata la legge sulla cittadinanza: i requisiti della residenza legale quinquennale e della conoscenza della lingua ucraina furono mantenuti, tuttavia divenne possibile presentare una mera dichiarazione di cessazione della precedente cittadinanza se il costo per la cessazione eccedeva la metà di un salario minimo, semplificando la procedura dato che non era più necessario attendere un riconoscimento ufficiale della perdita della precedente cittadinanza. Tuttavia il flusso di immigrati di ritorno è, a partire dal 2001, diminuito. Si stima che prima del 1991 abbiano ottenuto la cittadinanza ucraina 146.000 tartari di Crimea, nessuno tra il

---

729 Noel Calhoun, Dmitriy Pletchko, *Legal Aspects of Return and Legalization in Ukraine of Formerly Deported Persons*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)'s Office in Ukraine, 13 August 2013, p. 2



1991 e il 1997, 125.000 tra il 1997 e il 2001 e 16.691 tra il 2001 e il 2011<sup>730</sup>.

Nel maggio 2011 il Decreto Presidenziale *Sulla concezione della politica statale sull'immigrazione*<sup>731</sup> prevedeva, tra l'altro, di «intensificare la politica estera per concludere trattati riguardanti i diritti dei popoli deportati per ragioni etniche ed i loro discendenti», di promuovere «il loro ritorno volontario e la loro integrazione nella società ucraina» e di preparare disegni di legge atti a «facilitare le condizioni e le procedure» per il loro ritorno.

Il ritorno dei popoli deportati non è stato comunque indolore e privo di conseguenze sotto l'aspetto dell'integrazione nella realtà sociale, economica e politica della penisola e per il riflesso che ha avuto nei rapporti interetnici. Secondo alcuni dati circa il 60% dei tartari sono disoccupati, una cifra doppia rispetto al tasso di disoccupazione medio della Crimea, e circa il 50% manca di un'adeguata soluzione abitativa. Inoltre di 291 insediamenti tartari, circa un quarto non hanno elettricità, il 70% è senz'acqua, il 90% è privo di strade asfaltate, il 96% è senza gas e tutti sono senza fogne<sup>732</sup>. Questa situazione è dovuta anche al fatto che l'Ucraina ha dovuto far fronte da sola (unico paese della Comunità degli Stati indipendenti) alle spese per l'accoglienza delle popolazioni ex deportate, mentre il già citato accordo della Csi, denominato *Sulle questioni della restaurazione dei diritti delle persone deportate, delle minoranze nazionali e dei popoli*<sup>733</sup>, prevedeva che i costi del reinsediamento dei tartari di Crimea nella penisola fossero divisi tra le varie parti dell'accordo<sup>734</sup>.

Problemi alle popolazioni che ritornano vengono dal costo del trasferimento e da quello delle abitazioni, assai più care, per esempio, rispetto all'Uzbekistan. Per quanto riguarda i costi del trasferimento, dopo tre anni dal ritorno e dopo aver acquisito la cittadinanza ucraina, le persone ritornate e i loro figli (ma non i nipoti) possono richiedere al Comitato Repubblicano per le Nazionalità e i Popoli Deportati

---

730 *Ivi*, pp. 1-3

731 Decreto Presidenziale N. 622/2011 del 30 maggio 2011 già reperibile in <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html> (ora dead link)

732 R. M. Ablyatifov, *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, cit.

733 Accordo firmato a Biškek il 9 ottobre 1992

734 R. M. Ablyatifov, *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, cit.

(*Reskomnac*) il rimborso dei biglietti aerei e ferroviari e del costo del trasloco di due tonnellate di beni a testa. Tuttavia tra il 1999 e il 2011 solo il 16% di coloro che hanno acquisito la cittadinanza ucraina ha ottenuto questo rimborso<sup>735</sup>.

Alla difficile situazione economica si aggiunge talvolta lo stigma derivante da antichi pregiudizi (risalenti all'epoca sovietica, ma anche a quella zarista) contro il popolo dei tartari di Crimea, talvolta ancora percepito come “traditore”, purtroppo a volte perpetuati anche dai mezzi d'informazione<sup>736</sup>. Talvolta l'aspetto del sostegno agli interessi della maggioranza russa è stato utilizzato, in chiave elettorale, da varie forze politiche che, facendo a gara tra chi sosteneva in maniera più fattiva gli interessi dei russi, spesso presentati in contrapposizione con quelli degli altri gruppi, in primis quello tartaro, cercavano di divenire le principali forze di riferimento per i russi: questo ha causato inevitabili conflitti con gli altri gruppi nazionali ed inoltre un irrigidimento nei rapporti con Kiev. D'altra parte anche l'atteggiamento dei rappresentanti della minoranza tartara non ha contribuito a semplificare i rapporti interetnici, in particolare in quanto il Medžlis, loro principale organo di rappresentanza, ha lungamente mantenuto come elemento programmatico la trasformazione della Crimea in un'autonomia “tartara”, suscitando il sospetto degli altri gruppi nazionali, sospetto acuito dalla configurazione del Medžlis e degli altri organi locali del popolo tartaro come strutture parallele a quelle politico-amministrative ufficiali<sup>737</sup>. Ci sono stati infatti attacchi politici al consiglio dei tartari sia da parte di organizzazioni nazionaliste russe, sia da parte della leadership della Crimea che si riferiscono al Medžlis come ad una «struttura di potere illegale» che rappresenta «non la comunità dei tartari di Crimea ma solo gli estremisti». In campagna elettorale non sono mancati riferimenti ancor più virulenti che sono giunti a definire il Medžlis come «gruppo criminale organizzato»<sup>738</sup>.

---

735 N. Calhoun, D. Pletchko, *Legal Aspects of Return and Legalization in Ukraine of Formely Deported Persons*, cit., p. 7

736 R. M. Ablyatifov, *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, cit.

737 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.

738 N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit. Cfr. per esempio *Appello della Comunità russa di Crimea ai compatrioti* apparso nel luglio 2001 nelle strade di Bachčisaraj nel luglio 2001, cit. in Belitser.

Dobbiamo quindi rilevare che la principale fonte di tensione tra gruppi nazionali in Crimea riguarda due gruppi etnici, minoritari in Ucraina, ma che presentano diverse concezioni riguardo all'autonomia crimeana stessa: da un lato abbiamo il gruppo russo che costituisce la maggioranza assoluta della popolazione della Repubblica Autonoma, non esente affatto da pulsioni separatiste e che, quindi, in buona parte considera l'autonomia come finalizzata principalmente alla tutela delle proprie prerogative; dall'altro abbiamo il gruppo dei tartari di Crimea i cui rappresentanti ritengono invece prevalentemente che l'autonomia della regione debba essere finalizzata alla ricostruzione di quella patria da cui sono stati strappati durante il periodo bellico dalla dittatura staliniana e quindi l'autonomia avrebbe come causa giustificativa la tutela della minoranza tartara di ritorno dall'esilio e non certo quella della popolazione russa, insediatasi sul territorio ad essi sottratto. Non osterebbe a questa visione il fatto di essere minoranza nel territorio: facendo una comparazione con analoghe situazioni rilevabili nella vicina Federazione Russa, vediamo come esistano varie autonomie di carattere nazionale per popoli che sono comunque minoranza nella loro patria, come per esempio i baškiri, gli udmurti, i komi, etc.<sup>739</sup>

La discussione si colora in maniera diversa a seconda delle divergenti ricostruzioni storiche: i tartari solitamente si appellano alla loro deportazione accusando i russi di aver sottratto il loro territorio (e la terribile deportazione è assodata, anche a livello ufficiale<sup>740</sup>, ma comunque ricordiamo che nel 1926, diciotto anni prima dell'apice di quel tragico evento i tartari erano già minoranza in Crimea: una minoranza consistente, il 25%, ma pur sempre minoranza) e a questo esponenti russi rispondono negando il fatto che i tartari siano autoctoni ma facendo risalire il loro arrivo alle invasioni mongole dell'Orda d'Oro nel XIII secolo, opzione che sarebbe minoritaria nella storiografia odierna<sup>741</sup>, ricordando che si sarebbero macchiati di «genocidio contro la Rus' ortodossa del sud ovest», e richiamando poi ancora la «sanguinosa

---

739 *The International Law Standards Applicable to the Crimean Tartar Situation Including the Land Propert*, Unrepresented Nations and Peoples Organization: <http://www.unpo.org/article/1753>

740 Cfr. Taras Kuzio, *Crimean Tatars expose Russian Sensitivity to its Soviet Past*, The Jamestown Foundation, 24.06.2009

741 N. Belitser cita le seguenti fonti: Brian Glyn Williams, *The Crimean Tatars. The Diaspora Experience and the Forging of a Nation*, E. J. Brill, Leiden, 2001. 520 p.; Greta Lynn Uehling, *The Crimean Tatars*, contributo all'*Encyclopedia of the Minorities*, 2002, reperibile in <http://www.iccrimea.org.scholarly/krimtatars.html>

offensiva dei tartari di Crimea, alleati della Germania, durante la Grande Guerra Patriottica»<sup>742</sup>.

Il problema quindi se l'autonomia della Crimea sia, per semplificare al massimo, “russa o tartara” influisce non poco sulla situazione dei rapporti interetnici ed è causa di potenziali conflitti, creando un circolo vizioso di reciproci sospetti<sup>743</sup>, soprattutto perché va ad incidere in una situazione difficile anche dal punto di vista economico.

Per quanto riguarda la garanzia della rappresentanza era stato approvato, in seguito ad una serie di manifestazioni e atti di disobbedienza civile avvenuti nell'autunno del 1993, un sistema di quote che aveva garantito la rappresentanza dei tartari nel parlamento crimeano con 14 seggi. Il provvedimento aveva portato benefici anche per gli altri popoli deportati, garantendo un seggio a testa per armeni, bulgari, tedeschi e greci<sup>744</sup>. Nel 1998 il sistema fu abolito: la Legge *sulle elezioni della Verchovna Rada della Rac* stabilì un sistema interamente maggioritario. Una seconda legge *sulla Verchovna Rada della Rac* stabilì che tutti i 100 deputati erano eletti sulla base di suffragio universale, eguale e diretto, senza alcuna menzione di quote riservate ai tartari o ad altre minoranze<sup>745</sup>. L'abolizione delle quote portò alla mancata elezione di deputati tartari tra il 1998 ed il 2002 (in realtà fu eletto il deputato tartaro Lentul Romanovič Bezaziev nelle liste del Partito Comunista, che tuttavia, secondo Natalya Belitser, in virtù appunto della sua adesione al Pcu, «in nessun modo poteva essere considerato rappresentare od agire in nome della comunità tartara di Crimea»<sup>746</sup>, assunto forse un po' estremo: non si potrebbe forse dire che rappresentasse dei tartari non autonomisti? È ovvio che le posizioni dei membri dei vari gruppi nazionali non sono necessariamente monolitiche) tanto che l'Alto Commissario per le minoranze nazionali dell'Osce Rolf Ekeus sottolineò la necessità

---

742 Dichiarazioni di Petro Baulin, parlamentare del Partito Comunista Ucraino, durante la discussione parlamentare del 5 aprile 2000 su “*La regolamentazione legislativa e la realizzazione di una politica statale per provvedere ai diritti per il popolo tartaro di Crimea e per le minoranze che furono deportate e che sono volontariamente tornate in Ucraina*”, cit. in N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit.

743 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.

744 N. Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, cit.

745 *Ibidem*

746 *Ibidem*

di introdurre norme che consentissero un'adeguata rappresentanza dei tartari. La nuova legge elettorale del 2002 comunque ignorò questa richiesta, ma, nonostante ciò, furono eletti 7 deputati tartari, di cui sei sostenuti dal Kurultaj ed uno nella lista del Blocco Grač, espressione del Partito Comunista<sup>747</sup>. A questo proposito evidenziamo che, come abbiamo già notato, il consenso dei tartari di Crimea si direziona prevalentemente, con evidenti motivazioni anti-russe, verso le forze politiche filo-occidentali, prima il Ruch, oggi i movimenti cosiddetti “arancioni”, confermando quanto già detto rispetto alla polarizzazione della rappresentanza più su linee territoriali che su linee politico-ideologiche. Non vanno poi dimenticati altri aspetti, come ad esempio la diffusa avversione verso il Partito Comunista, che fa ovvio riferimento all'esperienza dell'Unione Sovietica, ossia a quel regime che ha realizzato la deportazione dei tartari dalla loro terra natia.

Infine, per chiudere sul problema della rappresentanza, non va dimenticato che il 18 maggio 1999 il Presidente dell'Ucraina emise un decreto *Sul Consiglio dei Rappresentanti del popolo tartaro di Crimea*, che istituiva tale consiglio come organo consultivo e di controllo sottoposto al Presidente. Il preambolo del decreto indicava questo provvedimento come finalizzato ad assicurare «un'effettiva risoluzione delle questioni politico-legali, culturali e d'altro tipo correlate all'adattamento ed all'integrazione del precedentemente deportato popolo tartaro di Crimea nella società ucraina». L'organo si riunì per la prima volta l'11 maggio 2000. Anche se le riunioni sono state regolari e sono state affrontate varie importanti questioni, l'istituzione di questo consiglio, talvolta presentata come un riconoscimento di fatto del Medžlis, è stata vista da alcuni settori come un mero palliativo per evitare il riconoscimento ufficiale degli organi tartari di autogoverno, percepiti da parte dell'opinione pubblica come “strutture illegali di potere”<sup>748</sup>. Il presidente del Medžlis, in riferimento alla formazione del nuovo Consiglio dei Rappresentanti, ha affermato, nel maggio 2011, che «la maggioranza dei suoi componenti consiste in persone che cercano di opporsi al Medžlis. Le nostre ragioni, in virtù delle quali i rappresentanti devono essere eletti invece che nominati come

---

747 N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit.

748 *Ibidem*

all'epoca sovietica, non sono state accettate»<sup>749</sup>.

Il sistema di quote di seggi riservate alle minoranze non è stato ripristinato neppure oggi, con il nuovo governo della Federazione Russa, che peraltro ha ridotto il numero dei deputati del nuovo Soviet di Stato da 100 a 75: le elezioni del 2014 hanno visto una netta affermazione del partito Russia Unita del presidente Vladimir Putin, che ha conquistato ben 70 seggi. Gli altri cinque seggi sono stati conquistati dall'ultranazionalista Partito Liberal Democratico di Russia di Vladimir Vol'fovič Žirinovskij.

#### 4.2.2 Minoranza o popolo indigeno?

Per quanto riguarda quindi le richieste dei rappresentanti della comunità tartara, vediamo che queste in particolare concernono il riconoscimento come “popolo indigeno”, in base alla normativa internazionale e a quella nazionale ucraina. Dal punto di vista internazionale la tutela dei popoli indigeni è normata dalla Convenzione n. 169 sui *Popoli indigeni e tribali* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro<sup>750</sup>, che tuttavia non è stata ratificata dall'Ucraina<sup>751</sup>. L'Ucraina si è poi astenuta sulla *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*<sup>752</sup>: il rappresentante dell'Ucraina Volodymyr Vasylenko spiegò l'astensione sostenendo che non poteva sostenere il testo adottato, in quanto esso «implicava di definire un diritto all'autodeterminazione per i popoli indigeni» e quindi «falliva nel soddisfare l'integrità territoriale e politica degli Stati sovrani». Questo nonostante l'Ucraina avesse sempre sostenuto l'elaborazione di uno strumento internazionale per la promozione e la protezione dei popoli indigeni, «la protezione dei popoli indigeni fosse una delle norme centrali del diritto ucraino» e che si fosse adoperata per

749 Mustafa Jemilev, Presidente del Medžlis del popolo tartaro di Crimea, discorso alla riunione del 18 maggio 2011 a Simferopol', reperibile nel sito ufficiale del Medžlis <http://www.qmmm.org/en/news/178-speech-of-chairman-of-mejlis-of-the-crimean-tatar-people-at-the-meeting-on-may-18-2011-in-simferopol>

750 Adottata il 27.06.1989 ed entrata in vigore il 05.09.1991 Reperibile in <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>

751 Ad oggi è stata ratificata da Argentina, Bolivia, Brasile, Repubblica Centrafricana, Cile, Colombia, Costa Rica, Danimarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, Mexico, Nepal, Nicaragua, Norvegia, Paesi Bassi, Paraguay, Perù, Spagna e Venezuela.

752 Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n. 61/295 del 13 settembre 2007. Reperibile in <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/drip.html>

elaborare uno strumento che prevedesse l'adeguato bilanciamento tra i diritti dei popoli indigeni e quelli degli Stati sovrani<sup>753</sup>.

Per quanto riguarda la disciplina interna, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, l'articolo 11 della Costituzione ucraina<sup>754</sup> indica un'implicita gerarchia tra le comunità residenti nel territorio dell'Ucraina, ponendo al vertice il popolo ucraino, comprendente i cittadini di tutte le nazionalità, la nazione ucraina, i popoli indigeni e le minoranze nazionali. Viene quindi evidenziata una differenza tra le minoranze nazionali e i popoli indigeni. In realtà vediamo poi come la Costituzione non definisca cosa si debba intendere per popoli indigeni, rimandando, con il punto 3 dell'articolo 92, ad una legge ordinaria che tuttavia non è ancora stata approvata. C'è inoltre un problema linguistico in quanto il termine *korinni narody* (*korennye narody* in russo), che deriva da *korin'* (*koren'*) “radice”, può significare non solo “popoli indigeni” ma anche, più genericamente, “popoli autoctoni”. Possiamo rivolgerci solo ad un progetto di legge, sottoposto nel 2004 al vaglio della Commissione di Venezia dell'Osce, dove, all'articolo 1, i popoli indigeni vengono definiti come segue:

«a historical community of peoples who lives on the territory of modern-day Ukraine and are its citizens, who are numerically smaller than the rest of the population of the country, are not composed of recent immigrants, display a sense of ethnic awareness and preserve their ethnic identity, culture, traditions and language»<sup>755</sup>.

In realtà c'è chi dubita l'esistenza di popoli indigeni in Ucraina: per esempio Ulasyuk cita l'opinione di Will Kymlicka che, a questo riguardo, ritiene che:

«i tartari di Crimea hanno adottato l'etichetta di “popolo indigeno” e si sono appellati nei consessi internazionali per essere riconosciuti come tali. Questo, penso, differisce dall'uso abituale che si fa del termine “popolo indigeno” nell'occidente»<sup>756</sup>.

---

753 Dichiarazione dell'ambasciatore Volodymyr Vasylenko, reperibile nel sito dell'Australian Human Rights Commission: [http://www.hreoc.gov.au/social\\_justice/declaration/extract.html](http://www.hreoc.gov.au/social_justice/declaration/extract.html)

754 *Supra*, capitolo IV

755 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Draft Law on the Status of the Indigenous Peoples of Ukraine, opinion No. 303/204, CDL(2004)079

756 Will Kymlicka, *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, cit., p. 79.

Come precedentemente ricordato, la comunità tartara preferisce qualificarsi come popolo indigeno in quanto sviluppatasi storicamente sul territorio della Crimea come gruppo nazionale e privo di un *kin-state*<sup>757</sup>.

Un precedente progetto redatto dal Ministero della Giustizia nel 1996<sup>758</sup> aveva indicato una serie di criteri oggettivi per determinare quali gruppi etnici potessero essere considerati popoli indigeni: dovevano innanzitutto essere discendenti da antenati che avevano tradizionalmente abitato certe regioni geografiche dell'Ucraina nei suoi attuali confini statali, dovevano preservare un'identità culturale, linguistica e/o religiosa che differisse dal gruppo etnico titolare e dalle identità delle altre minoranze nazionali in Ucraina e dovevano avere il desiderio di mantenere e sviluppare questa identità. Poi doveva esserci l'esistenza di distinte tradizioni storiche, istituzioni sociali, un sistema di organi di autogoverno ed altre istituzioni tradizionali. Infine doveva presentarsi l'assenza di uno Stato nazionale o di una patria correlata dal punto di vista etnico oltre i confini d'Ucraina<sup>759</sup>.

Solo i tartari di Crimea soddisfano tutti questi requisiti, e secondo alcuni sarebbero l'unico popolo indigeno dell'Ucraina<sup>760</sup>, poiché i krimčak e i caraiti mancano di organi in grado di rappresentare tutto il gruppo<sup>761</sup>.

All'assenza di una legge dedicata specificamente ai popoli indigeni si aggiunge la mancanza di norme concernenti questo tema all'interno di altri testi: ricordiamo che nella *Legge sulle minoranze nazionali in Ucraina*<sup>762</sup> non c'è alcun riferimento ai popoli indigeni, elemento sottolineato anche dal commento dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, che invita l'Ucraina a tener conto anche di quei gruppi che tendono a non considerarsi come minoranze nazionali, anche sotto il profilo terminologico<sup>763</sup>, come abbiamo già avuto

---

757 R. Ablyatifov, *Analysis of the Public Policy of the Indigenous Peoples of Ukraine. The Alternatives of Problems' Solution*, cit.

758 *Draft concept of National Policy of Ukraine Concerning Indigenous People*, Ministry of Justice of Ukraine, 1996

759 N. Belitser, "*Indigenous Status*" for the Crimean Tatars in Ukraine: *A History of a Political Debate*, cit.

760 Bill Bowring, *The Rights of Indigenous Peoples: International Perspectives*, Migration Issues-Ukrainian Analytical, Informative Journal 2, 1998, p. 30

761 N. Belitser, "*Indigenous Status*" for the Crimean Tatars in Ukraine: *A History of a Political Debate*, cit.

762 *Supra*, capitolo V

763 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities,



modo di rilevare. C'è invece un unico riferimento ai popoli deportati nell'articolo 10, dove si rimanda ad una futura normativa di dettaglio, dicendo che «il problema del ritorno nel territorio dell'Ucraina delle persone appartenenti alle nazioni deportate sarà risolto da leggi adeguate e da trattati tra l'Ucraina ed altri Stati»<sup>764</sup>. Secondo i critici di questa legge, quindi, essa sarebbe inadeguata a garantire i diritti dei tartari di Crimea, perché definisce solo alcuni diritti linguistici e culturali ma non quelli politici, economici e sociali ed inoltre tutela solo le minoranze che sono maggioranza nel loro ambito territoriale, escludendo così i tartari, che sono minoritari in tutti i distretti della Crimea<sup>765</sup>. Inoltre la legge, secondo Natalya Belitser, non tiene in considerazione la lunghezza del tempo in cui un gruppo ha abitato in un determinato territorio, non distinguendo dunque tra le comunità storicamente insediate e quelle di più recente immigrazione<sup>766</sup>.

#### 4.2.3 Gli organi di autogoverno dei tartari di Crimea: il Kurultaj e il Medžlis

Questione fondamentale, al fine di comprendere i problemi che caratterizzano la “Costituzione materiale” della regione, è l'elezione da parte dei tartari di Crimea di propri organi di rappresentanza: il Kurultaj (Qurultay) e il Medžlis (Meclis). Il Kurultaj è l'assemblea del popolo tartaro di Crimea, eletto per la prima volta dopo la fine dell'Impero Russo e riconvocato nel 1991 (denominato quindi “Secondo Kurultaj”), in seguito alle riforme democratiche dell'Unione Sovietica, con delegati eletti in vari territori dell'Urss (Crimea 129, Uzbekistan 88, Kazakistan 1, Kirghizistan 4, Tagikistan 3, Russia 16, Ucraina esclusa la Crimea 9, Lituania 3, Lettonia 1, Sukhumi 1) con un rapporto di un delegato ogni 1000 cittadini tartari<sup>767</sup>.

---

*Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010, para. 19, 20. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004 para. 44

764 *Supra*, capitolo V

765 *The International Law Standards Applicable to the Crimean Tartar Situation Including the Land Property*, Unrepresented Nations and Peoples Organization: <http://www.unpo.org/article/1753>

766 N. Belitser, “*Indigenous Status*” for the Crimean Tatars in Ukraine: *A History of a Political Debate*, cit.

767 Эльведин Чубаров, *Общая информация о Курултае крымскотатарского народа*, dal sito internet ufficiale del Medžlis: <http://www.qttm.org/ru/общая-информация-о-курултае-крымскотатарского-народа>

In quest'occasione (26-30 giugno 1991) il Kurultaj approvò varie risoluzioni tra cui la *Dichiarazione sulla sovranità nazionale del popolo tartaro di Crimea*, annunciando la creazione del Medžlis e dichiarando che «la rinascita politica, economica, spirituale e culturale» dei tartari «era possibile solo nel loro Stato nazionale sovrano»<sup>768</sup>. L'elezione del Kurultaj avviene con scadenza quinquennale e si riunisce in sessioni di solito annuali<sup>769</sup>. È questo il principale organo rappresentativo dei tartari di Crimea che, nel suo seno, elegge un esecutivo di 33 membri, il Medžlis. Il Kurultaj è eletto dai tartari di Crimea e dalle loro famiglie, indipendentemente dalla loro cittadinanza, residenti nel territorio dell'Ucraina e dai tartari di Crimea che sono cittadini ucraini e dalle loro famiglie, indipendentemente dal loro luogo di residenza<sup>770</sup>.

L'attività del Medžlis è disciplinata dal *Provvedimento sul Medžlis del popolo tartaro di Crimea (Qırımtatar Milliy Meclisi)*<sup>771</sup>, dove esso viene definito al punto 1.1 «l'unico organo supremo, plenipotenziario, rappresentativo ed esecutivo del popolo tartaro di Crimea, tra le sessioni del Kurultaj»<sup>772</sup>.

In base al punto 1.2<sup>773</sup> il Medžlis è responsabile verso il Kurultaj e la sua attività è guidata anche dagli standard del diritto internazionale e dagli atti legislativi

---

768 N. Belitser, "Indigenous Status" for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate, cit.

769 Elenco dei Kurultaj e delle sessioni reperibile in *Сессии Курултая крымскотатарского народа*, <http://www.qmmm.org/ru/сессии-курултая>

770 Regolamento del Kurultaj, reperibile nei documenti della III sessione del IV Kurultaj: [http://qmmm.org/public/images/ckeditor/file/quick-folder/01\\_reglament\\_kurultaya.doc](http://qmmm.org/public/images/ckeditor/file/quick-folder/01_reglament_kurultaya.doc)

771 *Положение о Меджлисе крымскотатарского народа (Къырымтатар Милли Меджлиси)*, Принято в новой редакции с учетом дополнений и изменений на третьей сессии IV Курултая крымскотатарского народа г. Симферополь, 12 сентября 2004 г. '

772 1.1 Il Medžlis del popolo tartaro di Crimea (di seguito Medžlis) è l'unico organo supremo, plenipotenziario, rappresentativo ed esecutivo del popolo tartaro di Crimea, tra le sessioni del Kurultaj.

1.1. Меджлис крымскотатарского народа (далее - Меджлис) является в период между сессиями Курултая единым высшим полномочным представительным-исполнительным органом крымскотатарского народа (...)

773 1.2 Il Medžlis è responsabile verso il Kurultaj ed è guidato dalle sue decisioni, da questa disposizione, dagli standard del diritto internazionale e dagli atti legislativi dell'Ucraina che non contraddicano questi standard.

1.2. В своей деятельности Меджлис подотчетен Курултаю, руководствуется его решениями, настоящим Положением, нормами международного права и законодательными актами Украины, не противоречащими этим нормам.

dell'Ucraina, specificando però «quando questi non contraddicano il diritto internazionale».

È interessante notare come all'assemblea venga attribuito un preciso scopo politico, indicato nel punto 2.1<sup>774</sup> e seguenti, ossia «l'eliminazione delle conseguenze del genocidio commesso dallo Stato sovietico contro i tartari di Crimea, il ripristino dei diritti nazionali e politici del popolo tartaro di Crimea e la realizzazione del suo diritto alla libera autodeterminazione nazionale nel suo territorio nazionale». Gli obiettivi vengono indicati più in dettaglio nel punto 2.2, dove ritroviamo «richiedere l'esecuzione di misure sistematiche finalizzate al più rapido ritorno e reinsediamento» dei tartari in Crimea, «la determinazione dello Status della Crimea come parte dell'Ucraina in accordo con il principio nazional-territoriale, sulla base dell'attuazione del diritto inalienabile del popolo Tartaro di Crimea all'autodeterminazione», nonché attuare provvedimenti finalizzati alla rinascita culturale, linguistica e religiosa tartara, e individuare misure socio-economiche atte alla «compensazione morale e materiale» delle vittime della «criminale deportazione del 1944» ed introdurre misure assistenziali. Si prevede inoltre la formazione di un «sistema elettivo uniforme degli organi di autogoverno nazionale del popolo tartaro di Crimea a tutti i livelli» (punto 3.1). Le comunità tartare infatti eleggono organi di rappresentanza anche a tutti i livelli dell'amministrazione locale.

Il Medžlis continua ad essere visto dalla maggioranza russa degli abitanti della penisola come un tentativo di creare strutture parallele di governo rispetto a quelle ufficiali, caratterizzate come etnicamente definite<sup>775</sup> e quindi separate. Tanto più che un obiettivo chiave dell'organismo è stata a lungo la costituzione di un'autonomia etnico-territoriale tartara in Crimea, proposta che ha procurato un senso di

---

<sup>774</sup> 2.1. Il suo scopo principale è l'eliminazione delle conseguenze del genocidio commesso dallo Stato sovietico contro i tartari di Crimea, il ripristino dei diritti nazionali e politici del popolo tartaro di Crimea e la realizzazione del suo diritto alla libera autodeterminazione nazionale nel suo territorio nazionale.

2.1.Основной целью Меджлиса является ликвидация последствий геноцида, совершенного советским государством в отношении крымских татар, восстановление национальных и политических прав крымскотатарского народа и реализация его права на свободное национально-государственное самоопределение на своей национальной территории.

<sup>775</sup> O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.

insicurezza e risentimento nel resto della popolazione<sup>776</sup>, che si riflette nella richiesta di parte di esponenti del gruppo russo di scioglierlo<sup>777</sup>. Tra gli obiettivi più fortemente evidenziati dai leader tartari, oltre alla richiesta di essere riconosciuti come popolo indigeno e non minoranza, c'è quello di garantire la propria rappresentanza negli organi di governo di Crimea ed Ucraina, il riconoscimento ufficiale del Medžlis, magari come seconda camera del Parlamento crimeano, la cittadinanza ucraina per tutti i rimpatriati e il riconoscimento della lingua tartara di Crimea come ufficiale nella Repubblica Autonoma. Non sembra invece più essere obiettivo, almeno esplicito, della dirigenza tartara la creazione di uno Stato indipendente tartaro, tema citato nei primi anni '90: anzi, in contrapposizione al gruppo russo, i leader tartari sostengono la loro autonomia nell'ambito dell'Ucraina e difendono l'appartenenza del territorio all'Ucraina in contrapposizione alle tensioni separatiste russe<sup>778</sup>.

#### *4.2.4 La crisi del 2014, la posizione del Medžlis dei tartari di Crimea e il riconoscimento come popolo indigeno. Primi rapporti con la Russia*

La crisi del 2014 e l'annessione della Crimea alla Federazione Russa ha avuto ovvi riflessi anche sulla comunità tartara. Il Medžlis ha invitato i tartari di Crimea ed i cittadini di altre nazionalità a boicottare il referendum del 16 marzo, denunciando minacce di violenze contro gli oppositori all'annessione russa e l'impossibilità, anche per mancanza di tempo, di discutere diffusamente nella società la questione. Il Medžlis ritiene che il suo boicottaggio sia andato a buon fine in quanto rileva che «la grande maggioranza dei tartari di Crimea» non ha partecipato al voto.

In seguito il Kutultaj ha approvato un documento il 29 marzo in cui annunciava «l'inizio delle procedure politiche e legali per stabilire (restaurare) l'autonomia nazionale-territoriale del popolo tartaro di Crimea nel suo territorio storico – la Crimea». Poi ordinava «al Medžlis del popolo tartaro di Crimea di contattare le

---

<sup>776</sup> *Ibidem*

<sup>777</sup> p. es. cfr. Dichiarazione di Oleg Rodivilov, leader del Blocco Russo in Crimea in *Pro-Russia Groups want Crimean Tartar Bodies Disbanded*, Radio Free Europe Radio Liberty 06.04.2010 [http://www.rferl.org/content/ProRussia\\_Groups\\_Want\\_Crimean\\_Tatar\\_Bodies\\_Disbanded/2004234.html](http://www.rferl.org/content/ProRussia_Groups_Want_Crimean_Tatar_Bodies_Disbanded/2004234.html)

<sup>778</sup> N. Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, cit.

organizzazioni internazionali, Onu, Consiglio d'Europa, Unione Europea, Osce, Organizzazione della Cooperazione Islamica, i parlamenti e i governi degli Stati con riguardo a tutte le questioni per assicurare il diritto all'autodeterminazione del popolo tartaro di Crimea nella forma dell'autonomia nazionale-territoriale nel loro territorio storico: la Crimea<sup>779</sup>».

Nel documento il Kurultaj richiama varie fonti internazionali: la Carta delle Nazioni Unite, la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Onu n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960, i Patti Internazionali sui diritti economici sociali e culturali e sui diritti civili e politici del 1966, la Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in accordo con la Carta delle Nazioni Unite, adottata il 24 ottobre del 1970, etc.

Richiama anche la Dichiarazione delle Nazioni Unite “Sui diritti dei popoli indigeni” del 13 settembre 2007, in particolare il diritto all'autodeterminazione (articolo 3), il diritto all'autonomia e all'autogoverno (articolo 4), il diritto di mantenere e rafforzare le loro distinte istituzioni politiche, legali, economiche, sociali e culturali, mantenendo il loro diritto a partecipare pienamente, per loro scelta, alla vita politica, economica, sociale e culturale dello Stato (articolo 5), il diritto di accedere a una pronta decisione attraverso una giusta e corretta procedura per la risoluzione dei conflitti e le dispute con gli Stati od altre parti (articolo 40) ed infine ricordando come attività militari non possono aver luogo nei territori dei popoli indigeni se non giustificate da un rilevante interesse pubblico oppure in seguito ad un libero accordo (articolo 30)<sup>780</sup>.

Come peraltro abbiamo già ricordato, esponenti del Medžlis si sono comunque candidati alle elezioni politiche ucraine del 2014, nonostante in Crimea non si siano svolte, e il suo presidente, Mustafa Cemilev (Mustafa Džemilev), è stato eletto al Parlamento nelle liste del partito “Blocco Porošenko”.

Il precipitare della crisi ucraina, e in particolare di quella crimeana, ha spinto la

---

<sup>779</sup>Qurultay of the Crimean Tatar People, *Decision On Implementation of the Right of Crimean Tatar People to Self-determination in Their Historical Territory - Crimea*, Adopted at the 2nd special session of the 6th Qurultay of the Crimean Tatar People on March 29, 2014, Bakhchisaray, Crimea reperibile in <http://qtm.org/en/news/4414-decision-of-6th-qurultay-of-the-crimean-tatar-people-on-implementation-of-right-to-self-determination-by-crimean-tatar-people-in-their-historical-territory-crimea>

<sup>780</sup> *Ibidem*

nuova Verchovna Rada ad adottare un provvedimento<sup>781</sup>, il 20 marzo, con cui viene riconosciuto ai tartari di Crimea l'agognato status di popolo indigeno, atto ormai tardivo vista la situazione di annessione di fatto alla Federazione Russa della penisola, situazione che pare di difficile (se non impossibile) ribaltamento.

La risoluzione, richiamati i principi enunciati negli articoli 3, 11 e 15 della Costituzione, l'articolo 1 della Carta delle Nazioni Unite, il Patto per i diritti economici, sociali e culturali e la Dichiarazione di Vienna (adottata alla Conferenza Universale sui Diritti dell'Uomo del 25 giugno 1993), da un lato riconosce lo status di popolo indigeno ai tartari, per la prima volta espressamente, garantendo «la conservazione e lo sviluppo delle identità etnica, culturale, linguistica e religiosa del popolo tartaro di Crimea come popolo indigeno» (punto 1) ed inoltre «la protezione e la realizzazione del diritto inalienabile all'autodeterminazione del popolo tartaro di Crimea nello Stato ucraino sovrano e indipendente» (punto 2), delegando il Consiglio dei Ministri a presentare «con urgenza proposte di legge che definiscano e affermino lo status del popolo tartaro di Crimea come popolo indigeno dell'Ucraina» (punto 5). Riconosce poi ufficialmente il Medžlis come il più alto organo di rappresentanza del popolo tartaro di Crimea (punto 3), incaricando il Consiglio dei Ministri dell'Ucraina di «sviluppare meccanismi concreti di interazione tra il potere esecutivo dell'Ucraina e il Medžlis» (punto 7), affermando al contempo che esso dev'essere consultato nel corso del procedimento legislativo «in stretta cooperazione con le Nazioni Unite, l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e il Consiglio d'Europa» (punto 6).

Infine il documento approva la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni (punto 4) e «condanna fermamente qualsiasi tentativo di limitare i diritti politici e sociali, le libertà civili dei cittadini ucraini che vivono in Crimea, di diverse etnie, tra le quali quelle ucraina, russa, tartara di Crimea, armena, bulgara, greca, tedesca, caraita, krimčak, tentativi osservati a seguito del referendum anticostituzionale in Crimea» (punto 8).

Da parte della Federazione Russa, è stata attuata una repressione rispetto agli attivisti

---

781 Постанова Верховної Ради України про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави, № 1140-VII, м. Київ, 20 березня 2014 року

tartari, con un'irruzione nel Medžlis e lo sfratto dalla propria sede, la chiusura dell'emittente televisiva tartara ATR (dal 1 aprile 2015<sup>782</sup>, oggi di nuovo attiva ma con sede in Ucraina) ed attacchi a singoli esponenti. Il Presidente Vladimir Putin ha tuttavia in seguito incontrato le comunità minoritarie della Crimea, compresi esponenti di quella tartara, nell'agosto 2015. Nel corso dell'incontro, pur annunciando costante attenzione per la realizzazione della più grande pace ed armonia, ha dichiarato di considerare «ogni speculazione (politica) su qualche sorta di diritti speciali per una nazionalità specifica, come estremamente pericolosa» aggiungendo che la Crimea è «specchio della Russia multietnica». Tale incontro quindi ha rilevato da un lato l'esclusione da parte del Presidente russo della concessione di un possibile status speciale per i tartari di Crimea, dall'altro il tentativo di ricostruire un rapporto con la comunità tartara e l'esistenza, all'interno di essa, di esponenti più propensi al dialogo con Mosca, tanto che è stata rilevata, su questo aspetto, una crescente spaccatura in seno ai tartari<sup>783</sup>.

#### *4.3 I fondamenti normativi dell'autonomia della Crimea: il capitolo X della Costituzione ucraina e la Costituzione della Repubblica Autonoma di Crimea*

##### *4.3.1 Il Capitolo X della Costituzione ucraina*

Alla Repubblica Autonoma di Crimea è dedicato un apposito capitolo della Costituzione, il decimo, che si apre con l'articolo 134 che indica la Crimea come parte «indivisibile e costituente» dell'Ucraina, che «decide dei temi di sua competenza» nei limiti indicati dalla Costituzione dell'Ucraina<sup>784</sup>.

---

782 Vitaly Shevchenko, *Crimean Tatar media "silenced by Russia"*, BBC News, 01.04.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32145218>

783 *Putin Warns Crimean Tatars Not To Seek Special Status*, Radio Free Europe - Radio Liberty, 18.08.2015, <http://www.rferl.org/content/putin-warns-crimean-tatars-not-seek-special-status/27194567.html>

784 Articolo 134. La Rac è una parte indivisibile e costituente dell'Ucraina e nei limiti indicati dalla Costituzione dell'Ucraina decide sui temi assegnati alla sua competenza.

Стаття 134. Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Ai sensi dell'Articolo 135<sup>785</sup> la Rac adotta la propria Costituzione. L'articolo si occupa anche (comma 2) della gerarchia degli atti normativi, subordinando quelli emessi dagli organi della Rac a quelli del governo centrale, comprendendo fra essi non solo le leggi ma anche gli atti dell'Esecutivo e del Capo dello Stato. In base poi all'articolo 139 in Crimea è presente un ufficio del rappresentante del Presidente dell'Ucraina, il cui status è da determinarsi per legge.

La Costituzione elenca poi le materie su cui la Rac ha potere normativo nell'articolo 137<sup>786</sup>. Notiamo come il controllo di conformità effettuato dal Presidente dell'Ucraina

---

785 Articolo 135. La Rac ha la Costituzione della Rac, che è adottata dalla Verchovna Rada della Rac ed approvata dalla Verchovna Rada dell'Ucraina da non meno della metà della composizione costituzionale della Verchovna Rada.

Gli atti normativi della Verchovna Rada della Rac e le decisioni del Consiglio dei Ministri della Rac non devono contraddire la Costituzione e le leggi dell'Ucraina e sono adottate in conformità con la Costituzione dell'Ucraina, le leggi dell'Ucraina, gli atti del Presidente dell'Ucraina e del Consiglio dei Ministri dell'Ucraina e la loro attuazione.

Стаття 135. Автономна Республіка Крим має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та рішення Ради міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

786 Articolo 137. La Rac esercita la regolamentazione normativa sulle seguenti materie: 1) agricoltura e silvicoltura; 2) bonifica delle terre e miniere; 3) lavori pubblici, artigianato e commercio; carità; 4) sviluppo urbano e gestione dell'edilizia abitativa; 5) turismo, industria alberghiera, fiere; 6) musei, librerie, teatri, altre istituzioni culturali, patrimonio storico e culturale; 7) trasporto pubblico, ferrovie, fornitura dell'acqua; 8) caccia e pesca; 9) servizi sanitari ed ospedalieri.

Per ragioni di non conformità degli atti legali normativi della Verchovna Rada della Rac con la Costituzione dell'Ucraina e con le leggi dell'Ucraina, il Presidente dell'Ucraina può sospendere questi atti legali della Verchovna Rada della Rac con un simultaneo appello alla Corte Costituzionale dell'Ucraina concernente la loro costituzionalità.

Стаття 137. Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань:

- 1) сільського господарства і лісів;
- 2) меліорації і кар'єрів;
- 3) громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва;
- 4) містобудування і житлового господарства;
- 5) туризму, готельної справи, ярмарків;
- 6) музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників;
- 7) транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів;
- 8) мисливства, рибальства;
- 9) санітарної і лікарняної служб.

З мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим



non è limitato al vaglio della costituzionalità degli atti del Parlamento della Crimea, ma serve anche a verificare la conformità degli atti normativi con le “leggi dell'Ucraina”, quindi anche con la legislazione ordinaria. La competenza della Rac ha funzione non legislativa ma regolamentare<sup>787</sup> ed i suoi atti sono sempre subordinati ai provvedimenti dello Stato centrale che, in caso di conflitto, prevalgono anche sul suo territorio.

#### 4.3.2 La Costituzione della Repubblica Autonoma di Crimea

La Costituzione della Repubblica Autonoma di Crimea (Rac) è stata adottata, ai sensi dell'articolo 135, dalla Verchovna Rada della Rac il 21 ottobre 1998, e successivamente approvata dalla Verchovna Rada ucraina il 23 dicembre dello stesso anno, entrando in vigore, dopo la firma del Presidente dell'Ucraina, il 12 gennaio 1999, in seguito ad un processo decisamente travagliato.

In seguito alla Dichiarazione di sovranità dell'Ucraina del 16 luglio 1990, il soviet regionale dei deputati del popolo dell'oblast' della Crimea emanò la “Dichiarazione sullo status giuridico e statale della Crimea” del 12 novembre 1990, finalizzata a restaurare la Repubblica Socialista Sovietica Autonoma della Crimea come soggetto diretto dell'Urss e parte del Trattato sulla Federazione. Il referendum svoltosi sulla questione il 19 giugno 1991, ebbe esito positivo e la Verchovna Rada della Repubblica Socialista Sovietica ucraina decise di restaurare la Rssa di Crimea, ma non come soggetto diretto dell'Urss bensì come «parte integrante dell'Ucraina» (articolo 75-1 del capitolo 7.1 della Costituzione della Rss Ucraina).

In seguito alla dichiarazione d'indipendenza dell'Ucraina (24 agosto 1991), il Soviet Supremo della Rssa di Crimea emise, il 4 settembre, la *Dichiarazione sulla sovranità statale della Crimea* in base alla quale approvò la *Legge sulla denominazione ufficiale di Repubblica di Crimea* il 26 febbraio 1992, l'atto sulla proclamazione di autonomia statale della Repubblica di Crimea il 5 maggio e la Costituzione della Repubblica di Crimea il 6 maggio. La Costituzione definiva la Repubblica di Crimea

---

з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

787 Giovanni Boggero, *Prime riflessioni sul diritto all'autodeterminazione della Crimea e di Sebastopoli nella crisi costituzionale dell'Ucraina*, Il Piemonte delle Autonomie, n. 2 2014, p. 1

come uno «Stato sovrano democratico e di diritto» (articolo 1, comma 1), che rientrava «nello Stato dell'Ucraina», che definiva «le sue relazioni con la stessa sulla base di un trattato e di accordi» (articolo 9) e che esercitava «tutte le attribuzioni ad esclusione di quelle che aveva volontariamente delegato all'Ucraina» (articolo 1, comma 2). Era ammessa la doppia cittadinanza (articolo 17, comma 1) e veniva introdotta la carica di Presidente della Repubblica di Crimea, eletto a suffragio universale e capo dell'Esecutivo (articolo 121). Nel 1994 fu eletto Presidente Jurij Aleksandrovič Meškov.

Per quanto riguarda le lingue il russo era definito lingua ufficiale, l'ucraino e il tataro lingue di Stato (articolo 6, comma 1)<sup>788</sup>.

Si aprì così un conflitto tra Simferopol' e Kiev: l'Ucraina il 7 maggio 1992 dichiarò la perdita d'efficacia dell'Atto sulla proclamazione dell'autonomia statale della Repubblica di Crimea e del decreto sullo svolgimento del referendum di tutta la Crimea, il 26 settembre approvò gli emendamenti costituzionali che attribuivano alla Verchovna Rada dell'Ucraina il diritto di sciogliere il Soviet Supremo della Crimea e il 17 marzo 1995 disapplicò la Costituzione della Repubblica di Crimea e gli atti approvati in base ad essa, abolendo anche la carica di Presidente<sup>789</sup>.

Nel contempo la Crimea assunse la denominazione di Repubblica Autonoma (ma non più Socialista Sovietica) e cominciò il processo di redazione della nuova Costituzione approvata il 21 ottobre 1998, quindi successivamente all'adozione della nuova Costituzione ucraina del 28 giugno 1996<sup>790</sup>.

Il testo approvato era la quinta bozza presentata, che eliminava alcune parti controverse, proposte nelle precedenti redazioni e che confliggevano chiaramente con la Costituzione ucraina, in particolar modo la previsione dell'istituzione di una cittadinanza crimeana. L'opposizione riteneva comunque che vari articoli fossero in contrasto con la Costituzione ed inoltre denunciava come non venisse considerato lo

---

788 C. Filippini, *La Crimea: da Repubblica Autonoma dell'Ucraina a Repubblica della Federazione di Russia?*, cit., p. 3

789 Закон України про скасування Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим, N 92/95-ВР, 17 березня 1995 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 11, ст.67

790 C. Filippini, *La Crimea: da Repubblica Autonoma dell'Ucraina a Repubblica della Federazione di Russia?*, cit., pp. 3, 4

status di indigeni per i tartari, né garantisse loro la rappresentanza nel Soviet Supremo. Il testo non fu esente da critiche nemmeno da parte russa, in particolare per l'adozione dell'ucraino come lingua di Stato. Sul punto intervenne anche la Federazione russa, dove la Duma emise una mozione intitolata *Sull'affermazione da parte della Costituzione della Rac sull'ucraino come l'unica lingua di Stato sul territorio della Rac* del 23 dicembre 1998<sup>791</sup>. Nonostante tali critiche, la componente russa non sollevò in seguito particolari contestazioni in merito alla situazione dell'autonomia delle Crimea: mentre da parte tartara si continuò a ritenere il testo inadeguato a tutelare la propria specificità, innanzitutto per il mancato riconoscimento del gruppo nazionale come “indigeno”, ciò non avvenne da parte della maggioranza dei russi, come evidenziato anche dallo scarso supporto dell'élite russa-crimeana alla retorica secessionista di alcune regioni orientali del paese, seguita alla cosiddetta “rivoluzione arancione”, che può essere letto come un segnale della soddisfazione verso l'autonomia garantita. Nonostante le tensioni interetniche ed il separatismo siano diventati meno acuti dopo l'adozione delle Costituzioni ucraina e crimeana<sup>792</sup>, i problemi correlati ai rapporti tra i diversi gruppi nazionali hanno continuato a riemergere periodicamente<sup>793</sup>, e sono aggravati oggi dalla situazione di crisi dovuta all'annessione da parte russa.

Analizziamo alcuni articoli della Costituzione della Crimea, utili a comprendere lo status dell'autonomia e i rapporti tra i diversi gruppi etnici e linguistici.

Innanzitutto la Costituzione si premura immediatamente (articolo 1 punto 1) di indicare che la Rac è «parte integrante dell'Ucraina», le cui competenze sono definite dalla Costituzione ucraina, mentre altri poteri possono essere delegati da leggi nazionali<sup>794</sup>. La norma pone quindi una riserva di costituzionalità rispetto alle

---

791 N. Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, cit.

792 In realtà Natalya Belitser descrive una serie di atti di violenza contro la comunità tartara seguiti all'adozione della costituzione della Crimea, in particolare l'attacco di estremisti russi contro la sede del Medžlis nel gennaio 1999 e l'incendio di alcune moschee sempre durante il 1999.

793 O. Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, cit.

794 Articolo 1. Status della Rac, della Verchovna Rada della Rac e del Consiglio dei Ministri della Rac.

1.La Rac costituisce parte indivisibile e integrante dell'Ucraina e nell'ambito delle competenze

competenze attribuite alla Rac.

La gerarchia delle fonti è richiamata dal successivo articolo 2<sup>795</sup>: dopo aver definito infatti che fonte dei poteri della Rac e dei suoi organi (Verchovna Rada e Consiglio dei Ministri) sono la Costituzione dell'Ucraina, le leggi dell'Ucraina e la Costituzione della Rac, l'articolo disciplina il conflitto tra norme, statuendo la prevalenza di quelle nazionali. Come abbiamo già notato *supra* la prevalenza degli atti normativi emessi dallo Stato riguarda non solo la Costituzione ma anche le leggi ordinarie e non viene specificato un diverso trattamento per gli atti normativi che andassero ad incidere sulle competenze attribuite alla Rac.

Sottolineiamo poi che l'articolo 3 garantisce l'autosufficienza finanziaria alla Rac, nei limiti prescritti dalla Costituzione ucraina.

Il rispetto della gerarchia delle fonti è garantito dal sistema di controllo disegnato dall'articolo 5<sup>796</sup>: il Presidente dell'Ucraina può sospendere gli atti difformi rispetto

---

definite dalla Costituzione dell'Ucraina, decide le questioni attribuite alla sua competenza.

La Rac esercita anche i poteri delegati dalle leggi dell'Ucraina, in conformità con la Costituzione dell'Ucraina. (punti 2-4 omissis)

Статья 1. Статус Автономной Республики Крым, Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым

1. Автономная Республика Крым является неотъемлемой составной частью Украины и в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, решает вопросы, отнесенные к ее ведению.

Автономная Республика Крым осуществляет также полномочия, делегированные законами Украины в соответствии с Конституцией Украины.

(punti 2-4 omissis)

795 Articolo 2. (...)

La base dello statuto e dei poteri della Rac, della Verchovna Rada della Rac e del Consiglio dei Ministri della Rac, sono la Costituzione dell'Ucraina, le leggi dell'Ucraina, la Costituzione della Rac.

In caso di conflitto tra le disposizioni e gli atti giuridico-normativi della Verchovna Rada della Rac, del Consiglio dei Ministri della Rac, con la Costituzione dell'Ucraina e le leggi dell'Ucraina, sono valide le disposizioni della Costituzione dell'Ucraina e delle leggi dell'Ucraina.

Статья 2. (...)

1. Правовой основой статуса и полномочий Автономной Республики Крым, Верховной Рады Автономной Республики Крым и Совета министров Автономной Республики Крым является Конституция Украины, законы Украины, Конституция Автономной Республики Крым.

2. В случае противоречия положений нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым и актов Совета министров Автономной Республики Крым Конституции Украины, законам Украины действуют положения Конституции Украины, законов Украины.

796 Articolo 5. (...)

Le decisioni sulle questioni riguardanti la conformità della Costituzione della Rac e degli atti giuridici della Verchovna Rada della Rac con la costituzione ucraina sono determinate dalla Corte

alla Costituzione e alle leggi nazionali, con contemporaneo ricorso alla Corte Costituzionale.

Organi costituzionali della Rac sono la Verchovna Rada (Verhovnyj Soviet in russo) della Rac composta da 100 deputati (articolo 22), disciplinata dal capo 6 della Costituzione della Rac, ed il Consiglio dei Ministri, normato dal capo 7. La forma di governo è di tipo parlamentare: non esiste la figura del Presidente della Repubblica e il capo dell'Esecutivo è il Presidente del Consiglio dei Ministri che, in virtù dell'articolo 37, è nominato e revocato dalla Verchovna Rada su proposta del suo Presidente, in accordo con il Presidente dell'Ucraina.

Visti i fondamenti giuridici dell'autonomia della Crimea e le norme che disciplinano la posizione degli atti adottati dagli organi della Rac, possiamo prendere in considerazione le norme più attinenti al tema di questo studio, ossia vediamo se ci sono previsioni volte alla tutela delle minoranze nazionali, etniche e linguistiche. Come abbiamo già avuto modo di accennare non c'è alcun riferimento alle minoranze nazionali in quanto tali, tanto meno ci sono cenni ai popoli indigeni e questo ci fa dire che la Costituzione della Rac è indubbiamente meno avanzata della Costituzione ucraina rispetto alla trattazione di questi temi, nonostante l'autonomia della

---

Costituzionale dell'Ucraina, in conformità con la Costituzione dell'Ucraina.

Per motivi di non conformità degli atti giuridico-normativi della Verchovna Rada della Rac con la Costituzione dell'Ucraina e con le leggi dell'Ucraina, il Presidente dell'Ucraina può sospendere la validità di questi atti giuridico-normativi con un simultaneo ricorso alla Corte Costituzionale dell'Ucraina relativamente alla loro costituzionalità.

Gli atti del Consiglio dei Ministri della Rac sono annullati dal Presidente dell'Ucraina.  
(punti 4,5 omissis)

Статья 5. (...)

1. Решение вопросов о соответствии Конституции Автономной Республики Крым, правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым Конституции Украины осуществляется в соответствии с Конституцией Украины Конституционным Судом Украины.

2. По мотивам несоответствия нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым Конституции Украины и законам Украины Президент Украины может приостановить действие этих нормативно-правовых актов Верховной Рады Автономной Республики Крым с одновременным обращением в Конституционный Суд Украины относительно их конституционности.

3. Акты Совета министров Автономной Республики Крым отменяются Президентом Украины.

(punti 4-5 omissis)

Repubblica non possa che essere spiegata proprio in virtù delle sue specificità culturali, nazionali e linguistiche. Nonostante ciò abbiamo norme interessanti che concernono l'uso delle lingue e che segnano effettivamente una differenza rispetto alla legislazione nazionale ucraina.

Un primo cenno all'uso delle lingue è fatto all'articolo 4 dove si indica che gli atti degli organi della Rac devono essere pubblicati in ucraino, russo e tartaro di Crimea<sup>797</sup>. Si noti che la lingua ucraina non viene nominata direttamente ma viene indicata come lingua di Stato, sottolineando quindi il carattere esclusivo della sua ufficialità, cosa che, come abbiamo visto poc'anzi, non è stata scevra da polemiche, anche di carattere transnazionale. Ricordiamo che a livello nazionale è prevista la traduzione nella lingua russa degli atti normativi, in base al già visto Decreto del Presidente dell'Ucraina *Sulla pubblicazione degli atti legislativi in Ucraina* del 1996. La previsione è invece qui inserita direttamente nella Costituzione della Rac, a cui si aggiunge l'obbligo di pubblicazione in lingua tartara.

Riferimenti all'uso delle lingue ed alle questioni concernenti le nazionalità sono poi trattate nel Capo 3 della Costituzione della Rac, intitolato *Tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini dell'Ucraina, dei diritti delle nazionalità nella Rac*.

L'articolo 10 è intitolato *Tutela, funzione e sviluppo della lingua di Stato, del russo, del tartaro di Crimea e delle altre lingue nazionali nella Rac*<sup>798</sup>: alla lingua russa

---

<sup>797</sup> Articolo 4 (...) (punto 1 omissis): La Costituzione della Rac, gli atti normativi della Verchovna Rada della Rac sono pubblicati nella lingua di Stato, in russo ed in tartaro di Crimea.

Статья 4. (...) 2. Конституция Автономной Республики Крым, нормативно-правовые акты Верховной Рады Автономной Республики Крым публикуются на государственном языке, а также на русском и крымскотатарском языках

<sup>798</sup> Articolo 10. Garanzia della funzione e dello sviluppo della lingua di Stato, del russo, del tartaro di Crimea e delle altre lingue nazionali nella Rac.

1. Nella Rac accanto alla lingua di Stato è garantita la funzione e lo sviluppo, l'uso e la protezione del russo, del tartaro di Crimea ed anche delle lingue delle altre nazionalità.

2. Nella Rac la lingua russa come lingua della maggioranza della popolazione e accettabile per i rapporti interetnici, è utilizzata in tutte le sfere della vita pubblica.

3. Nella Rac è garantito ai cittadini il diritto all'istruzione nella propria lingua madre negli istituti prescolastici per bambini, all'apprendimento della lingua madre, all'istruzione nella lingua madre negli istituti di istruzione in forma di proprietà statale, repubblicana e comunale, o attraverso associazioni culturali nazionali, o secondo le modalità stabilite dalla legislazione ucraina e dagli atti giuridici-normativi della Verchovna Rada della Rac, nei limiti delle sue competenze.

Статья 10. Обеспечение функционирования и развития государственного языка, русского, крымскотатарского и других национальных языков в Автономной Республике Крым

1. В Автономной Республике Крым наряду с государственным языком обеспечивается

viene riservato il ruolo di lingua di comunicazione interetnica, secondo quanto era previsto dalla Legge *sulle lingue nella Rss ucraina* del 1989<sup>799</sup>, si riconosce inoltre al russo il fatto di essere la lingua parlata dalla maggioranza della popolazione. L'articolo prevede poi il diritto all'istruzione nelle varie lingue nazionali. Si riprende quindi quella sorta di gerarchizzazione tra lingue che abbiamo già varie volte citato: la lingua di Stato al vertice, a cui segue il russo come lingua di comunicazione interetnica, e a cui si aggiunge il tartaro di Crimea. Infine vengono citate le lingue delle altre minoranze.

A questo articolo di carattere generale ne seguono altri tre atti a disciplinare l'uso delle lingue in alcuni ambiti specifici. L'articolo 11 si occupa della lingua da usarsi nei documenti attestanti lo status dei cittadini<sup>800</sup>: qui le lingue ucraina e russa sono parificate, mentre si prevede l'uso del tartaro solo «su richiesta del cittadino», e quindi si evidenzia una garanzia minore per a questa lingua. Peraltro alla lingua tartara non fanno cenno i due articoli successivi: l'articolo 12<sup>801</sup> che si occupa dell'uso

---

функционирование и развитие, использование и защита русского, крымскотатарского, а также языков других национальностей.

2. В Автономной Республике Крым русский язык как язык большинства населения и приемлемый для межнационального общения используется во всех сферах общественной жизни.

3. В Автономной Республике Крым гражданам гарантируется право воспитания на родном языке в детских дошкольных учреждениях, изучения родного языка, обучения на родном языке в учебных заведениях государственной, республиканской и коммунальной форм собственности или через национальные культурные общества либо в порядке, определяемом законодательством Украины и нормативно-правовыми актами Верховной Рады Автономной Республики Крым в пределах ее компетенции

799 *Supra*, capitolo VI, paragrafo 2

800 Articolo 11. Lingua dei documenti attestanti lo status di cittadino nella Rac.

In conformità alla legislazione dell'Ucraina, nella Rac i documenti ufficiali attestanti lo status del cittadino (passaporto, libretto di lavoro, documenti attestanti l'istruzione, certificato di nascita, di matrimonio ed altri) vengono compilati nelle lingue ucraina e russa e, su richiesta del cittadino, anche in lingua tartara di Crimea.

Статья 11. Язык документов, удостоверяющих статус гражданина в Автономной Республике Крым

В соответствии с законодательством Украины в Автономной Республике Крым официальные документы, удостоверяющие статус гражданина, - паспорт, трудовая книжка, документы об образовании, свидетельство о рождении, о браке и другие, - выполняются на украинском и русском языках, а по ходатайству гражданина - и на крымскотатарском языке.

801 Articolo 12. Lingua del procedimento giuridico, del procedimento notarile, del procedimento su fatti riguardanti violazioni amministrative, dell'assistenza legale nella Rac.

In conformità con la normativa ucraina vigente, nella Rac l'ucraino viene utilizzato come lingua del procedimento giuridico, del procedimento notarile, del procedimento su fatti riguardanti violazioni amministrative, dell'assistenza legale, o, su richiesta della parte (che partecipa) al procedimento corrispondente, viene utilizzata la lingua russa come lingua della maggioranza della

delle lingue in ambito giuridico e l'articolo 13<sup>802</sup>. che invece riguarda l'ambito delle comunicazioni postali e nei servizi pubblici.

In ambito giudiziario si usa di norma la lingua ucraina ma il russo si può utilizzare su richiesta di parte. Non è previsto l'utilizzo di altre lingue e si rimanda per questo alla normativa nazionale. Nelle comunicazioni postali e nei servizi pubblici russo ed ucraino sono ugualmente accettati. L'uso di lingue terze nell'ambito dei servizi pubblici (diversi da quello postale, altrimenti non si comprenderebbero le distinzioni fatte con i due commi) è consentito se c'è l'accordo delle parti.

Da questo punto di vista la lingua tartara è chiaramente svantaggiata rispetto all'ucraino ed al russo.

La competenza ad occuparsi delle questioni concernenti le lingue è attribuita alla Rac dal punto 17 dell'articolo 18<sup>803</sup> della Costituzione della Rac, dove vengono previste

---

popolazione della Rac.

Altre questioni sull'uso delle lingue sulle sopra determinate sfere di attività nella Rac sono regolate dalle leggi dell'Ucraina.

Статья 12. Язык судопроизводства, нотариального производства, производства по делам об административных правонарушениях, юридической помощи в Автономной Республике Крым.

В соответствии с действующим законодательством Украины в Автономной Республике Крым в качестве языка судопроизводства, нотариального производства, производства по делам об административных правонарушениях, юридической помощи используется украинский или по ходатайству участника соответствующего производства русский язык как язык большинства населения Автономной Республики Крым.

Другие вопросы применения языков в указанных выше сферах деятельности в Автономной Республике Крым регулируются законами Украины.

802 Articolo 13. Lingua di lavoro delle poste e telegrafi, delle imprese, istituzioni, organizzazioni dell'ambito dei servizi nella Rac.

1. Nella Rac la corrispondenza postale e telegrafica da parte dei cittadini, degli organi statali, repubblicani, pubblici ed altri, delle imprese, istituzioni, organizzazioni è accettata per la consegna in lingua ucraina o russa.

2. In tutti gli ambiti dei servizi (servizi pubblici, trasporti pubblici, sanitari ed altri) e nelle imprese istituzioni ed organizzazioni ad essi collegate, si usa la lingua ucraina o russa o un'altra lingua accettata dalle parti.

Статья 13. Язык работы почты и телеграфа, предприятий, учреждений, организаций сферы обслуживания в Автономной Республике Крым

1. В Автономной Республике Крым почтовая и телеграфная корреспонденция от граждан, государственных, республиканских, общественных и других органов, предприятий, учреждений и организаций принимается для пересылки на украинском или русском языке.

2. Во всех сферах обслуживания граждан (коммунальное обслуживание, общественный транспорт, здравоохранение и другие) и на предприятиях, в учреждениях и организациях, относящихся к ним, используются украинский или русский язык либо другой язык, приемлемый для сторон.

803 (...) adozione ed attuazione di programmi e risoluzione delle questioni riguardanti il funzionamento e lo sviluppo della lingua ucraina come lingua di Stato, del russo, del tartaro di



anche misure positive a vantaggio dell'ucraino, lingua di Stato ma che sappiamo essere minoritaria sul territorio della Rac. Questa competenza viene specificata ed affidata alla Verchovna Rada della Rac dal punto 14 dell'articolo 26<sup>804</sup>.

##### 5. Considerazioni riassuntive

Considerando i quesiti posti nell'introduzione, abbiamo visto come l'approccio dell'Ucraina rispetto alle minoranze sia positivo: esse sono riconosciute e c'è una legislazione ampia in loro tutela. Rimangono difficoltà d'integrazione per le popolazioni più svantaggiate, quali i rom ed i tartari di Crimea. L'Ucraina ha aderito ad entrambe le Convenzioni adottate nell'ambito del Consiglio d'Europa ed ha partecipato a diversi cicli di monitoraggio. Tuttavia il quadro normativo è talvolta non completo e poco integrato, il che deriva anche da una non univoca concezione dell'identità nazionale. La volontà del legislatore di creare un paese tendenzialmente mononazionale, in una situazione di compresenza di diversi gruppi e in particolare caratterizzata da una compenetrazione tra cultura ucraina e russa, evidente nel bilinguismo diffuso, comporta appunto l'emergere di contraddizioni nonché una certa difficoltà ad innovare la normativa, che talvolta si presenta datata. Le vicende riguardanti la Legge sulla politica linguistica statale sono un chiaro esempio dello scontro, anche ideologico, che c'è in Ucraina sul tema. Il conflitto iniziato nel 2014 ha poi aggravato ancor di più la situazione. Su questo dibattito influisce la posizione

Crimea e delle altre lingue nazionali (...)

(...) утверждение и реализация программ и решение вопросов обеспечения функционирования и развития украинского как государственного, русского, крымскотатарского и других национальных языков (...)

804 Articolo 26. (numeri 1-13 omissis)

14) nel limite delle competenze della Verchovna Rada della Rac, risoluzione delle questioni riguardanti la protezione, la funzione e lo sviluppo della lingua di Stato, di quella russa, tartara di Crimea e delle altre lingue nazionali, la difesa e l'uso dei monumenti storici e culturali, definizione della lingua di lavoro e d'ufficio degli organi della Repubblica; (numeri 15-36 omissis)

Статья 26. (omissis 1-13)

14) в пределах компетенции Верховной Рады Автономной Республики Крым решение вопросов по обеспечению функционирования и развития государственного, русского, крымскотатарского и других национальных языков и культур в Автономной Республике Крым, охране и использованию памятников истории и культуры, определению языка работы и делопроизводства республиканских органов; (omissis 15-36)

geopolitica del paese, in particolar modo per la vicinanza alla Federazione Russa, che esprime un “nazionalismo di patria”.

Per quanto riguarda gli aspetti territoriali, l'Ucraina è un paese centralizzato, con una situazione di asimmetria data dall'autonomia speciale riconosciuta alla Repubblica Autonoma di Crimea, oggi annessa dalla Russia. La concessione di autonomie regionali è vista con diffidenza dal legislatore, che la considera come una sorta di cedimento di fronte alle rivendicazioni separatiste. L'eredità dell'Urss è ancora presente, sia appunto nella concessione centralistica dello Stato, sia nel disegno e nell'organizzazione degli enti politico-territoriali. Una riforma generale delle autonomie sta venendo oggi discussa nel quadro di una profonda modifica costituzionale.

**PARTE TERZA**  
**SECONDO CASO DI STUDIO: LA GEORGIA**

**CAPITOLO IX**  
**QUADRO DELLE MINORANZE IN GEORGIA**

*1. Introduzione*

Il secondo caso di studio scelto per questa ricerca è quello della Georgia. Come l'Ucraina, la Georgia è un paese già parte dell'Unione Sovietica, caratterizzato da una notevole presenza di minoranze. Per lungo tempo è stata la repubblica caucasica con maggiore varietà nazionale, anche se la presenza di minoranze è diminuita passando dal 29,9% della popolazione nel 1989 al 16,2% nel 2002<sup>805</sup>. Il caso Georgiano è reso poi particolarmente interessante dal fatto che è inserito nel contesto del Caucaso, area particolarmente sensibile alle questioni etniche, spesso sfociate in conflitti armati, come quello in Cecenia o quello tra Azerbaigian e Armenia per il Nagorno-Karabakh.

Per quanto riguarda i profili territoriali<sup>806</sup>, la Georgia ha due regioni ad autonomia speciale (la Repubblica Autonoma d'Adžara e la Repubblica Autonoma d'Abcasia). Ci sono inoltre due territori di fatto indipendenti, la già citata Abcasia e l'Ossezia Meridionale, entrambe beneficiarie di un regime d'autonomia in epoca sovietica, la prima come Repubblica Autonoma, la seconda con lo status minore di Regione Autonoma. Vi sono poi regioni con distretti abitati prevalentemente da minoranze, che però non godono di autonomia speciale, Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli, dove vivono minoranze armene ed azere.

Nonostante la lunga associazione all'Impero Russo e poi all'Unione Sovietica, a differenza dell'Ucraina la Georgia non è uno stato slavo e non ha problemi di definizione dell'identità nazionale analoghi a quelli dell'Ucraina, avendo la nazione

---

805 Johanna Popjanevski, *Minorities and the State in the South Caucasus: Assessing the Protection of National Minorities in Georgia and Azerbaijan*, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, Uppsala University, September 2006, p. 25

806 *Infra*, capitolo XIII

georgiana una caratterizzazione linguistica e culturale specifica.

La Georgia condivide poi con l'Ucraina (o meglio, con la Crimea) il problema del ritorno delle popolazioni deportate nel periodo staliniano, segnatamente dei turchi mescheti.

Dal punto di vista geopolitico, anche la Georgia risente della vicinanza con la Federazione Russa, che nel 2008 è intervenuta militarmente nel paese a sostegno delle repubbliche separatiste, ma, a differenza dell'Ucraina, che politicamente è divisa tra forze filo-russe e filo-occidentali, si è collocata con maggior decisione in un'orbita filo-occidentale, in seguito alla cosiddetta Rivoluzione delle Rose del 2003. Da notare inoltre che la Georgia fu l'unico Stato post sovietico, oltre alle repubbliche baltiche, a non aderire alla Csi immediatamente dopo l'indipendenza, bensì in una fase successiva, nell'ottobre 1993, durante la presidenza di Eduard Ševardnadze. Lo stesso Ševardnadze comunque, che ci si aspettava maggiormente vicino a Mosca, mantenne un atteggiamento oscillante tra la propensione filo-occidentale ed il tentativo di evitare contrasti diretti con la Russia, da cui dipendevano buona parte delle forniture energetiche del paese. La Georgia è entrata tuttavia nel Guam-Organizzazione per la democrazia e lo sviluppo economico, ed ha sottoscritto nel 1996 l'Accordo di partenariato e cooperazione con l'Unione Europea<sup>807</sup>. Sempre considerando la politica internazionale, osservando l'area caucasica nel suo complesso, si è parlato della contrapposizione tra un asse “verticale”, composto da Russia e Armenia (e «comprendente in una certa misura anche l'Iran») ed uno “orizzontale”, sostenuto dagli Stati Uniti, comprendente Georgia, Azerbaigian e Turchia<sup>808</sup>.

Come sopra accennato, il 2003 vide in Georgia il manifestarsi della cosiddetta Rivoluzione delle Rose: le contestazioni dei risultati delle elezioni parlamentari del 2 novembre, favorevoli al governo del presidente Eduard Ševardnadze (presidente dal 1995 e precedentemente capo dello Stato ad interim e prima ancora ministro degli esteri dell'Unione Sovietica con Gorbačëv), portarono all'abbandono del paese di Ševardnadze, alla nomina come capo di Stato provvisorio di Nino Burdžanadze e la

807 A. Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, cit. pp. 121-123.

808 A. Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, cit., p. 116

successiva elezione, in gennaio, di Michail Saakašvili.

Un legame tra Georgia e Ucraina è poi visibile sul piano politico: non solo la Rivoluzione Arancione seguì di un anno la Rivoluzione delle Rose, assumendone metodi e proposte, ma nel maggio 2015 il presidente Porošenko ha nominato l'ex presidente georgiano Saakašvili governatore dell'oblast' di Odessa, dopo averlo insignito della cittadinanza ucraina, caso pare del tutto inedito.

## *2. Dati sulle minoranze e loro insediamento. Il problema linguistico*

Secondo il censimento del 2002, l'ultimo ad ora pubblicato<sup>809</sup>, i georgiani sono 83,8% quindi le minoranze rappresentano circa il 16% della popolazione. Le due maggiormente consistenti sono quelle azera (6,5%) e armena (5,7%), seguite a distanza dalla popolazione russa (1,5%). Gli altri gruppi, che non raggiungono l'1%, sono quello osseto (0,9%), curdo-yezida (0,5%), greco (0,3%), ucraino (0,2%), abcaso (0,1%), ebreo (0,1%). Altri gruppi (kist, assiro, rom, tedesco, tartaro, bielorusso, polacco, lituano, ceco, ceceno, moldavo, avaro, udi) complessivamente rappresentano lo 0,4%<sup>810</sup>. Da considerare comunque che questi dati non comprendono le regioni separatiste di Abcasia e Ossezia meridionale (regione di Ckhinvali), dove il censimento non è stato effettuato e dove si concentrano le minoranze abcase e ossete.

Le minoranze concentrate si trovano, oltre che nelle zone separatiste sopra citate, nelle regioni di Samckhe-Džavakheti e Kvemo Kartli. Gli armeni, vivono specialmente nei distretti di Akhalkalaki e Ninocminda della regione di Samckhe-Džavakheti e nel distretto di Calka di Kvemo-Kartli. La regione di Samckhe-Džavakheti è povera e gran parte dell'economia ruotava attorno alla base militare russa di Akhalkalaki, oggi chiusa. Gli azeri abitano le zone rurali dei distretti di Manreuli, Dmanisi, Gardabani e Bolnisi della regione di Kvemo-Kartli, ma comunità azeri sono presenti anche nelle regioni di Kakheti e Šida-Kartli. Mentre in

---

809 Un nuovo censimento è stato realizzato nel 2014, ma i risultati non verranno pubblicati prima del 2016

810 *2014 Statistical Yearbook of Georgia*, National Statistic Office of Georgia, Tbilisi 2014, p. 22

Džavakheti gli armeni sono decisamente prevalenti, la regione di Kvemo-Kartli è maggiormente mista<sup>811</sup>.

L'autonomia della Repubblica Autonoma Adžara non è invece giustificata dalla presenza di una minoranza nazionale, bensì religiosa, poiché gli abitanti sono per la maggior parte georgiani etnici ma tra i quali c'è una storica diffusione della religione islamica anziché cristiana ortodossa. L'autonomia dell'Adžara era già riconosciuta ai tempi dell'Urss, caso unico in epoca sovietica di autonomia riconosciuta sulla base della religione e non della nazionalità (a cui forse si può accostare la Provincia Autonoma degli Ebrei, anche se gli ebrei in realtà erano considerati una vera e propria nazionalità).

Per quanto riguarda il problema linguistico, in Georgia non pare esserci una questione legata all'eventuale ufficializzazione della lingua russa, come invece in Ucraina o, in passato, in Bielorussia, sia per il fatto che il paese non è slavo, sia perché minore è la presenza nazionale russa, peraltro diminuita progressivamente dall'indipendenza del paese (i russi etnici sono diminuiti dal 6,3% del 1989 all'1,5% del 2002<sup>812</sup>).

In epoca sovietica, la politica di *korenizacija*<sup>813</sup> ebbe successo ed il georgiano si diffuse sia in ambito ufficiale che informale tanto che, scrive Timothy Blauvelt, «la leadership locale fu in grado di “georgianizzare” la sua Repubblica ad un livello che i nazionalisti georgiani del diciannovesimo secolo avevano solo potuto sognare». Rimaneva tuttavia la chiara prevalenza del russo come lingua dell'Unione<sup>814</sup>.

Il georgiano è l'unica lingua ufficiale, al quale è stato aggiunto l'abcaso in Abcasia nel 2002<sup>815</sup> (seppur virtualmente, data l'indipendenza di fatto della regione). Se osserviamo i dati della lingua d'istruzione degli studenti del paese, vediamo che il

---

811 Johanna Popjanevski, *Minorities and the State in the South Caucasus: Assessing the Protection of National Minorities in Georgia and Azerbaijan*, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, Uppsala University, September 2006, p. 26

812 Timothy K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, Central Asian Survey, Routledge Taylor & Francis Group, 2013, p. 2

813 *Supra*, capitolo II, paragrafo 3.1

814 T. K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, cit., p. 1

815 Articolo 8 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale N. 1689 del 10 ottobre 2002 – Legislative Herald of Georgia I, No 28, 28.10.2002

90% frequenta scuole in lingua georgiana, il 4,9 in lingua azera, il 2,6 in lingua armena e solo il 2,5% in lingua russa<sup>816</sup>, con una preferenza verso l'istruzione in russo specialmente da parte delle minoranze non georgiane<sup>817</sup>. Un problema peculiare è tuttavia la scarsa diffusione del georgiano presso alcune comunità minoritarie: l'*Advisory Committee* della Convenzione quadro, nella sua Prima opinione (del 2009), sottolinea come il numero delle persone appartenenti ai gruppi armeno ed azero ed altri minori, che abbiano una sufficiente padronanza della lingua georgiana, rimane basso nelle regioni di loro insediamento prevalente<sup>818</sup>. La scarsa diffusione del georgiano in alcune zone, si accompagna anche a un decremento dell'uso della lingua russa, che era, al pari delle altre repubbliche sovietiche, il canale di comunicazione abituale tra differenti gruppi etnici<sup>819</sup>. Nelle comunicazioni con le autorità centrali è ammesso solo l'uso del georgiano, mentre il russo è tollerato per i rapporti con le autorità locali e regionali, e ciò rende difficile la partecipazione delle minoranze alla vita sociale e politica del paese, ma la situazione varia da regione a regione<sup>820</sup>. La situazione è confermata nel secondo ciclo di monitoraggio dell'*Advisory Committee*: Nella Seconda opinione (2015), il Comitato rileva come vi siano stati sforzi importanti per la diffusione del georgiano, grazie al coinvolgimento di rappresentanti dei gruppi minoritari. In particolare è stata apprezzata l'istituzione di “*case della lingua*” nelle regioni abitate da minoranze. In concreto tuttavia la situazione è cambiata poco, soprattutto nei distretti di lingua armena di Samckhe-Džavakheti<sup>821</sup>. Nelle regioni abitate compattamente da minoranze si registra comunque come il russo venga usato più spesso del georgiano<sup>822</sup>. Secondo i dati dell'ultimo censimento, anche nella capitale Tbilisi tra i membri delle minoranze il

---

816 *2014 Statistical Yearbook of Georgia*, National Statistic Office of Georgia, Tbilisi 2014, p. 68

817 T. K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, cit., p. 2

818 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 111.

819 *Ivi*, para. 68.

820 *Ivi*, para. 116.

821 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 75-77

822 Guram Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, ECMI Georgia Occasional Paper 2, European centre for Minority Issue, Tbilisi 2006, p. 21

russo è più spesso considerato lingua madre rispetto al georgiano (tra gli armeni 6,8% contro il 3,8), con la sola eccezione degli osseti<sup>823</sup>.

In modo analogo con quanto registrato in Ucraina, anche qui il russo è maggiormente diffuso nelle aree urbane (circa il 90% la popolazione di Tbilisi è fluente in russo, contro il 75-80% delle altre città e il 50-55% delle aree rurali<sup>824</sup>) e la conoscenza di tale lingua viene correlata in maniera positiva con la posizione sociale ed il livello culturale<sup>825</sup>. Tuttavia il russo sta cedendo il passo all'inglese come lingua “delle opportunità” per le giovani generazioni e il suo insegnamento non è più obbligatorio dal primo anno di scuola, ma solo opzionale dal settimo, sostituito anche qui dall'inglese.<sup>826</sup> Per quanto riguarda le classi di età, il 70% dei georgiani tra i 18 e i 35 anni si dichiara fluente in russo, con una percentuale in calo rispetto alla fascia d'età tra i 36 e i 55 anni, nella quale si dichiara tale l'80%. Infine tra i cittadini dai 56 anni in su si dichiara fluente circa il 65%<sup>827</sup>. La diffusione della conoscenza del russo si manifesta anche nel sostegno da parte dei rappresentanti delle minoranze ai piani per ricostituire un canale televisivo con copertura nazionale in lingua russa (anche in alternativa all'attuale ricorso alle trasmissioni dei paesi vicini), ipotesi apprezzata anche dall'*Advisory Committee*<sup>828</sup>.

Da parte delle comunità armene e azere di Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli<sup>829</sup> ci sono state richieste per attribuire all'armeno e all'azero lo status di lingue di lavoro o di lingue ufficiali a livello locale, ma tali proposte non sono state accolte<sup>830</sup>. Particolarmente sentita quindi non è tanto la richiesta di rendere un'altra lingua ufficiale a livello nazionale, quanto piuttosto di supportare l'apprendimento del

---

823 T. K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, cit., p. 7

824 *Ivi*, p. 3

825 *Ivi*, p. 5

826 *Ivi*, p. 3

827 T. K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, cit., p. 7

828 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 70

829 *Infra*, capitolo XIII, paragrafo 1.2

830 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 111.



georgiano nelle comunità minoritarie, specialmente nelle zone più isolate di compatto insediamento, dove la lingua di Stato non è ancora sufficientemente diffusa. Il russo invece è stato adottato come lingua ufficiale, accanto alle lingue locali, nelle repubbliche separatiste di Abcasia e Ossezia del Sud<sup>831</sup> (articolo 6 della Costituzione abcasia, articolo 4 della Costituzione osseta).

### 3. *La questione nazionale, cenni storici*

L'identità nazionale della Georgia è ben definita, rispetto a quella ucraina. Non essendo un paese slavo, i legami con il vicino russo sono più labili, pur presenti dopo secoli di associazione.

Questa iniziò con il Trattato di Georgevsk del 1783, quando re Eraclio II pose il regno di Cartalia-Cachezia sotto il protettorato dell'Impero Russo. Il regno fu annesso dallo zar Paolo I che, nel dicembre 1800, depose con un ukaz la dinastia regnante e la Georgia fu definitivamente assorbita nell'Impero nel 1804. In seguito il paese godette solo di un breve periodo di indipendenza in seguito alla Rivoluzione d'Ottobre. Nel novembre 1917 infatti fu creato un Commissariato transcaucasico e nel gennaio 1918 venne costituita una Dieta (*Sejm*), di cui facevano parte i rappresentanti dell'Assemblea Costituente eletti nella Transcaucasia. In aprile il Sejm votò l'indipendenza della Transcaucasia dalla Russia. La Repubblica di Transcaucasia, interessata da conflitti interni, soprattutto di carattere etnico, esistette solo per un mese, trascorso il quale le tre repubbliche di Armenia, Azerbaigian e Georgia si dichiararono indipendenti<sup>832</sup>. La Repubblica Democratica di Georgia, governata dai menscevichi, fu proclamata il 26 maggio 1918, venendo riconosciuta da ventidue paesi<sup>833</sup>. Ci fu un breve conflitto armato alla fine del 1918 tra Georgia e Armenia per il controllo delle regioni di Akhalkalaki e Lori, in seguito al quale la prima restò alla Georgia e la seconda all'Armenia, suscitando una numerosa migrazione di armeni dalla Georgia verso la madrepatria<sup>834</sup>. La Repubblica venne poi

---

831 G. Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, cit., Tbilisi 2006, p. 22

832 A. Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, cit. p. 83

833 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit. pp. 68, 69

834 A. Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, cit. p. 84

occupata dall'Armata Rossa il 16 febbraio 1921, nonostante fosse stata riconosciuta indipendente anche dalla Rsf Russia con il trattato di pace del 7 maggio 1920<sup>835</sup>, ed incorporata nella Repubblica Socialista Federativa Sovietica Transcaucasica. L'incorporazione nella Transcaucasia fu avversata da parte della dirigenza georgiana, che vi vedeva un'inaccettabile diminuzione dello Status della Georgia<sup>836</sup>. La Rsf Transcaucasica verrà a sua volta sciolta nel 1936 e la Rss georgiana resterà quindi repubblica dell'Unione Sovietica fino al suo scioglimento.

Ruolo fondamentale nella costruzione della identità georgiana sono la lingua, scritta con un proprio alfabeto, e la religione cristiana ortodossa<sup>837</sup>, elemento importante in un'area geografica caratterizzata dalla presenza musulmana nelle zone confinanti (in Turchia, Azerbaigian e in alcuni soggetti della federazione russa nel Caucaso del nord). L'importanza dell'aspetto religioso è evidenziato anche dal fatto che, come già accennato e vedremo meglio in seguito, l'autonomia dell'Adžara fu giustificata, già in epoca sovietica per la questione religiosa.

Gli ultimi anni dell'Unione Sovietica sono caratterizzati dall'emersione di movimenti nazionalisti. Zviad Gamsakhurdia, futuro primo presidente della Georgia indipendente, nel 1987 fondò la *Società Čavčavadze* il cui scopo era la salvaguardia di “lingua, religione, madrepatria”. Al contempo il Partito Nazionale Georgiano proponeva la costituzione di uno Stato indipendente georgiano cristiano<sup>838</sup>.

Il movimento nazionale georgiano, pur frammentato tra diversi gruppi, fu promotore di diverse manifestazioni indipendentiste che caratterizzarono quel travagliato periodo. Da ricordare in particolare quella del 9 aprile 1989, che vide l'intervento repressivo, su richiesta del governo locale, delle truppe sovietiche, che causò diciannove vittime e un alto numero di feriti, e che portò anche alla sostituzione, su impulso di Mosca, dei vertici politici georgiani, screditati in seguito alla

---

835 B. Nahaylo, V. Swoboda, *Disunione Sovietica*, cit. pp. 68, 69

836 F. Hirsch, *Empire of Nations*, cit., p. 116. In particolare cfr. *ivi* pp. 114-123 la polemica sull'uso dei termini *nacional'nost'* e *narodnost'* in occasione del censimento del 1926, dove il primo termine era considerato rappresentare una “categoria culturale e politica” mentre il secondo aveva maggior valenza etnica ed etnografica. I rappresentanti della Georgia premevano per l'utilizzo di *nacional'nost'*, in quanto sostenevano che quella georgiana era già una nazione sviluppata.

837 *Infra*, paragrafo 4 e capitolo X, paragrafo 2.3

838 S. T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition. Nation-Building and Conflict*, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. 1994, pp. 115, 116

repressione<sup>839</sup>. La nuova dirigenza liberò i principali leader nazionalisti: Zviad Gamsakhurdia, Merab Kostava e Giorgi Čanturia. Nell'agosto 1989 fu approvata una legge sulle lingue che stabiliva che il georgiano fosse l'unica lingua ufficiale. In settembre il segretario del Partito Comunista georgiano, Givi Gumbaridze, chiese al plenum del Comitato Centrale del Pcus che alla Repubblica fosse riservata la competenza di gestire le proprie questioni nazionali (etniche) interne. A novembre il Soviet Supremo della Georgia dichiarò di riservarsi il potere di dichiarare nulle le leggi dell'Unione che fossero contrarie agli interessi della Repubblica e nel marzo 1990 proclamò la sovranità della Georgia e la nullità dei trattati dell'Unione successivi al 1921, dichiarando come la Georgia fosse uno stato occupato ed annesso, legalizzando al contempo i partiti d'opposizione<sup>840</sup>.

Il 28 ottobre 1990 si svolsero le prime elezioni multipartitiche, che videro l'affermazione della coalizione Tavola Rotonda-Blocco Georgia Libera di Zviad Gamsakhurdia, che ottenne il 64% (155 seggi su 250). Il Partito Comunista ottenne solo il 29,6% (64 seggi), riscontrando un consenso maggiore nelle zone abitate da minoranze nazionali, ostili alle proposte nazionaliste. In Ossezia del sud le elezioni furono boicottate, sostituite da proprie elezioni locali il 9 aprile. In seguito alle elezioni, Gamsakhurdia fu nominato presidente del Soviet Supremo.

Il 31 marzo 1991 si tenne il referendum per l'indipendenza del paese, che ottenne il 90,08% dei consensi e venne proclamata il successivo 9 aprile. Il 26 maggio le elezioni presidenziali videro l'affermazione di Gamsakhurdia con l'86,5% dei voti.

Il governo di Gamsakhurdia fu caratterizzato da autoritarismo e violazioni dei diritti umani<sup>841</sup>, nonché da una forte retorica nazionalista.

Il tentato colpo di Stato contro Gorbačëv dell'agosto 1991, portò ad una serie di tensioni anche in Georgia: il primo ministro Tengiz Sigua si dimise con due ministri il 19 agosto, passando all'opposizione. Nello stesso mese il Presidente destituì Tengiz Kitovani da capo della Guardia Nazionale della Georgia (costituita dallo stesso

---

839 E. Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, The Royal Institute of International Affairs, Londra 1999, p. 12

840 Christopher Zürcher, *Georgia's Times of Troubles, 1989-1993*", in Bruno coppieters, Robert Legvold (cur.), *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*, The MIT Press, Cambridge, 2005, p. 90, 91

841 Cfr. *Conflict in Georgia, Human Rights Violations by the Government of Zviad Gamsakhurdia*, News from Helsinki Watch, Vol. No. 3, Issue No. 16, 27 dicembre 1991

Gamsakhurdia nel dicembre 1990), venendo accusato da quest'ultimo di voler sciogliere la guardia su ordine dei golpisti di Mosca. Kitovani si rifiutò di obbedire e lasciò Tbilisi con la maggior parte delle sue truppe il 24 agosto, quando il colpo di Stato era ormai già stato sconfitto. Nel dicembre 1991 fu liberato Džaba Ioseliani, capo della milizia paramilitare dei *Mkredioni* (Cavalieri), fatto arrestare a febbraio dal Presidente. Sigua, Ioseliani e Kitovani si fecero promotori di un colpo di Stato: il 22 dicembre 1991 circa cinquecento uomini della Guardia Nazionale entrarono a Tbilisi e il 2 gennaio fu annunciata la destituzione del presidente Gamsakhurdia, che fu costretto all'esilio, e la costituzione di un consiglio militare con a capo Kitovani e Ioseliani. Il consiglio invitò l'ex ministro degli esteri sovietico Eduard Ševardnadze come capo del governo provvisorio, che tornò il 7 marzo e fu quindi posto al vertice del parlamento, ruolo in cui svolse le funzioni di Capo dello Stato. Il governo di transizione dovette confrontarsi con tre fronti d'opposizione armata: i sostenitori di Gamsakhurdia, che si riorganizzarono specialmente in Samegrelo (Megrelia), nel nord-ovest del paese<sup>842</sup>, e le crisi in Abcasia e Ossezia meridionale, di cui parleremo in maggior dettaglio in seguito. Ševardnadze verrà eletto nelle prime elezioni presidenziali del dopo golpe nel 1995.

Per quanto riguarda l'attribuzione della cittadinanza dopo l'indipendenza, la Legge *sulla cittadinanza* del 1993 ha garantito lo status di cittadini a tutti i sovietici residenti nella Repubblica al momento dell'indipendenza<sup>843</sup>, parimenti a quanto accaduto in Ucraina e a differenza, ad esempio, delle repubbliche baltiche.

#### *4. La questione religiosa*

La questione religiosa è di particolare importanza nella realtà sociale della Georgia e strettamente collegata all'identità nazionale. I georgiani ortodossi rappresentano la maggioranza della popolazione (65%), i russi ortodossi sono il 10%, gli armeni

---

842 Shireen T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition: Nation Building and conflict*, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 1994, p. 128

843 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, ECMI Working Paper 28, European Centre for Minority Issues, Flensburg, October 2006, p. 9

ortodossi 8%, i musulmani l'11%, mentre il 6% si dichiara di altre religioni o ateo<sup>844</sup>. L'*Advisory Committee* ha dato notevole spazio al ruolo della Chiesa nella sua Seconda opinione, rilevando che i rapporti tra gruppi religiosi sono più tesi rispetto a quelli interetnici e che negli ultimi anni queste tensioni sono addirittura aumentate. L'appartenenza alla Chiesa nazionale viene annoverata tra i caratteri di ciò che costituisce un vero georgiano anche nella retorica politica e la predominanza della Chiesa ortodossa rispetto alle altre confessioni religiose è evidente.

Accade quindi che viene creata un'identità tra l'essere georgiano e l'essere georgiano ortodosso, tanto che, anche nelle raccolte di dati, spesso l'appartenenza religiosa viene attribuita automaticamente sulla base della qualificazione etnica, quindi chi si identifica come georgiano viene automaticamente indicato come ortodosso<sup>845</sup>.

La presenza della Chiesa ortodossa georgiana nel dibattito pubblico è particolarmente penetrante. Per esempio vedremo, occupandoci della Legge *sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione*<sup>846</sup> del 2014, come la Chiesa si sia risolutamente opposta alla sua approvazione, in particolare per quanto riguarda i riferimenti all'orientamento sessuale ed all'identità di genere. Allo stesso modo la Chiesa continua a contrastare la ratifica della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. L'Arcidiacono Mikael Boktovel, segretario del Patriarca Ilia II, ha dichiarato che la Carta «nella nostra opinione è inaccettabile perché causerebbe il rafforzamento dei movimenti separatisti e creerebbe problemi nuovi e molto difficili per il nostro paese»<sup>847</sup>. L'*Advisory Committee* rileva come il ruolo della Chiesa nel creare un ambiente sociale ostile alla applicazione di alcuni diritti contenuti nella legge contro la discriminazione sia «immensamente influente» e questo scoraggia le vittime di discriminazione a cercare assistenza legale, nonché dissuade alcuni legali

---

844 Bruce A. Robinson, *Religious Intolerance in the Republic of Georgia*, Ontario Consultants on Religious Tolerance, 5 settembre 2002, [http://www.religioustolerance.org/rt\\_georg.htm](http://www.religioustolerance.org/rt_georg.htm)

845 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 18, 61

846 Legge della Georgia *sull'eliminazione di tutte le discriminazioni*, No. 2391 IIs, 2 maggio 2014, sito web 07.05.2014

847 *Georgian Orthodox Church Against Minority Languages Charter*, Democracy and Freedom Watch, 1 aprile 2013, in <http://ocl.org/georgian-orthodox-church-against-minority-languages-charter/>

da offrire le proprie prestazioni professionali a rappresentanti delle minoranze<sup>848</sup>. La Chiesa non promuove il rispetto per la diversità ma al contrario opera per instillare un senso di superiorità di tutto ciò che è georgiano ortodosso. In questo modo un'atmosfera di intolleranza diventa la norma, come emerge anche dai media<sup>849</sup>. Rispetto al 2012, il ruolo della Chiesa è aumentato nelle scuole, ove il principio di laicità viene spesso contrastato, attraverso la partecipazione a pratiche religiose ortodosse e l'indottrinamento degli studenti, e dove spesso si assiste ad atteggiamenti intolleranti anche da parte di insegnanti e amministratori scolastici, nonostante la legge definisca la scuola come uno spazio neutrale, dove il proselitismo e l'assimilazione forzata sono vietati. Il problema è particolarmente evidente in Adžara e, in misura minore, nelle regioni maggiormente abitate dalle minoranze e in quella di Tbilisi<sup>850</sup>.

Non sono mancati inoltre atti intimidatori e violenti contro le minoranze religiose (in particolare testimoni di Geova e islamici) nonché contro la comunità Lgbtq, ai quali hanno preso parte anche membri del clero ortodosso, motivati dalla difesa della fede, come denunciato da Amnesty International<sup>851</sup>. In diverse occasioni anche i vertici della Chiesa si sono espressi duramente contro le altre comunità religiose: per esempio nel 2002 un portavoce di Ilia II, Zurab Ckhovrebadze, aveva definito i testimoni di Geova «una quinta colonna le cui attività sono rivolte contro la Georgia» e Levan Pirckhalaišvili, segretario del Patriarca, aveva scritto al proprietario di uno stadio per intimargli di non affittare loro la struttura sportiva per non suscitare «la giusta indignazione di larghe fasce della popolazione»: l'evento era per questo stato cancellato<sup>852</sup>.

---

848 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 24

849 *Ivi*, para. 48, 141

850 *Ivi*, para. 62

851 Cfr. pagina internet di Amnesty International sulla Georgia: «Overview: Religious and sexual minorities continued to face discrimination and violence and in several instances were unable to exercise their right to freedom of assembly». In <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/georgia/>

852 B. A. Robinson, *Religious Intolerance in the Republic of Georgia*, cit.

## 5. *Le crisi in Abcasia e Ossezia del Sud*

Il percorso che porta la Georgia all'indipendenza è segnato dalla comparsa di conflitti interetnici nell'area, in particolare nelle regioni dell'Abcasia e dell'Ossezia del Sud. La sempre più chiara caratterizzazione della Georgia come Stato nazionale e lo sviluppo di politiche nazionaliste, nonostante la presenza di gruppi minoritari anche di ragguardevole consistenza, provocarono infatti la reazione delle due regioni settentrionali abitate da minoranze.

Da notare che solo le regioni settentrionali, come vedremo, sono state interessate da situazioni di conflittualità armata, mentre le regioni di Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli, pur abitate da minoranze consistenti, non videro la proposizione di moti indipendentisti armati. Secondo Christopher Zürcher, questo è dovuto a diverse ragioni: la prima sarebbe l'esistenza in Ossezia e Abcasia di strutture istituzionali di autonomia già dall'epoca sovietica, che permisero una maggiore mobilitazione. La seconda è la mancata volontà di intervento di Armenia e Azerbaigian a sostegno delle proprie minoranze in Georgia, in quanto il conflitto tra i due paesi per il Nagorno-Karabakh rendeva non auspicabile l'apertura di una nuova situazione di crisi e magari di un nuovo fronte con la Georgia<sup>853</sup>.

Come già ricordato, nell'agosto 1989 il Soviet Supremo della Repubblica approvò la legge che stabiliva che il georgiano fosse l'unica lingua di Stato. Per quanto riguarda la regioni possiamo osservare una sorta di “guerra delle leggi” simile a quella che abbiamo visto tra Crimea e Ucraina.

### 5.1 *Il conflitto in Ossezia del Sud*

L'Ossezia meridionale, secondo il censimento del 1989, aveva una popolazione composta al 66,2% di osseti e al 29% di georgiani. Da parte georgiana si considerava la minoranza osseta non autoctona, pur essendo giunta nella regione nel XVII secolo<sup>854</sup>. Dato che solo una minoranza della popolazione dell'Ossezia era in grado di esprimersi in georgiano, la legge sulla lingua di Stato portò il Soviet regionale della

853 C. Zürcher, *Georgia's Times of Troubles, 1989-1993*, cit., p. 99

854 S. T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition: Nation Building and conflict*, cit., p. 123

regione a dichiarare l'osseto lingua ufficiale locale. Inoltre il 10 novembre 1989 il Soviet regionale inviò al Soviet Supremo della Georgia e a quello dell'Unione Sovietica la richiesta di vedersi riconosciuto lo status di Repubblica Autonoma. Il Soviet georgiano rigettò la richiesta, ritenendola un attentato all'integrità territoriale del paese<sup>855</sup>.

Il 23 novembre una manifestazione filogeorgiana a Ckhinvali, guidata da Gamsakhurdia e Gumbaridze, fu impedita dalle truppe di Mosca e vi furono scontri nei villaggi attorno alla capitale dove i filogeorgiani avevano ripiegato<sup>856</sup>. In seguito a ciò il gruppo nazionalista osseto *Ademon Nykas* ("l'Assemblea del Popolo") costituì proprie milizie paramilitari<sup>857</sup>.

Il 20 settembre 1990, il Soviet sud-osseto proclamò unilateralmente la trasformazione della regione autonoma nella Repubblica Democratica Sovietica dell'Ossezia del Sud, separandosi quindi dalla Rss della Georgia e chiedendo di aderire direttamente all'Unione Sovietica<sup>858</sup>, conseguentemente non partecipando alle elezioni parlamentari georgiane dell'ottobre 1990 ed invece svolgendone di proprie il 9 dicembre. Mosca proclamò allora lo stato d'emergenza per i distretti a maggioranza osseta della regione<sup>859</sup>.

In seguito alle elezioni multipartitiche, il Soviet Supremo georgiano rispose sopprimendo lo status di regione autonoma dell'Ossezia del Sud ed annullando le elezioni locali<sup>860</sup>.

Il 5 gennaio 1991 circa cinquemila uomini della Guardia Nazionale georgiana e miliziani locali entrarono a Ckhinvali, scontrandosi con le truppe paramilitari ossete che le costrinsero a ripiegare fuori città, assediandola<sup>861</sup>. Il 7 gennaio Gorbačëv emise un decreto che dichiarava nulli la soppressione dell'autonomia sud-osseta da parte del

---

855 *Ibidem*

856 Alexei Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, in Bruno Coppieters (cur.), *Contested Borders in the Caucasus*, VUB Press, Bruxelles, 1996, reperibile in <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0101.htm>

857 C. Zürcher, *Georgia's Times of Troubles, 1989-1993*, cit., p. 91

858 *Ivi*, p. 92

859 Ghia Nodia, *Political Turmoil in Georgia and the Ethnic Policies of Zviad Gamsakhurdia*, in Bruno Coppieters (cur.), *Contested Borders in the Caucasus*, VUB Press, Bruxelles, 1996, reperibile in <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0201.htm>

860 S. T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition: Nation Building and conflict*, cit., p. 123

861 E. Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, cit., p. 74



Soviet Supremo della Georgia e la dichiarazione di secessione dalla Georgia del Soviet regionale osseto, disponendo al contempo l'abbandono del territorio osseto da parte di tutte le truppe militari, con l'esclusione di quelle di Mosca. Il decreto fu ignorato ed il conflitto continuò.

Il 17 marzo l'Ossezia del Sud partecipò al referendum per il mantenimento dell'Urss, boicottato invece dalla Georgia, esprimendosi a larghissima maggioranza per il mantenimento dell'Unione.

La guerra continuò fino all'intervento della Federazione Russa che, ormai dopo lo scioglimento dell'Unione Sovietica, inviò proprie truppe nella regione in una dichiarata funzione di peacekeeping nel giugno 1992<sup>862</sup>, andando a congelare la situazione di indipendenza di fatto dell'Ossezia meridionale che permane tutt'oggi: l'Accordo di Soçi del 22 giugno 1992 stabilì il cessate il fuoco e la presenza di una forza congiunta di stabilizzazione formata da militari russi, georgiani ed osseti<sup>863</sup>.

## *5.2 Il conflitto in Abcasia*

Il 25 agosto 1990, Il Soviet Supremo della Repubblica Autonoma abcasia proclamò la separazione di questa dalla Georgia, chiedendo l'adesione diretta all'Urss come repubblica dell'Unione. In dicembre il parlamento abcaso elesse Vladislav Ardzinba presidente e, come l'Ossezia del Sud, l'Abcasia partecipò al referendum per il mantenimento dell'Unione Sovietica dell'agosto 1991, rifiutando il boicottaggio georgiano ed approvando la proposta con il 98,4% dei votanti (affluenza 52,4% degli aventi diritto). Il contrasto con Tbilisi si acuì con la minaccia di Gamsakhurdia di sciogliere il parlamento abcaso e di revocare lo status di Repubblica Autonoma alla regione<sup>864</sup>. Il successivo intervento di Mosca, richiesto da Ardzinba, che vide il dispiegarsi di truppe russe a Sukhumi, capitale della regione, spinse il governo georgiano al negoziato, che in particolare si indirizzò verso l'approvazione di una legge elettorale basata su quote etniche dei seggi parlamentari della Repubblica Autonoma, in base alle quali ai georgiani sarebbero andati 26 seggi su 65, 28 agli

---

862 E. Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, cit., p. 74

863 A. Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, cit.

864 *Ibidem*

abcasì (quindi con una sovrarappresentanza rispetto all'effettivo rapporto demografico con la popolazione georgiana) ed alle restanti minoranze, in particolare quella russa (14,3% della popolazione) e armena (14,6%), i rimanenti 11 seggi<sup>865</sup>.

Questa soluzione tuttavia venne contestata dai deputati di nazionalità georgiana che cominciarono a boicottare le sedute del parlamento, creando strutture parallele e sostenuti da uno sciopero della popolazione georgiana. In risposta, a giugno, la Guardia Nazionale abcasita occupò il ministero degli affari interni della Repubblica, controllato da esponenti della comunità georgiana, per insediare un esponente politico vicino ad Ardzinba<sup>866</sup>.

Il 23 luglio il Soviet abcasita ripristinò la Costituzione del 1925, che definiva l'Abcasia Repubblica sovrana, senza tuttavia il voto dei deputati georgiani e quindi senza il raggiungimento dei due terzi previsto per le modifiche costituzionali. In risposta, il 14 agosto la Guardia Nazionale georgiana occupò Sukhumi, scontrandosi con le milizie abcasite, le truppe russe ed i volontari provenienti dal Caucaso del Nord. In realtà è discusso se tanto l'intervento della Guardia Nazionale Georgiana quanto la partecipazione al conflitto delle truppe russe sia da attribuirsi ad un'esplicita volontà di Tbilisi e Mosca, o piuttosto all'iniziativa di comandanti locali<sup>867</sup>. Il cessate il fuoco fu stabilito nel settembre 1992, in un incontro tra Ševardnadze e Ardzinba mediato dal presidente russo El'cin, e prevedeva la permanenza di truppe georgiane in Abcasia laddove fossero presenti<sup>868</sup>. Tuttavia l'accordo fu ben presto violato dalla Guardia Nazionale di Kitovani che cercò di espandere le aree sotto il proprio controllo, giungendo nuovamente al conflitto con le truppe abcasite, le quali di fatto prevalsero.

Nel luglio 1993 fu riproposto un cessate il fuoco, sottoscritto a Soči da Georgia, Abcasia e Russia: si prevedeva il ritiro delle truppe georgiane e il disarmo reciproco. La vicenda abcasita andò quindi ad intrecciarsi con il conflitto georgiano seguito alla destituzione di Gamsakhurdia. I sostenitori del deposto presidente utilizzarono l'accordo, visto come una definitiva rinuncia alla regione, contro Ševardnadze,

---

865 C. Zürcher, *Georgia's Times of Troubles, 1989-1993*, cit., p. 95

866 A. Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, cit.

867 M. Goodman, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, Brassey's, Londra 2001, p. 265

868 A. Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, cit.

venendo peraltro rafforzati dalle truppe ritirate dalla Repubblica separatista<sup>869</sup>. Inoltre truppe georgiane attaccarono il parlamento di Sukhumi, violando gli ordini di Ševardnadze stesso. Nel settembre 1993 la controffensiva abcasia avanzò rapidamente occupando (o liberando) Sukhumi il 27 settembre<sup>870</sup>. La Russia pur contestando l'attacco abcaso, decise di evitare un coinvolgimento diretto<sup>871</sup>.

In ottobre Ševardnadze chiese l'intervento della Russia per aiutarlo a fermare la insurrezione dei fedeli di Gamsakhurdia e a pacificare l'Abcasia, dov'era appena stato sconfitto. Il presidente russo Boris Elc'in, peraltro appena uscito vittorioso in patria dallo scontro con il Parlamento, chiese in cambio l'ingresso della Georgia nella Comunità degli Stati Indipendenti e la possibilità per la flotta della Federazione di utilizzare i porti georgiani. Il 4 novembre la Russia intervenne militarmente e Gamsakhurdia si suicidò, mettendo fine alla guerra civile<sup>872</sup>. Nel maggio 1994 fu sottoscritto un cessate il fuoco che stabilizzò l'indipendenza di fatto dell'Abcasia, che prevedeva il dispiegamento di una forza d'interposizione della Csi (formata in realtà esclusivamente da militari russi) nonché di una missione di osservatori delle Nazioni Unite (Unomig)<sup>873</sup>.

#### *6. La rappresentanza politica delle minoranze*

In Georgia, la rappresentanza politica delle minoranze negli organi dello Stato è ancora insufficiente.

Il Parlamento georgiano (monocamerale) è composto da 150 membri. In base all'articolo 49 punto 1<sup>874</sup> e 50 punto 2<sup>875</sup> della Costituzione ed al Codice Elettorale

---

869 *Ibidem*

870 Carolyn McGiffert, Melvin Allan Goodman, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, Brassey's, Londra, 2001, p. 268

871 A. Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, cit.

872 C. McGiffert, M. A. Goodman, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, cit., p. 269

873 E. Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, cit., p. 78

874 Article 49. 1. Before the conditions under Article 4 of the Constitution of Georgia have been created, the Parliament of Georgia shall consist of 77 members elected by a proportional voting system and 73 members elected by a majoritarian voting system. The MPs shall serve for a term of four years based on universal, equal, and direct suffrage through secret ballot. (punti 2-4 omissis).

875 Article 50. (punto 1 omissis) 2. MP seats, as a result of an election held under the majoritarian system, shall be distributed only among political associations and electoral blocks that have

della Georgia del 2011, 77 deputati sono eletti con sistema proporzionale con sbarramento al 5% e 73 in collegi uninominali<sup>876</sup>. Si è venuto affermando un sostanziale bipartitismo, che ha portato alla conquista, alle elezioni del 2012, di 85 seggi da parte della coalizione Sogno Georgiano-Georgia Democratica di Bizdina Ivanašvili (54,85%), osservatore nel Partito del Socialismo Europeo, che guidava una coalizione con partiti minori assai eterogenea, che includeva liberali filo-occidentali, nazionalisti ed esponenti dell'amministrazione Ševardnadze<sup>877</sup>. Seconda forza politica è rimasto il Movimento Nazionale Unito, fondato da Mikhail Saakašvili e che era la principale forza politica affermata con la Rivoluzione delle Rose, che ha ottenuto 65 seggi con il 40,34% dei voti. Nessun altro partito ha superato lo sbarramento (la terza coalizione, l'Unione Cristiana Democratica si è fermata al 2,09%), tuttavia nel 2014 il partito Liberi Democratici-Nostra Georgia ha abbandonato la coalizione Sogno Georgiano, costituendo un nuovo gruppo parlamentare d'opposizione con 8 deputati.

Per quanto riguarda la partecipazione delle minoranze, le normative georgiana pone, per la presentazione dei partiti, dei limiti che possono inficiare la costituzione di liste in rappresentanza dei gruppi minoritari. Questo è certamente dovuto ai conflitti separatisti che hanno interessato il paese agli inizi degli anni '90 del '900, tuttavia è da rilevare che la Georgia è pressoché l'unico Stato, tra quelli che hanno ratificato la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, a mantenere una normativa così rigida<sup>878</sup>. L'articolo 26 della Costituzione esprime infatti una forma di democrazia protetta<sup>879</sup>, proibendo la formazione di partiti che attentino all'integrità

---

obtained at least 5% of votes from those participating in the elections. (...) (punti 2(1), 3, 3(1), 4, 5 omissis).

876 Legge Organica della Georgia, Codice Elettorale della Georgia, N5636-ES, adottata il 27.11.2011, articolo 109 comma 1, articolo 125 comma 4.

877 Attualmente la maggioranza è costituita 46 seggi al gruppo parlamentare Sogno Georgiano, 9 ai Repubblicani, 6 ai Conservatori, 6 al Forum Nazionale, 6 a L'Industria Salverà la Georgia, 6 agli Indipendenti – per Regioni Potenti, 6 indipendenti. Per la composizione dei gruppi parlamentari del parlamento georgiano v. il sito del parlamento: <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/fraqciebi-6>

878 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: A Feasibility Study*, Ecmi Working Paper 28, European Centre for Minority Issue, Flensburg, October 2006, p. 24

879 Article 26. (...) 3. The formation and activity of such public and political associations aiming at overthrowing or forcibly changing the constitutional structure of Georgia, infringing upon the independence and territorial integrity of the country or propagandising war or violence, provoking national, local, religious or social animosity, shall be impermissible. (...)

territoriale del paese o che «provochino animosità nazionale, locale, religiosa o sociale», definizione che può avere significato molto ampio e di una certa vaghezza, ed ha impedito la presentazione alle elezioni di partiti espressione di rivendicazioni locali.

Allo stesso modo l'articolo 5 comma 2<sup>880</sup> della Legge Organica della Georgia *sulle unioni politiche dei cittadini*<sup>881</sup> proibisce la formazione e l'attività di partiti che «interferiscano con l'integrità territoriale del paese» o «accendano una faida nazionale, di comunità, religiosa o sociale».

Ancora, l'articolo 45 comma 3<sup>882</sup> del già citato Codice Elettorale, utilizza una formula simile, proibendo la presentazione di programmi elettorali che contrastino l'integrità nazionale e che agitano, tra il resto, «lo scontro religioso e etnico».

Tutto questo ha dunque impedito la presentazione di partiti politici esplicitamente territoriali ed espressione di minoranze. *L'Advisory Committee* ha criticato questa scelta, in quanto partiti fondati su un principio territoriale o regionale permetterebbero una miglior rappresentanza delle minoranze negli organi elettivi. La tutela dell'integrità nazionale dovrebbe essere garantita considerando caso per caso le varie situazioni e non attraverso una proibizione generalizzata<sup>883</sup>.

Per quanto riguarda quindi l'espressione di voto degli appartenenti ai gruppi minoritari, essa si dirige verso partiti nazionali: alle elezioni parlamentari del 2012 si è vista, nelle regioni dove essi sono più presenti (Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli), una prevalenza del voto verso il Movimento Nazionale Unito.

Comunque le minoranze sono poco rappresentate nel sistema politico e nelle strutture dello Stato. Per esempio oggi solo tre deputati appartengono alla minoranza armena e

---

880 Article 5. (...) 2. It is impermissible to form and operate a party, which is aimed at subversion or forced change of constitutional order of Georgia, infringement upon the country's independence, interference with its territorial integrity or which propagates war or violence or kindles a national, community, religious or social feud. (...)

881 Legge Organica della Georgia *sulle Unioni Politiche dei Cittadini*, N 1028-IS, 31.10.1997

882 Article 45. (...) 3. Election subjects and their supporters have a right to present a program of further activity. The election program shall not contain propaganda of war and violence, overthrowing the existing state and social order or replacing it through violence, violating the territorial integrity of Georgia, calling to foster national hatred and enmity, religious and ethnic confrontation.

883 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 117

tre a quella azera<sup>884</sup>, che sono le minoranze più consistenti; identica situazione si riscontrava nella legislatura precedente (2008-2012), per la quale era stato anche sottolineato come questi deputati partecipassero non spesso alle discussioni, data una conoscenza non fluente del georgiano<sup>885</sup>. La rappresentanza parlamentare è andata in realtà via via diminuendo con gli anni: nella legislatura tra il 2004 e il 2008 i parlamentari appartenenti a minoranze erano nove e, tra il 1999 e il 2004, quattordici<sup>886</sup>. Inoltre ci sono ben pochi funzionari di alto grado di origini minoritarie, specialmente a livello centrale. Anche a livello regionale Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli non hanno mai avuto un governatore armeno o azero. Le minoranze tendono invece ad essere maggiormente rappresentate a livello locale<sup>887</sup>. Nel 2011 gli armeni erano l'87,5 e il 90% dei consiglieri locali di Akhalkalaki e Ninocminda e il 30,7 del distretto maggiormente misto di Akhalcikhe. Inoltre, nei primi due distretti, le posizioni di vertice (come per esempio quelle di sindaco o capo della polizia) erano tutte appannaggio di armeni. Al contrario gli azeri in Kvemo-Kartli erano proporzionalmente meno rappresentati, componendo il 55,17, il 38,46 e il 38,46 dei consigli dei distretti di Manreuli, Dmanisi e Bolnisi, con una maggior presenza di georgiani etnici nei posti di vertice<sup>888</sup>. L'*Advisory Committee*, nella sua Opinione del 2015, ritiene le minoranze ben rappresentate a livello di *sakrebulo* nei territori ove costituiscono la maggioranza della popolazione (come appunto in Džavakheti)<sup>889</sup>. Considerando complessivamente anche gli altri distretti del paese, rileviamo comunque una sottorappresentanza delle minoranze: alle elezioni locali del 2006 solo

---

884 Garcés De Los Fayos, *Minorities in the South Caucasus: New Visibility amid Old Frustration*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_104, June 2014, p. 20

885 Salvatore Freni, *Georgia as an Ethnic Democracy, a Study on the Azerbaijani and Armenian Minorities under Mikheil Saakashvili*, September 2011, p. 31, reperibile in <http://www.minorities-network.org/resources/georgia-ethnic-democracy-study-azerbaijani-armenian-minorities-undermikheil-saakashvili/>

886 J. Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: A Feasibility Study*, cit., p. 24

887 Garcés De Los Fayos, *Minorities in the South Caucasus: New Visibility amid Old Frustration*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_104, June 2014, p. 20

888 S. Freni, *Georgia as an Ethnic Democracy, a Study on the Azerbaijani and Armenian Minorities under Mikheil Saakashvili*, cit., pp. 30, 31

889 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 115

il 9,27% dei consiglieri dei *sakrebulo* (consigli municipali) appartenevano alle minoranze nazionali, che rappresentano però il 16,25% della popolazione<sup>890</sup>. Nel governo solo un ministro su diciassette apparteneva a una minoranza (precisamente un ministro osseto)<sup>891</sup>. L'appartenenza partitica degli eletti al parlamento nazionale è varia: dei tre deputati azeri due sono di Sogno Georgiano (Makhir Darziev e Ali Mamedou) ed uno del Movimento Nazionale Unito (Azer Suleimanov), i deputati armeni Samvel Petrosian e Enzel Mkoian sono del MNU, mentre l'abcaso Vladimer Ačba è di SG. Un deputato osseto, Leri Khabelov, è stato eletto con SG.

È stato comunque evidenziato come i votanti armeni ed azeri alle elezioni del 2012 abbiano sostenuto ampiamente il MNU, che ha ottenuto in media il 74,7% nei distretti a maggioranza armena di Akhalkalaki, Ninocminda e Calka. Nei distretti azeri di Marneuli, Dmanisi e Bolnisi il MNU ha ottenuto il 71,91%. Tale successo è da attribuirsi, secondo l'ufficio regionale di Tbilisi del Centro europeo per le questioni minoritarie (Ecmi), all'abitudine di votare per il partito di governo, retaggio dell'epoca sovietica, e alla capacità del MNU di collaborare con le classi dirigenti locali<sup>892</sup>. Proprio per la nota tendenza a votare per il partito di governo, le forze d'opposizione peraltro tendono a non impiegare molte energie nella campagna elettorale nelle regioni interessate e non cercano di far appello alle minoranze<sup>893</sup>.

Il comportamento elettorale delle minoranze meno numerose rispetto a quelle azere e armena è più variato, con la minoranza kist in Pankisi Gorge che ha sostenuto per lo più SG, partito che ha avuto la maggioranza anche nei villaggi osseti del distretto di Gori<sup>894</sup>. Non possiamo quindi identificare un partito specifico come beneficiario privilegiato del voto delle minoranze in generale, pur ribadendo l'ampio consenso a favore del MNU nelle regioni a maggioranza azera e armena.

---

890 Giorgi Sodia, *Institutions of Georgia for Governance on National Minorities*, Ecmi Working Paper 43, European Centre for Minority Issue, Flensburg, September 2009, p. 34

891 J. Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: A Feasibility Study*, cit., p. 23

892 *Minorities in 2012 Parliamentary Elections Observatory*, European Centre for Minority Issues, Caucasus Tbilisi Regional Office, 2012 reperibile in [http://www.ecmcaucasus.org/upload/Post\\_election\\_observations.pdf](http://www.ecmcaucasus.org/upload/Post_election_observations.pdf)

893 S. Freni, *Georgia as an Ethnic Democracy, a Study on the Azerbaijani and Armenian Minorities under Mikheil Saakashvili*, cit., p. 31

894 *Minorities in 2012 Parliamentary Elections Observatory*, European Centre for Minority Issues, Caucasus Tbilisi Regional Office, 2012 reperibile in [http://www.ecmcaucasus.org/upload/Post\\_election\\_observations.pdf](http://www.ecmcaucasus.org/upload/Post_election_observations.pdf)

Data la difficoltà di costituirsi in partito politico, le minoranze hanno comunque dato vita ad una serie di associazioni e organizzazioni non governative<sup>895</sup>. Secondo dati del 2006 in Georgia operano circa 120 organizzazioni non governative orientate alla tutela delle minoranze, che si occupano di beneficenza, protezione dei diritti umani e svolgono opera culturale ed educativa<sup>896</sup>.

Per quanto riguarda infine l'effettiva partecipazione dei membri delle minoranze al processo politico ed elettorale, l'*Advisory Committee* ha rilevato positivi sforzi in questa direzione, specialmente sottolineando il ruolo della Commissione Elettorale Centrale che ha promosso la partecipazione informata alle elezioni delle minoranze, anche attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro al suo interno, composto da rappresentanti del difensore civico, esperti della società civile e delle organizzazioni internazionali<sup>897</sup>.

---

895 Una lista, probabilmente incompleta, si può trovare nel sito  
<http://www.diversity.ge/eng/resources.php?coi=0|12|12>

896 Guram Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, Ecmi Georgia Occasional Paper 2, European Centre for Minority Issues, Tbilisi, June 2006, pp. 40, 41

897 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 115



## CAPITOLO X

### LE MINORANZE NELLA COSTITUZIONE GEORGIANA

#### *1. La preminenza del tema dell'unità nazionale*

Come abbiamo già fatto con riferimento all'Ucraina, cominciamo l'analisi della normativa georgiana concernente le minoranze muovendo innanzitutto dalla Carta costituzionale. La Costituzione è stata adottata il 24 agosto 1995 ed emendata<sup>898</sup> più volte<sup>899</sup>. L'approvazione della Legge Fondamentale è avvenuta durante il periodo travagliato seguito alla destituzione del presidente Gamsakhurdia, quando il paese era retto dalla presidenza provvisoria di Ševardnadze, poi confermata dalle successive elezioni dell'autunno 1995. S'erano peraltro già verificati e (da poco) stabilizzati i conflitti separatisti in Abcasia e Ossezia del Sud. Abbiamo avuto modo di sottolineare come la Carta abbia risentito del clima politico assai teso di quegli anni e in particolare come la previsione dell'articolo 26 sia appunto effetto del timore del legislatore georgiano verso movimenti che potessero suscitare ulteriori spinte

898 Sulla riforma Costituzionale del 2010 (in vigore dal 2013) che ha ridimensionato i poteri del Presidente, cfr. Francesco Saitto, *Approvata un'ampia riforma della Costituzione che incide, in particolare, sulla forma di governo*, Diritto Pubblico Comparato ed Europeo - DPCE on line 2011-1, <http://www.dpce.it/online>

899 Leggi Costituzionali della Georgia: No 2221 del 20 luglio 1999 - Legislative Herald of Georgia (LHG) I, No 35(42), 28.7.1999, Art. 169; No 2224 del 20 luglio 1999 - LHG I, No 35(42), 28.7.1999, Art. 170; No 260 del 20 aprile 2000 - LHG I, No 15, 25.4.2000, Art. 36; No 826 del 30 marzo 2001 - LHG I, No 9, 10.4.2001, Art. 33; No 1689 del 10 ottobre 2002 - LHG I, No 28, 28.10.2002, Art. 128; No 2597 del 23 luglio 2003 - LHG I, No 23, 12.8.2003, Art. 168; No 3272 del 6 febbraio 2004 - LHG I, No 2, 7.2.2004, Art. 5; No 6 del 23 aprile 2004 - LHG I, No 9, 3.5.2004, Art. 39; No 306 del 1 luglio 2004 - LHG I, No 16, 4.7.2004, Art. 54; No 1010 del 23 febbraio 2005 - LHG I, No 8, 10.3.2005, Art. 57; No 2494 del 23 dicembre 2005 - LHG I, No 1, 4.1.2006, Art. 1; No 2496 del 27 dicembre 2005 - LHG I, No 1, 4.1.2006, Art. 2; No 4133 del 27 dicembre 2006 - LHG I, No 3, 11.1.2007, Art. 44; No 4135 del 27 dicembre 2006 - LHG I, No 3, 11.1.2007, Art. 46; No 4136 del 27 dicembre 2006 - LHG I, No 3, 11.1.2007, Art. 47; No 4137 del 27 dicembre 2006 - LHG I, No 3, 11.1.2007, Art. 48; No 5833 del 11 marzo 2008 - LHG I, No 3, 13.3.2008, Art. 7; No 5853 del 12 marzo 2008 - LHG I, No 3, 13.3.2008, Art. 8; No 343 del 10 ottobre 2008 - LHG I, No 25, 23.10.2008, Art. 164; No 344 del 10 ottobre 2008 - LHG I, No 27, 27.10.2008, Art. 168; No 1675 del 24 settembre 2009 - LHG I, No 29, 12.10.2009, Art. 158; No 2565 del 12 febbraio 2010 - LHG I, No 6, 22.2.2010, Art. 20; No 3710 del 15 ottobre 2010 - LHG I, No 62, 5.11.2010, Art. 379; No 4033 del 15 dicembre 2010 - sito web, 3.1.2011; No 4985 del 1 luglio 2011 - sito web, 14.7.2011; No 5630 del 27 dicembre 2011 - sito web, 9.1.2012; No 6238 del 22 maggio 2012 - sito web, 29.5.2012; No 6239 del 22 maggio 2012 - sito web, 29.5.2012; No 6240 del 22 maggio 2012 - sito web, 29.5.2012; No 6602 del 29 giugno 2012 - sito web, 10.7.2012; No 496 del 25 marzo 2013 - sito web, 27.3.2013; No 1456 del 4 ottobre 2013 - sito web, 16.10.2013. Legge della Georgia No 1674 del 24 settembre 2009 - LHG I, No 29, 12.10.2009, Art. 157.

separatiste ed abbia inficiato la possibilità di rappresentanza a livello nazionale delle minoranze. L'attenzione verso la questione del separatismo emerge già dalla sistematica del testo costituzionale ed infatti riferimenti all'indivisibilità del territorio sono già presenti più volte nei primi articoli.

Vedremo come la Costituzione, pur prevedendo l'esercizio dei diritti delle minoranze all'articolo 38 (che affronteremo da qui a poco), in realtà disciplini in maniera piuttosto superficiale il tema e lo tratti per lo più in rapporto all'integrità territoriale del paese, riferendosi allo sviluppo dei diritti delle minoranze, ed in particolare alla loro autonoma rappresentanza e ad eventuali forme di autogoverno, con attenta prudenza, in quanto potenziale minaccia all'unità nazionale. Questo ha portato l'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, a sottolineare nel primo ciclo di monitoraggio «l'assenza di previsioni costituzionali specifiche sulla protezione delle minoranze nazionali<sup>900</sup>». È diffusa infatti l'opinione che, avendo i cittadini georgiani pari diritti, sarebbe sbagliato accordarne di speciali a specifici gruppi di persone, il che ostacolerebbe la costruzione di una comune identità civica e promuoverebbe invece il particolarismo dei vari gruppi<sup>901</sup>. Troviamo un fondamento ideologico dell'unità nazionale nel preambolo, laddove sono richiamate le «tradizioni secolari di statualità della nazione georgiana»<sup>902</sup>. In seguito l'unità ed indivisibilità del paese è richiamata dall'articolo 1 punto 1 e dall'articolo 2, che analizzeremo in seguito occupandoci specificamente delle questioni territoriali<sup>903</sup>.

I diritti delle minoranze sono garantiti, come sopra ricordato, dall'articolo 38<sup>904</sup> che,

---

900 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 17, 53

901 G. Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, Ecmi, cit., p. 25

902 Preambolo della Costituzione: «We, the citizens of Georgia, whose firm will is to establish a democratic social order, economic freedom, a rule-of-law and a social state, to secure universally recognised human rights and freedoms, to enhance state independence and peaceful relations with other peoples, drawing inspiration from centuries-old traditions of statehood of the Georgian nation and the historical-legal legacy of the Constitution of Georgia of 1921, proclaim the present Constitution before God and the nation» .

903 *Infra*, capitolo XIII

904 Article 38. 1. Citizens of Georgia shall be equal in their social, economic, cultural, and political lives irrespective of national, ethnic, religious, or language origin.

According to universally recognised principles and rules of international law, citizens of Georgia shall have the right to develop their culture freely, use their mother tongue in private and in public,

dopo aver sancito l'eguaglianza dei cittadini «nella loro vita sociale, economica, culturale e politica, indipendentemente dall'origine nazionale, etnica, religiosa o linguistica» (punto 1 comma 1), sancisce il «diritto di sviluppare la loro cultura liberamente, di usare la loro madrelingua in privato e in pubblico, senza alcuna discriminazione e interferenza», «in accordo con i principi universalmente riconosciuti e le regole del diritto internazionale» (punto 1, comma 2).

Il secondo punto dell'articolo fa nuovamente riferimento all'integrità dello Stato affermando che «i diritti delle minoranze devono essere esercitati così da non inficiare la sovranità, il sistema dello Stato, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica della Georgia» (punto 2).

L'articolo 38 riprende quindi il principio di eguaglianza, già sancito nell'articolo 14<sup>905</sup>, nel quale si fa espressamente riferimento, tra l'altro, all'appartenenza nazionale ed etnica, nonché alla razza, al colore della pelle, alla lingua ed alla religione. Nel 2009 l'*Advisory Committee* della Convenzione quadro aveva segnalato la necessità dell'elaborazione di una legislazione completa contro le discriminazioni<sup>906</sup>. Tale legislazione è stata adottata all'unanimità nel maggio 2014<sup>907</sup>, assieme all'istituzione di un “dipartimento dell'eguaglianza” presso l'ufficio del difensore civico, anche se la consapevolezza dei contenuti della legge tra la popolazione rimane bassa. Nel 2012 inoltre è stato novellato il Codice Penale, prevedendo la discriminazione razziale come aggravante in ogni reato, anche se nei fatti rimane scarsamente applicata<sup>908</sup>.

Sotto l'aspetto culturale possiamo citare infine il secondo punto dell'articolo 34<sup>909</sup>,

---

without any discrimination and interference.

2. According to universally recognised principles and rules of international law, minority rights shall be exercised so as not to contradict the sovereignty, state system, territorial integrity, and political independence of Georgia.

905 Article 14. Everyone is born free and is equal before the law regardless of race, colour of skin, language, sex, religion, political or other opinions, national, ethnic and social affiliation, origin, property or social status, place of residence.

906 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 37

907 Legge della Georgia *sull'eliminazione di tutte le discriminazioni*, No. 2391 IIs, 2 maggio 2014, sito web 07.05.2014

908 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 10, 12, 21-24, 28

909 Article 34. (punto 1 omissis) 2. Every citizen of Georgia shall be obliged to protect and preserve their cultural heritage. The State shall protect cultural heritage by law.

dove si statuisce che «ciascun cittadino della Georgia è obbligato a proteggere e preservare il proprio patrimonio culturale». In quest'ambito si lamenta comunque una scarsa presenza di appartenenti a minoranze negli organi direzionali degli enti culturali ed anche la scarsa informazione rispetto alla possibilità di ottenere fondi governativi a sostegno delle proprie attività<sup>910</sup>.

Per completare il quadro delle disposizioni costituzionali, ricordiamo l'articolo 26, che abbiamo già trattato *supra* occupandoci del problema della rappresentanza politica delle minoranze<sup>911</sup>, che vieta la costituzione di partiti politici che contestino l'indipendenza o l'integrità territoriale dello Stato, nonché provochino animosità nazionale, locale, religiosa o sociale.

## *2. I riferimenti agli elementi di costruzione dell'identità nazionale: la lingua e la religione*

### *2.1 La lingua nella Costituzione georgiana*

Per quanto riguarda gli elementi attorno a cui si costruisce l'identità nazionale e quella della minoranza, facciamo innanzitutto riferimento alla questione della lingua. Essa è trattata nell'articolo 8<sup>912</sup>: la lingua ufficiale dello Stato è il georgiano. Con una modifica, introdotta nel 2002<sup>913</sup>, è stata aggiunta la lingua abcasia come ufficiale, assieme al georgiano, nel territorio della Repubblica Autonoma. Da notare che la previsione di co-ufficialità della lingua locale è stata fatta solo con riferimento all'Abcasia in quanto Repubblica Autonoma. Non è stata fatta una previsione analoga né per quanto riguarda l'altra regione indipendente *de facto*, l'Ossezia del sud, in riferimento alla lingua osseta, né per quanto riguarda le altre due regioni abitate in gran parte da minoranze linguistiche, ossia Samckhe-Džavakheti per la lingua

---

910 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 62, 63

911 *Supra*, capitolo IX, paragrafo VI

912 Article 8. The official language of Georgia shall be Georgian. The official language of the Autonomous Republic of Abkhazia shall be Georgian and Abkhazian.

913 Legge Costituzionale della Georgia, No 1689 del 10 ottobre 2002 - Legislative Herald of Georgia I, No 28, 28.10.2002

armena e Kvemo-Kartli per quella azera, che non godono di alcuno status di autonomia. Per quanto riguarda l'Ossezia, nella sua "Iniziativa per la risoluzione pacifica del conflitto nell'Ossezia del Sud" del marzo 2005, il governo georgiano propose che alla lingua Osseta fosse garantito lo status di lingua ufficiale nella regione<sup>914</sup>, tuttavia non pare che tale proposta abbia ad oggi ottenuto seguito. Da ricordare che l'altra Repubblica Autonoma, l'Adžara, è tale in virtù della presenza di una minoranza religiosa islamica e non linguistica, pertanto solo la minoranza linguistica abcasa in Abcasia sarà appunto beneficiaria della specifica disposizione contenuta nell'articolo 8, qualora la regione tornasse nell'alveo della piena sovranità della Georgia.

La previsione dell'articolo 8 è assai più restrittiva di quanto previsto dalla Costituzione precedente: la Carta del 1921, reintrodotta in Georgia dopo il raggiungimento dell'indipendenza, stabiliva che «nei luoghi di autogoverno locale, dove la quota di una minoranza nazionale eccede il 20% della popolazione, la documentazione e la comunicazione ufficiale nelle istituzioni statali e pubbliche, su richiesta della minoranza nazionale, dovrà essere effettuata nella sua lingua in maniera eguale rispetto alla lingua di Stato». Nel 1991 un decreto del Soviet Supremo stabiliva che «sulla base dell'articolo 75 della Costituzione della Georgia, l'uso delle lingue non di Stato usate dalla popolazione è assicurata in tutti gli organi di Stato e pubblici, culturali, educativi e nelle altre istituzioni» e ammetteva espressamente l'uso dell'armeno e del russo ad Akhalkalaki. Ševardnadze estese questa possibilità a tutto il territorio della Georgia<sup>915</sup>.

Un altro riferimento alla lingua è contenuto nell'articolo 85 punto 2<sup>916</sup>, che fa riferimento ai procedimenti giudiziari. Secondo la norma i procedimenti «saranno condotti nella lingua ufficiale», salvo prevedere un servizio d'interprete. Interessante

---

914 *Initiatives of the Georgian Government with Respect to the Peaceful Resolution of the Conflict in South Ossetia*, Civil Georgia, 24 marzo 2005 reperibile in <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9426>.

915 *Georgia's Azeri and Armenian Minorities*, Europe Report n. 178, International Crisis Group, 22 November 2006, p. 22

916 Article 85. (punto 1 omissis) Legal proceedings shall be conducted in the official language. An individual not having a command of the official language shall be provided with an interpreter service. Teaching of the official language and solution of the issues related to legal proceedings shall be guaranteed in the regions where the population does not have a command of the official language. (punti 2, 3 omissis)

come l'articolo ponga poi il problema, sempre con riferimento all'ambito giuridico, dell'insegnamento della lingua ufficiale nelle regioni dove la popolazione non abbia una sufficiente padronanza del georgiano.

È stato sottolineato come l'applicazione rigorosa della norma sull'uso esclusivo del georgiano in ambito pubblico possa portare svantaggio per quanti non ne abbiano una piena padronanza, soprattutto nell'ambito dell'accesso al pubblico impiego e alla rappresentanza politica e nella sfera giudiziaria, nella quale, peraltro, si è rilevata, in molti casi, una scarsa qualità nei servizi di traduzione<sup>917</sup>. Anche in Georgia in epoca sovietica la lingua di comunicazione tra i diversi gruppi etnici era il russo, con una conseguente scarsa necessità per le minoranze di apprendere il georgiano ed anzi si rilevava una bassa interazione tra i gruppi minoritari ed i georgiani, situazione che si è mantenuta anche durante la presidenza Ševardnadze<sup>918</sup>.

## 2.2 La Legge sulla lingua ufficiale del 2015

La questione della lingua è stata alla fine affrontata dalla recente Legge *sulla lingua ufficiale*<sup>919</sup> del luglio 2015. Il preambolo<sup>920</sup> della legge definisce il georgiano come «retaggio storico e culturale della Georgia» e lo definisce come «essenziale per la propria statualità» ed «un elemento di identità nazionale comune per tutti i cittadini della Georgia». Dopo aver indicato l'obbligo per lo Stato di svolgere le proprie funzioni in questa lingua e di attuare politiche per proteggerla e svilupparla, il preambolo lo vincola a «proteggere e rafforzare le secolari tradizioni di coesistenza e di sviluppo armonioso delle lingue e delle culture». Indica poi come inaccettabile

---

917 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 47, 119, 120

918 *Georgia's Azeri and Armenian Minorities*, cit., p. 21

919 Legge della Georgia *sulla lingua ufficiale*, No. 4084-RS, del 22 luglio 2015, sito web 04.08.2015

920 The Georgian language is a historical and cultural heritage of Georgia and it is essential for its statehood. It is an element of common national identity for all citizens of Georgia. The State of Georgia performs all its functions in this language, protects it and determines the policy for the development and functioning of this language as of the official language of the State.

The State of Georgia, at the same time, protects and strengthens the centuries-old tradition of coexistence and harmonious development of languages and cultures in the country. It considers it to be unacceptable to show disrespect for any language, to violate rights of citizens of Georgia to speak any language and to prevent actions that are against the constitutional principles of the official language policy.

«mostrare disprezzo per ogni lingua e violare il diritto dei cittadini di parlare qualsiasi lingua (...)».

Nonostante lo scopo della legge, che è finalizzata all'uso ed alla tutela del georgiano, e questo preambolo, che dà una forte caratterizzazione ideologica al testo normativo, osserviamo come esso in realtà citi più volte anche le lingue minoritarie. Innanzitutto l'articolo 7<sup>921</sup> punto 1, prevede l'istruzione nelle lingue delle minoranze, la cui disciplina è tuttavia rinviata ad altra legge. L'articolo 9<sup>922</sup> punto 3 poi dispone che la comunicazione tra le autorità pubbliche, le autorità locali e le persone appartenenti a minoranze nazionali, possa avvenire nella lingua minoritaria con l'aiuto di un interprete «nelle municipalità dove sono insediati rappresentanti delle minoranze nazionali». La stessa formula è utilizzata anche in altri articoli: l'articolo 11<sup>923</sup> punto 3 prevede che in dette municipalità possano essere attuate procedure amministrative speciali che prevedano, se necessario, la traduzione delle domande poste dalle persone appartenenti a minoranze e delle relative risposte.

La stessa previsione è fatta per gli atti normativi degli organi di autogoverno locale laddove sono insediate comunità minoritarie (articolo 12<sup>924</sup> punto 2) e per la lingua

921 Article 7. Language of instruction

1. The State shall provide pre-school, general and higher education in the official language. The matter of receiving education in a non-official language and languages of national minorities is regulated by the legislation of Georgia  
(punti 2, 3 omissis)

922 Article 9. Rights and obligations of citizens of Georgia in the field of the use of language  
(punti 1 e 2 omissis)

3. The State shall provide communication of persons belonging to national minorities, with public authorities and local self-government bodies in the language of that national minority with the help of an interpreter, in the municipalities that are settled with representatives of national minorities.

923 Article 11. The language of official case management of public authorities and local self-government bodies  
(punti 1 - 3 omissis)

4. In the municipalities where representatives of national minorities are settled in communities, public authorities and local self-government bodies are entitled to establish procedures that are different from procedures provided for by the General Administrative Code of Georgia, in accordance with which, if necessary, translation of applications and complaints submitted to the local self-government bodies by persons belonging to the national minorities, and translation of the responses thereto may be required in the language of those national minorities. Hereby, only originals of appropriate texts shall be valid.

924 Article 12. Language of law-drafting and legislative activity  
(punto 1 omissis)

2. In a municipality where representatives of national minorities are settled in communities, local self-government bodies, if necessary, shall provide translation of normative acts adopted by them in the language of respective national minorities. Hereby, only originals of appropriate texts shall be valid.  
(punto 3 omissis).

degli eventi ufficiali (articolo 20<sup>925</sup> punto 2). Viene inoltre prevista la possibilità di usare i nomi delle autorità pubbliche, degli organi di autogoverno locale, delle organizzazioni, delle istituzioni e delle imprese, tradotti nelle lingue minoritarie (articolo 23<sup>926</sup> punto 1), nonché di tradurre le informazioni pubbliche (articolo 24<sup>927</sup>) e le iscrizioni fatte per pubblica informazione (articolo 25<sup>928</sup>). Da notare come in queste norme il riferimento territoriale non preveda una quota specifica di appartenenti alle minoranze, ma si limiti ad indicare la presenza di comunità, senza indicare un numero minimo. Questo è rilevante perché appunto le norme così definite possono servire alle esigenze anche delle comunità più piccole.

---

925 Article 20. Language of official events

(punto 1 omissis)

2. In the municipalities, where representatives of national minorities are settled in communities, local official events (except for sessions of local self-government bodies) may be conducted in the language of those national minorities.

(punto 3 omissis).

926 Article 23. Language of names of public authorities, local self-government bodies, institutions, organisations and enterprises

1. Official names of public authorities and local self-government bodies are created and used in the official language. These names may be used in one of the non-official languages alongside the official language, and in those municipalities where representatives of national minorities are settled in communities, these names may be used in the language of those national minorities as well.

(punti 2, 3, 4 omissis).

927 Article 24. Language of public information

Texts of statements, notifications, titles, posters, signboards, placards, advertisements, and other visual information intended to inform the public are prepared in the official language. If necessary, appropriate information may be indicated in a non-official language, and in those municipalities where representatives of national minorities are settled in communities, appropriate information may be indicated in the language of those national minorities as well.

928 Article 25. Presentation and placement of inscriptions intended for the public information

1. Inscriptions intended for the public information shall be presented in the official language.

2. Procedures for presenting inscriptions in non-official languages (including in the languages of national minorities), intended for public information, shall be developed and approved by the Department of Official Language.

3. In the cases provided for by this Law, when writing official names both in the official and non-official languages, the text written in the official language shall be placed first (to the left, or above) and the text written in the non-official language shall be placed afterwards (to the right, or below).

4. When writing official names in the Georgian, Abkhazian and non-official languages, the Georgian text shall be placed first (to the left, or above), the Abkhazian text shall be placed in the middle, and the texts written in the non-official languages shall follow them (to the right, or below).

5. In the cases different from those provided for by paragraph 3 and paragraph 4 of this article, the text written in the official language shall be placed in front of the text written in the non-official language (to the left, or above).

6. When texts are written both in non-official and official languages, the font of the text written in the non-official language shall not be larger than the font of the text written in the official language.



Infine la legge, laddove prevede un “programma unificato per la lingua ufficiale”, stabilisce l'insegnamento bilingue per gli appartenenti a minoranze (articolo 37<sup>929</sup>, punto 3, lettera a).

### 2.3 La religione

Analizziamo ora come la Costituzione tratti la questione religiosa che, abbiamo visto, è un problema particolarmente sentito<sup>930</sup> ed ha risvolti anche nell'organizzazione territoriale<sup>931</sup>. L'articolo 9<sup>932</sup> dichiara «l'assoluta libertà di fede e di religione», salvo riconoscere al contempo «l'eminente ruolo della Chiesa Apostolica Autocefala Ortodossa Georgiana nella storia del paese» e prevedere un «accordo costituzionale» che disciplini la relazione tra lo Stato e la Chiesa. Questa soluzione riguarda dunque questa specifica Chiesa, mentre non si menzionano le altre comunità religiose del paese, alle quali, fino al 2011, era data solo la possibilità di registrarsi come organizzazioni no-profit di diritto privato. In seguito è stata introdotta la possibilità, tramite un emendamento al Codice Civile del luglio 2011, di registrarsi come entità pubbliche per le organizzazioni religiose che sono riconosciute negli altri paesi membri del Consiglio d'Europa o che hanno stretti legami storici con la Georgia: 11 organizzazioni hanno beneficiato di tale normativa, migliorando il proprio status legale e accedendo al supporto dello Stato<sup>933</sup>. Nel febbraio 2014 è stata costituita

---

929 Article 37. Unified program of the official language  
(punti 1 e 2 omissis)

3. The unified programme of the official language aims to:

a) meet maximum requirements of persons who are willing to learn the official language; prepare methodological and educational resources in order to teach the official language and to raise linguistic culture; teach the official language in accordance with contemporary requirements, and to introduce a bilingual teaching programme for the groups of linguistic minorities.

(lettere b, c e punti 4, 5 omissis).

930 *Supra*, capitolo IX, paragrafo 4

931 *Infra*, capitolo XIII, paragrafo 3

932 Article 9. 1. The State shall declare absolute freedom of belief and religion. At the same time, the State shall recognise the outstanding role of the Apostolic Autocephalous Orthodox Church of Georgia in the history of Georgia and its independence from the State.

2. Relations between the State of Georgia and the Apostolic Autocephalous Orthodox Church of Georgia shall be governed by Constitutional Agreement. Constitutional Agreement shall be in full compliance with the universally recognised principles and norms of international law, specifically in terms of human rights and fundamental freedoms.

933 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016,

anche un'Agenzia di Stato per gli Affari Religiosi, con lo scopo di rendere più fattivo il ruolo dello Stato nelle questioni inter-religiose, ma anch'essa, nonostante la sua istituzione fosse stata apprezzata dalla società civile, è stata oggetto di crescenti critiche, proprio perché pare agevolare la creazione di una gerarchia tra fedi, con al vertice quella ortodossa georgiana<sup>934</sup>. Inoltre l'Agenzia, nell'occuparsi delle compensazioni per i danni occorsi in epoca sovietica ai gruppi religiosi, ha stabilito di dividere i fondi solo tra quattro organizzazioni religiose minoritarie (l'Associazione dei Musulmani, la Chiesa Apostolica Armena, la Chiesa Cattolica Romana e la Comunità Ebraica), escludendone altre e senza una previa consultazione con il Consiglio delle Religioni presso il Difensore Civico, organo consultivo che comprende 22 organizzazioni religiose<sup>935</sup>.

Esse quindi non possono beneficiare della medesima tutela accordata alla Chiesa maggiormente diffusa, che peraltro opera concretamente per il mantenimento del proprio ruolo dominante<sup>936</sup>. È stato osservato come una simile disciplina non rispetti pienamente il principio di libertà di coscienza, pensiero e religione, che dev'essere riconosciuto senza discriminazioni di alcun tipo, pertanto essa sarebbe «difficilmente conciliabile con una società pluralista e democratica<sup>937</sup>». In applicazione di questa norma, nell'ottobre del 2002 è stato firmato un concordato tra lo Stato e la Chiesa, che riconosce quest'ultima come un'entità giuridica con uno speciale status<sup>938</sup>, il quale la esenta da alcune tasse, esclude il clero dal servizio militare e compensa le espropriazioni effettuate in epoca sovietica. In più ammette una collaborazione tra Stato e Chiesa per stabilire i contenuti programmatici della scuola pubblica, il che si aggiunge al fatto che varie scuole sono state poste direttamente sotto il controllo

---

ACFC/OP/II(2015)001, para. 61

934 *Ivi*, para. 11, 61

935 *Ivi*, para. 63

936 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 92

937 G. Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, cit., p. 32

938 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, ECMI Working Paper 28, European Centre for Minority Issues, Flensburg, October 2006, p. 46

ecclesiastico negli anni '90<sup>939</sup>.

Da notare peraltro che nessun riferimento specifico è fatto alla peculiare situazione della Repubblica Autonoma Adžara. Questo è spiegabile innanzitutto con il fatto che, in base alla retorica nazionalista, essere georgiano è diventato progressivamente sinonimo di essere ortodosso. Questo si accompagna ad un indebolimento dell'identità islamica in Adžara, che, specialmente nella classe media, ha visto un notevole numero di conversioni al cristianesimo, soprattutto nel periodo di mobilitazione nazionalista dei primi anni '90 del secolo scorso. Anche tra i più anziani, più propensi a mantenere la religione musulmana, spesso l'identità religiosa tende ad essere comunque relativamente debole, con la tendenza a mettere comunque l'appartenenza alla nazione georgiana al primo posto rispetto all'appartenenza religiosa e comunque non vedendo negativamente la diffusione dell'ortodossia<sup>940</sup>. Da sottolineare anche la differenza con le altre minoranze di fede prevalentemente islamica: mentre gli azeri e i kist hanno una base culturale ed etnica distinta dai georgiani, della quale la tradizione musulmana è parte, gli abitanti islamici dell'Adžara sono indubabilmente etnicamente georgiani<sup>941</sup>.

Infine va ricordato che è in discussione un Disegno di legge *sull'insulto ai sentimenti religiosi*, sul quale Amnesty International ha sollevato forte preoccupazione. La nuova legge dovrebbe proteggere dagli insulti la Chiesa ortodossa ed il suo clero ma, se approvata, limiterebbe la libertà di espressione su molti temi fondamentali, quali i diritti delle donne, degli omosessuali e delle minoranze religiose, prevedendo pene pecuniarie. La bozza peraltro non definisce cosa significhi in concreto “insultare i sentimenti religiosi”, ma la relazione esplicativa della legge dichiara espressamente il proposito di fermare il frequente ricorso al diritto alla libertà di espressione per insultare «direttamente o indirettamente» la Chiesa ortodossa georgiana e le altre «religioni tradizionali» della Georgia, facendo riferimento ad alcune pagine dei social media che contengono critiche contro la Chiesa ed i suoi vertici.

---

939 Giorgi Sepashvili, *Brethren in Christ, Divided*, Civil Georgia, 29.09.2003, reperibile in <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=5019>.

940 Thomas Liles, *Islam and Religious Transformation in Adjara*, ECMI Working Paper 57, European Centre for Minority Issues, Flensburg, February 2012, pp. 8, 9

941 *Ivi*, p. 11

Una legge di questo tipo quindi non solo limiterebbe la libertà di espressione, ma rafforzerebbe la discriminazione verso le comunità più vulnerabili<sup>942</sup>.

---

<sup>942</sup> Amnesty International, *Georgia, Draft Legislation on “Insulting Religious Feelings” Will Undermine Freedom of Expression*, Public Statement, 3 febbraio 2016, EUR 56/3387/2016

## CAPITOLO XI

### IL QUADRO GIURIDICO GENERALE E L'ASSENZA DI UNA LEGGE SPECIFICA DI TUTELA DELLE MINORANZE

#### *1. Introduzione*

La Georgia manca di una normativa specifica dedicata alle minoranze nazionali, pur essendo presenti disposizioni ad esse dedicate in varie leggi che analizzeremo in seguito. La Georgia ha però ratificato<sup>943</sup> nel 2005 la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali<sup>944</sup>, che dunque trova applicazione nel paese, ed in base alla quale esso è stato oggetto di due cicli di monitoraggio.

La ratifica della Convenzione ha stimolato il dibattito riguardo alle questioni minoritarie ed il Comitato di controllo ha espresso la speranza che questo porti ad una cornice legislativa completa sulla protezione delle minoranze<sup>945</sup>.

La difficoltà della Georgia nell'adottare una legislazione in merito e nell'applicare compiutamente la Convenzione è da attribuirsi anche alla situazione in Abcasia e Ossezia: lo stato di conflitto impedisce l'applicazione della Convenzione nei territori separatisti, come ricordato anche dal Parlamento georgiano nella sua risoluzione di ratifica del 2005, ed inoltre inficia l'attuazione del trattato su tutto il territorio nazionale<sup>946</sup>.

Come documenti generali dedicati al tema delle minoranze, abbiamo solo la già citata Risoluzione di ratifica della Convenzione del 2005, a cui si aggiunge la *Concezione nazionale per la tolleranza e l'integrazione civica*, adottata dal Governo della Georgia nel 2009.

---

943 Risoluzione del Parlamento georgiano No. 1938-II del 13 ottobre 2005

944 *Supra*, capitolo 1, paragrafo 4.2

945 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 212

946 *Ivi*, para. 10, 213

## *2. La ratifica della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la mancata adozione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*

La Georgia è stata ammessa al Consiglio d'Europa nell'aprile 1999, impegnandosi in quell'occasione a ratificare entro un anno la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e la Carta europea per le lingue regionali e minoritarie. Il parlamento in realtà ha impiegato un tempo ben più lungo per adottare la Convenzione quadro, che è stata approvata il 13 ottobre 2005, ratificata formalmente il 22 dicembre ed entrata in vigore il 1 aprile 2006, e non ha mai recepito la Carta delle lingue, anche a causa della netta opposizione della Chiesa ortodossa georgiana. Il lungo tempo impiegato per la ratifica è dovuto innanzitutto, come più volte ricordato, ai conflitti in Abcasia e Ossezia del Sud, che influenzano una visione dei diritti delle minoranze come potenzialmente rischiosi per il separatismo nel paese. Peraltro c'era un contrasto interno alla maggioranza politica che sosteneva Ševardnadze tra una tendenza filo-russa e una filo-occidentale, che condusse alla rottura politica a cavallo tra il 2002 ed il 2003, quando i membri del parlamento filo-occidentali, legati al presidente del parlamento Zurab Žvania, passarono all'opposizione del Presidente che invece si era attestato sempre più vicino alle posizioni filo-russe del ministro degli interni Kakha Targamadze e di quello della difesa Vardiko Nadibaidze<sup>947</sup>.

Dopo la decisa svolta in senso filo-occidentale attuata dal governo del presidente Saakašvili, ci furono nuove dichiarazioni in favore della ratifica della carta, limitate però dal timore che il riconoscimento dei diritti linguistici disincentivasse l'apprendimento del georgiano da parte degli appartenenti alle minoranze, mentre la diffusione della lingua di Stato era considerata una priorità ai fini dell'integrazione<sup>948</sup>. Questo spiega anche la mancata ratifica ad oggi della Carta delle lingue.

Un'altra questione che ha rallentato la ratifica, è stata l'assenza di impulsi da parte delle comunità minoritarie, che hanno un basso livello di partecipazione alla vita

---

947 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., p. 7

948 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., p. 9

politica e civile, tanto che è stata piuttosto la spinta esterna, da parte del Consiglio d'Europa, a suscitare la ratifica e non, invece, una mobilitazione interna<sup>949</sup>.

La risoluzione del Parlamento del 2005<sup>950</sup> include una serie di dichiarazioni finalizzate a limitare l'interpretazione della Convenzione: si prevede una definizione restrittiva di cosa costituisce una minoranza nazionale, in tema linguistico si richiede un bilanciamento tra l'articolo 10 della Convenzione con la necessità di imparare il georgiano, e si punta a limitare l'applicazione degli articoli 11 punti 1 e 3<sup>951</sup>, e 18 punto 1<sup>952</sup> della Convenzione, asserendo che le tematiche di tali articoli sono già disciplinate dalla normativa georgiana e da accordi bilaterali. Si esclude il reinsediamento delle vittime di catastrofi ecologiche dalle previsioni dell'articolo 16<sup>953</sup> e infine si dichiara, in relazione all'articolo 30<sup>954</sup> della Convenzione, che l'applicazione del trattato su tutto il territorio del paese avverrà solo dopo la reintegrazione di Abcasia e Ossezia del Sud. Tali dichiarazioni in realtà non sono state espresse come riserve e depositate con lo strumento di ratifica presso il

---

949 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit. p. 13

950 *Resolution of the Parliament of Georgia On the ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Tbilisi 13.10.2005 Reperibile in <http://www.ecmi.de/uploads/media/Pressrelease20051118.pdf>

951 Articolo 11. 1) Le Parti si impegnano a riconoscere ad ogni persona appartenente ad una minoranza nazionale il diritto di utilizzare il suo cognome (il suo patronimico) ed i suoi nomi nella lingua minoritaria oltre che il diritto al loro riconoscimento ufficiale, secondo le modalità previste dal loro sistema giuridico.

(punto 2 omissis)

3) Nelle regioni tradizionalmente abitate da un numero rilevante di persone appartenenti ad una minoranza nazionale, le Parti, nel quadro del loro sistema legislativo, non esclusi, se del caso, accordi con altri Stati, si sforzeranno, tenendo conto delle loro condizioni specifiche, di presentare le denominazioni tradizionali locali, i nomi delle strade ed altre indicazioni topografiche destinate al pubblico, anche nella lingua minoritaria, allorché vi sia una sufficiente domanda per tali indicazioni.

952 Articolo 18. 1) Le Parti si sforzeranno di concludere, se necessario, accordi bilaterali e multilaterali con altri Stati, specialmente gli Stati vicini, per assicurare la protezione delle persone appartenenti alle minoranze nazionali interessate.

(punto 2 omissis)

953 Articolo 16. Le Parti si astengono dal prendere misure che, modificando le proporzioni della popolazione in un'area geografica ove risiedono persone appartenenti a minoranze nazionali, hanno per scopo di attentare ai diritti ed alle libertà derivanti dai principi enunciati nella presente Convenzione-quadro

954 Articolo 30. 1) Ogni Stato può, al momento della firma o al momento del deposito del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione, designare il territorio o i territori per i quali esso assicura le relazioni internazionali ai quali si applicherà la presente Convenzione-quadro.

(punti 2, 3 omissis)

Consiglio d'Europa, quindi non hanno effetto a livello di diritto internazionale e non riducono gli obblighi assunti dal paese, come sottolineato anche *dall'Advisory Committee* nella sua Prima opinione<sup>955</sup>, ma sono sintomatiche della preoccupazione che rimaneva nel governo georgiano rispetto alla ratifica del trattato<sup>956</sup>.

Dicevamo come la Risoluzione del 2005 (al punto 2 lettera a), definisca cosa il legislatore georgiano intenda per minoranza<sup>957</sup>. Come anticipato è una definizione abbastanza restrittiva: non solo limita la qualifica di minoranza solo a individui che abbiano la cittadinanza georgiana (elemento spesso presente nelle definizioni di minoranza nelle legislazioni nazionali), ma anche indica, come criteri di identificazione della minoranza, la residenza «per lungo tempo» nel territorio georgiano e la abitazione in «insediamenti compatti sul territorio georgiano». Questi due elementi pongono una serie di problemi: innanzitutto la durata del “lungo tempo” non è definita, e quindi può dar adito alle più varie interpretazioni, rendendo possibili arbitri nell'applicazione della definizione, ma oltre a ciò la richiesta della residenza per un tempo prolungato pare escludere dall'eventuale tutela, per esempio, le popolazioni deportate in epoca staliniana ed oggi ritornanti (segnatamente i turchi mescheti), oppure anche dei semplici emigranti tornati nel paese.

Il secondo elemento dà una forte caratterizzazione territoriale alle minoranze: indicando infatti la residenza compatta come criterio identificativo, esclude dalla tutela le minoranze minori o disperse. *L'Advisory Committee* nella sua Prima opinione sottolinea infatti che se è pur vero che alcuni diritti protetti dalla Convenzione sono esercitati in comune con altri o che il loro esercizio è collegato alle condizioni territoriali, chi non vive in queste condizioni comunque non può

---

955 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 17, 26

956 Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit. pp. 14, 15

957 2. To take into account, with the ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (further “the Convention”) the following:

- a) Georgia bases the interpretation of the term “national minorities” on the below mentioned criteria and considers that the status of “national minority” can only be conferred to a group of individuals in case members of the group:
- are Georgian citizens;
  - differ from the dominant part of the population in terms of language, culture and ethnic identity;
  - have been living on the Georgian territory for a long time;
  - live in compact settlements on the Georgian territory;



perdere il proprio status di persona appartenente ad una minoranza e non può essere escluso dalla tutela<sup>958</sup>.

La Georgia, nonostante l'impegno politico assunto al momento del suo ingresso nel Consiglio d'Europa, non ha ratificato né firmato la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. La difficoltà nell'adottare la Carta è dovuta, come già rilevato, al fatto che la questione della lingua è fortemente politicizzata. Il problema linguistico è emerso con forza durante la lotta per l'indipendenza nazionale tra gli anni '80 e '90 del novecento, quando l'esclusività del georgiano si è affermata come carattere attorno a cui costruire l'identità nazionale, tanto che è ancora diffusa l'opinione che il fatto che le minoranze parlino lingue diverse sia un problema da correggere e non una ricchezza culturale. Il fatto che il georgiano non sia diffuso in alcune parti della popolazione pone inoltre il problema più pratico della loro integrazione e, appunto, della costruzione del senso di comunità nazionale.

La mancata ratifica della Carta può comportare problemi soprattutto per le lingue meno diffuse, che rischiano l'estinzione se non propriamente tutelate<sup>959</sup>.

### *3. Il Concetto nazionale per la tolleranza e l'integrazione civica*

Pur non avendo approvato alcuna legge complessiva sulla tutela delle minoranze, il Governo della Georgia ha approvato con decreto<sup>960</sup> nel 2009, il “Concetto Nazionale per la Tolleranza e l'Integrazione Civica<sup>961</sup>”, definito come «il documento base che forma la politica del Governo in relazione alle minoranze nazionali<sup>962</sup>» e che

---

958 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 27

959 Cfr. Jonathan Wheatley, *Georgia and the European Charter for Regional or Minority Languages*, ECMI Working Paper 42, European Centre for Minority Issues, Flensburg, Giugno 2009

960 Decreto del Governo della Georgia sull'Approvazione del Concetto Nazionale sull'Integrazione Civica e sul Piano d'Azione, No. 348, 08.05.2009

961 Government of Georgia, *National Concept for Tolerance and Civic Integration*, 8 May 2009, reperibile in <http://www.smr-new.dreamhosters.com/docs/doc203.pdf>

962 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Report Submitted by Georgia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 30 maggio 2012, ACFC/SR/II(2012), p. 18

rappresenta la «base strategica per la sua politica sulle minoranze<sup>963</sup>». Tale documento è stato redatto dal Comitato per l'Integrazione Civica e la Tolleranza, un organo istituito in attuazione di un decreto presidenziale del 2005<sup>964</sup>, che comprende rappresentanti delle varie istituzioni pubbliche, delle minoranze nazionali, della società civile, delle organizzazioni internazionali e del mondo accademico.

Il documento, dopo aver richiamato la Costituzione della Georgia, ed in particolare il principio di eguaglianza (articolo 14) e la libertà di usare la propria lingua (articolo 38), richiama i trattati internazionali di cui la Georgia è parte o «sarà parte in futuro», prevedendo quindi un ampliamento della normativa in questo campo.

Il documento elenca innanzitutto una serie di principi ed obiettivi. Tra i primi notiamo il principio di eguaglianza e non discriminazione, il bilanciamento tra l'integrazione delle minoranze e la protezione della propria identità, evitando un'assimilazione forzata, il diritto per le minoranze di scegliere se essere trattate o meno come tali, la garanzia di tutti i diritti previsti dalla Costituzione e dalla legislazione georgiana, l'effettiva partecipazione delle minoranze al processo decisionale che riguarda la protezione e lo sviluppo della propria identità e la delega parziale delle funzioni dello Stato riguardanti l'attuazione del Concetto alle organizzazioni della società civile.

Come obiettivi generali si propone la creazione di un ambiente di tolleranza e rispetto tra i gruppi etnici, culturali, linguistici e religiosi, il provvedere pari diritti sociali e pari opportunità in ambito civile, politico, economico, la realizzazione di condizioni per la partecipazione effettiva delle minoranze alla vita politica, economica e culturale del paese, il diritto ad aver pari accesso ad ogni livello d'istruzione e di riceverla nella propria lingua, infine lo sviluppo della cultura delle minoranze e la protezione degli elementi essenziali della loro identità: la religione, la lingua, le tradizioni ed il retaggio culturale.

Dopo l'elenco di questi obiettivi generali, il documento prevede una serie di obiettivi più specifici, suddivisi per settore: la *Rule of Law* (dove in particolare si pone la

---

963 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 58

964 Presidential Decree "On the Development of the National Concept and Action Plan for Tolerance and Civic Integration", No. 639, 08.08.2005

questione dell'armonizzazione della legislazione georgiana con gli obblighi internazionali), l'istruzione, l'accesso all'informazione e i media, l'integrazione politica e la partecipazione civica, l'integrazione sociale e regionale, la cultura e la difesa dell'identità. Gli obiettivi sono indicati in termini generici e sostanzialmente sono dichiarazioni di principio.

Obiettivi più precisi sono presenti nel *Piano d'Azione* quinquennale allegato, che ne prevede anche di molto specifici (per esempio il supporto a delle librerie o a scuole di musica), individuando l'istituzione o l'organizzazione incaricata di raggiungerli e il tempo previsto (che, in nessun caso, eccede il 2013, limite appunto quinquennale). Tale piano è stato accolto favorevolmente dall'*Advisory Committee* della Convenzione quadro<sup>965</sup>, che pur individuava la necessità di renderlo maggiormente dettagliato, di stanziare risorse adeguate, e di fornire «chiare garanzie legislative»<sup>966</sup>. Per quanto riguarda l'attuazione del piano, questa è coordinata dall'ufficio del Ministero per le questioni della reintegrazione, mentre il monitoraggio sull'attuazione è effettuato dal già citato Consiglio per l'integrazione civile e la tolleranza, che risponde al Presidente della Georgia. È previsto un sistema di monitoraggio di tipo politico, che prevede la presentazione di un rapporto da parte del ministero al Governo ed al Consiglio per l'integrazione civile e la tolleranza una volta all'anno (precisamente il 10 dicembre)<sup>967</sup>.

L'*Advisory Committee*, nella sua Seconda opinione, ha rilevato gli sviluppi positivi raggiunti con la messa in atto della Concezione nazionale e del piano d'azione per la tolleranza e l'integrazione civica, indicando come una serie di misure sono state prese per promuovere l'effettiva eguaglianza e l'integrazione delle minoranze nazionali, sotto la supervisione di un apposito comitato, che ha assicurato il coordinamento tra i vari organi di governo. Inoltre l'ufficio del Ministro per la riconciliazione e

---

965 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 72

966 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 179

967 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Report Submitted by Georgia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 30 May 2012, ACFC/SR/II(2012), para. 27

l'eguaglianza civica ha analizzato e valutato i risultati ottenuti, «in stretto rapporto con i rappresentanti delle minoranze» e con la collaborazione di esperti indipendenti, adottando, agli inizi del 2015, una nuova *Strategia sull'eguaglianza civica e l'integrazione* per il quinquennio 2015-2020<sup>968</sup>.

Oltre a ciò è stata varata, nell'aprile 2014, una *Strategia sui diritti umani* ed un relativo piano d'azione biennale, per promuovere «l'accesso effettivo e non discriminatorio ai diritti», la cui effettiva applicazione sarà monitorata dal Difensore Civico<sup>969</sup>.

---

968 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 9, 46, 134

969 *Ivi*, para. 22

## CAPITOLO XII

### LE LEGGI GEORGIANE CHE FANNO RIFERIMENTO ALLE MINORANZE

#### *1. Introduzione*

Pur mancando una normativa quadro generale concernente le minoranze, troviamo riferimenti in altre leggi, che tratteremo qui in ordine tematico. Evitiamo di riprendere le questioni concernenti la Legge *sulle associazioni politiche dei cittadini* e il Codice elettorale, che abbiamo già trattato parlando della rappresentanza politica delle minoranze, e la Legge *sulla lingua ufficiale*, che abbiamo affrontato parlando della questione linguistica. Vedremo come la normativa che tutela le minoranze sia abbastanza scarna e solo la Legge *sull'emittenza radiotelevisiva* parli esplicitamente di spazi riservati alle minoranze per l'espressione delle proprie esigenze linguistiche e culturali.

Da notare anche che in quasi tutti i testi normativi che andiamo ad affrontare la questione linguistica è trattata ribadendo l'esclusività dell'uso del georgiano, a cui si aggiunge l'abscaso nel territorio della Repubblica Autonoma. Non viene quindi fatto alcun riferimento alla possibilità di utilizzare altre lingue minoritarie in ambito pubblico nemmeno nelle zone in cui le minoranze vivono compattamente, quasi come se l'unica lingua parlata nel paese oltre a quella di Stato fosse l'abscaso in Abcasia. Questo ovviamente va a detrimento della possibilità per le minoranze di partecipare alla vita pubblica.

#### *2. La legge sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione del 2014*

La Legge *sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione*<sup>970</sup> del 2014 è finalizzata, ai sensi dell'articolo 1<sup>971</sup>, ad eliminare ogni discriminazione basata, tra

---

<sup>970</sup> Legge della Georgia *sull'eliminazione di tutte le discriminazioni*, No. 2391 IIs, 2 maggio 2014, sito web 07.05.2014

<sup>971</sup> Article 1. Purpose of the Law

This Law is intended to eliminate every form of discrimination and to ensure equal rights of every natural and legal persons under the legislation of Georgia, irrespective of race, skin colour, language, sex, age, citizenship, origin, place of birth or residence, property or social status, religion or belief, national, ethnic or social origin, profession, marital status, health, disability, sexual

l'altro, sulla razza, sul colore della pelle, sulla lingua, sulla cittadinanza, sulle origini, sul luogo di nascita, sulla religione. È chiaro come le minoranze possano beneficiare di una tale norma, tuttavia ad esse non ci sono riferimenti espliciti in tutta la legge. Per quanto riguarda l'eguaglianza sostanziale, la legge fa riferimento alla possibilità di attuare azioni positive nell'articolo 2<sup>972</sup> punto 7, dove si parla di misure speciali «temporanee» finalizzate ad accelerare l'eguaglianza “*de facto*”, ma cita espressamente solo le questioni di genere e di maternità e le misure in sostegno alle persone diversamente abili.

La legge è stata a lungo discussa e duramente contestata da parte della Chiesa, in quanto espressamente include le discriminazioni per l'orientamento sessuale e l'identità di genere<sup>973</sup>. Per escludere le discriminazioni per l'orientamento sessuale, c'è anche chi ha invitato a mettere da parte le questioni etniche ed unirsi contro la legge<sup>974</sup>.

Per quanto riguarda il meccanismo di tutela previsto dalla legge, per il Difensore Civico è previsto un ruolo attivo, in quanto ha il dovere di predisporre misure atte a sviluppare la consapevolezza generale in quest'ambito. La legge privilegia la soluzione degli eventuali conflitti attraverso la mediazione tra le parti, con l'intervento del Difensore Civico. Qualora la mediazione non abbia successo, la vittima di discriminazione può, in qualsiasi momento, adire il tribunale e può comunque farlo anche senza prima rivolgersi al Difensore Civico. Il Difensore Civico ha anche il potere di chiedere l'eliminazione di un atto discriminatorio da

---

orientation, gender identity and expression, political or other opinions, or other characteristics”.

972 Article 2. Notion and prohibition of discrimination

(punti 1-6 omissis)

7. Temporary special measures intended to accelerate *de facto* equality, especially in gender, pregnancy, and maternity issues, also, with respect to persons with limited capabilities, shall not be considered discrimination.

(punti 7-9 omissis)

973 Il Catholicos-Patriarca di Tutta la Georgia Ilia II ha indirizzato un messaggio al Parlamento in cui affermava: «Basandosi sui comandamenti di Dio, la società religiosa vede giustamente le relazioni sessuali non tradizionali come un peccato mortale, e trova che la disegno di legge contro la discriminazione nella forma in cui è formulato sia propaganda e legalizzazione del peccato».

Fonte: *New Anti-Discrimination Law: Challenges and Achievemens*, Transparency International Georgia, 17 giugno 2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/en/node/4390>

974 Džondi Bagaturia, esponente dell'opposizione non parlamentare, ha dichiarato: «Esorto i georgiani, i russi, gli armeni, gli azeri: mettiamo al momento da parte le nostre differenze etniche e difendiamo il nostro paese e le nostre famiglie tutti assieme!». In *New Anti-Discrimination Law: Challenges and Achievemens*, Transparency International Georgia, 17 giugno 2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/en/node/4390>

parte della pubblica amministrazione, tuttavia non con un atto diretto da parte sua, ma attraverso un ricorso giudiziario<sup>975</sup>.

L'*Advisory Committee* ha accolto con soddisfazione l'approvazione della nuova legge, sottolineando come ci sia stato un aumento dei finanziamenti per l'ufficio del Difensore Civico, necessario allo svolgimento delle funzioni collegate al ruolo di organismo specializzato in materia di eguaglianza. Rileva comunque come sia bassa tra la popolazione la consapevolezza rispetto ai contenuti della legge anche a causa dell'influente «feroce opposizione» della Chiesa ortodossa georgiana<sup>976</sup>.

### 3. *L'ambito culturale: la Legge sulla cultura del 1997*

La Legge *sulla cultura* del 1997<sup>977</sup> garantisce l'eguaglianza di tutti i cittadini della Georgia nel beneficiare dei valori culturali (articolo 11 punto 1) e di ricevere un'educazione artistica senza limitazioni (articolo 12 punto 1).

L'articolo 10<sup>978</sup> indica che «ognuno ha il diritto alla protezione della propria identità culturale», presupponendo quindi l'esistenza di identità culturali diverse, e «alla protezione dell'orientamento artistico ed estetico». La legge definisce la tutela della cultura e del retaggio culturale come priorità ed incoraggia la promozione e l'arricchimento dell'identità culturale del popolo e di ogni singolo cittadino.

Da notare invece come la successiva Legge *sulla protezione del patrimonio culturale* dell'8 maggio 2007, sia ancora più debole, non facendo alcun riferimento a diverse identità culturali.

Per quanto riguarda la tutela della cultura, dopo la caduta dell'Unione Sovietica e la

---

975 *New Anti-Discrimination Law: Challenges and Achievements*, Transparency International Georgia, 17 giugno 2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/en/node/4390>

976 *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 21-24

977 Legge della Georgia *sulla cultura*, No. 751-Ps del 12 giugno 1997

978 Articolo 10. Diritto dell'uomo all'identità culturale. Ogni persona ha il diritto alla difesa dell'identità culturale e alla libera scelta dell'orientamento artistico-estetico.

Статья 10. Право человека на самобытность культуры.

Каждый человек обладает правом на охрану самобытности культуры и свободный выбор художественно-эстетической ориентации (traduzione in Russo dell'Unesco Cultural Heritage Database).

chiusura delle “case della cultura” gestite dallo Stato, il Ministero della Cultura non è stato in grado di finanziare adeguatamente le attività delle minoranze<sup>979</sup>. Secondo l'*Advisory Committee*, infatti, nonostante le autorità pubbliche sostengano le attività culturali delle minoranze, questo sostegno è considerato insufficiente. Inoltre si riscontra una certa mancanza di informazione tra le associazioni delle minoranze, rispetto alle possibilità di ottenere i fondi ed alle modalità per richiederli<sup>980</sup>.

#### 4. L'ambito lavorativo: la Legge sul pubblico impiego del 1997 e il Codice del lavoro del 2006

La Legge sul pubblico impiego<sup>981</sup> del 1997 pone la questione della lingua nell'articolo 12<sup>982</sup>, che riprende il dettato costituzionale, affermando che le funzioni degli impiegati pubblici sono condotte in lingua georgiana, alla quale viene parificato l'abcaso in Abcasia.

Oltre a ciò il tema della lingua viene ripreso in altri articoli ed indicato come requisito per entrare a far parte dell'amministrazione: l'articolo 15<sup>983</sup> prevede la conoscenza del georgiano come requisito base per diventare impiegato statale ed il medesimo requisito è previsto dagli articoli 16<sup>984</sup> e 16-1<sup>985</sup> per diventare impiegati delle amministrazioni locali e per i cittadini georgiani residenti all'estero che

---

979 J. Wheatley, *Implementing the Framework convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., p. 44

980 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 13, 39-41

981 Legge della Georgia sul pubblico impiego, No. 1022-Ie del 31 October 1997

982 Article 12. Language of civil service Civil service in Georgia is conducted in the Georgian language, in Abkhazia, in the Abkhazian language as well. Service in local self-government agencies is conducted according to the rules set forth by the Law on State Language.

983 Article 15. Basic requirements for state servants

A person, who has relevant knowledge and experience, has reached 21 years, knows the state language of Georgia and is a capable citizen of Georgia can enter the state service.

984 Article 16. Basic requirements for local self-government servants

A person, who has completed secondary school, has reached 18 years, knows the state language of Georgia and is a capable citizen of Georgia can enter the local self-government service.

985 Article 16-1. Basic requirements for a Georgian citizen who lives abroad

A Georgian citizen, who lives abroad, has relevant knowledge and experience, has reached 21 years and knows the state language of Georgia can enter the state service only through a labour agreement.



intendano entrare nell'amministrazione. Ancora, l'articolo 98, punto 1, lettera d<sup>986</sup>, individua l'insufficiente conoscenza del georgiano come motivo di dimissione dalla funzione.

Anche in questa legge non c'è alcun riferimento alle minoranze e l'unica lingua minoritaria citata è l'abcaso, con esclusivo riferimento all'Abcasia.

L'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali ha sottolineato, nella sua Prima opinione, la difficoltà di accesso al pubblico impiego da parte di persone appartenenti alle minoranze, dato l'ostacolo costituito dalla lingua, citando al contrario come esempio virtuoso la politica di assunzioni del Ministero degli Interni, che assumerebbe persone appartenenti alle minoranze, fornendo poi sul posto di lavoro l'istruzione necessaria alla piena padronanza della lingua ufficiale<sup>987</sup>. Nell'opinione del 2015 il Comitato rileva come la presenza di esponenti delle minoranze nella Pubblica Amministrazione sia ancora bassa, soprattutto nei livelli più elevati, tuttavia nota alcuni importanti progressi, come la traduzione del “Manuale sul governo locale”, per la preparazione ai concorsi, nelle lingue minoritarie e, a partire dal dicembre 2014, lo svolgimento dei test in lingua azera in Kvemo-Kartli<sup>988</sup>.

Sempre considerando l'ambito lavorativo, il Codice del Lavoro<sup>989</sup> del 2006 innanzitutto proibisce la discriminazione basata, tra l'altro, sulla lingua, sull'appartenenza etnica e sociale e sulla religione (articolo 2 punto 3<sup>990</sup>). Unico altro

986 Article 98. Dismissal from the service due to incompatibility with the requirements of the position  
1. A civil servant may be dismissed from the position due to incompatibility with the requirements of the position:

(a) b) c) omissis)Based on unsatisfactory performance during the probation period;

d) Due to unsatisfactory knowledge of the state language and inability to communicate properly;

(e)f) omissis, 2. Abolito)

987 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 159

988 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 116, 118

989 Legge organica della Georgia – Codice del Lavoro della Georgia, No. 4113-ES del 17 dicembre 2010, Legislative Herald of Georgia, 75, 27 dicembre 2010.

990 Article 2. Labor Relations

(punti 1, 2 omissis)

3. Discrimination of any kind is forbidden during the labor relations, such as: discrimination by race, color ofa skin, language, ethnic and social belong, origin, property, class, working place, age,

riferimento alla lingua è nell'articolo 6, dove si afferma che il contratto di lavoro dev'essere stipulato in una lingua comprensibile da entrambe le parti o altrimenti in due lingue.

5. *L'ambito dell'istruzione: la Legge sull'istruzione superiore del 2004 e la Legge sull'istruzione generale del 2005*

L'articolo 3<sup>991</sup> della Legge *sull'istruzione superiore*<sup>992</sup> del 2004 proibisce le discriminazioni, anche sulla base di motivi etnici e religiosi. Il principio di non discriminazione è ripreso all'articolo 16, che indica che lo Stato (punto 1, lettera d) e le istituzioni d'istruzione superiore (punto 3 lettera j)<sup>993</sup>, devono assicurare (secondo la medesima formula) eguale trattamento senza riguardo «all'origine etnica o sociale, al genere, alle opinioni politiche o al credo religioso».

La legge si occupa della lingua di istruzione all'articolo 4<sup>994</sup>: questa, secondo la

---

sex, sexual orientation, limited abilities, religion or membership of other unifications, family status, political and other beliefs.

(punti 4, 5, 6 omissis).

991 Article 3. Goals of Higher Education

(punto 1 omissis)

2. To achieve the goals set forth in the first section of this article the state shall ensure:

(lettere a-g omissis)

h) Prohibition of all forms of discrimination in the sphere of higher education, including academic, religious and ethnic grounds, and/or views, gender, social origin or any other grounds;

(lettere i, j, k omissis)

3. To achieve the goals set forth in the first section of this article the higher education institution shall:

(lettere a-i omissis)

j) Ensure accessibility and openness of higher education, academic freedom in teaching, learning and research, provision of higher education opportunities over the entire life span, involvement of academic personnel and the students in making decisions and monitoring their implementation, publicity and transparency of higher education institution management and the competitions held there, prohibition of all forms of discrimination in the sphere of higher education, including academic, religious and ethnic grounds, and/or views, gender, social origin or any other grounds;

(lettera k e punti successivi omissis)

992 Legge della Georgia *sull'istruzione superiore*, No. 688 – 68 (RS) del 21 dicembre 2004

993 Article 16. Principles of Management of Higher Education Institution

1. A higher education institution shall ensure:

(lettere a, b, c, omissis)

(d) Equal treatment for all, regardless of one's ethnic or social origin, gender, political or religious beliefs, etc.;

(lettera e, punto 2 omissis)

994 Article 4. Language of Higher Education

The language of instruction at a higher education institution is Georgian in Abkhazia – also Abkhazian. (Instruction in other languages, except for individual study courses, is permitted

consueta formula costituzionale, è il georgiano, accompagnato all'abcaso nella Repubblica Autonoma. L'articolo ammette tuttavia l'istruzione in altre lingue, se previsto da accordi internazionali o con il consenso del Ministero dell'Istruzione e delle Scienze.

La successiva Legge *sull'istruzione generale* del 2005 tratta la questione linguistica in maniera più dettagliata rispetto al testo appena analizzato. L'articolo 4<sup>995</sup> è dedicato alla lingua di istruzione, che è il georgiano, mentre in Abcasia è il georgiano o l'abcaso, con l'insegnamento dell'altra lingua obbligatorio (punti 1 e 2). Il punto 3 tuttavia garantisce ai cittadini la cui lingua non sia il georgiano, il diritto di acquisire una completa istruzione generale nella loro madrelingua. È anche prevista la possibilità, in caso di accordi internazionali, di utilizzare come lingua d'istruzione una lingua straniera (punto 4).

Il diritto all'istruzione nella propria lingua nativa è poi ripreso dall'articolo 7<sup>996</sup> punto 1, sul diritto d'accesso all'istruzione generale.

L'articolo 5<sup>997</sup> indica tuttavia una limitazione rispetto al diritto di istruzione in una

provided that this is envisaged by international agreement or is agreed with the Ministry of Education and Science of Georgia).

995 Article 4. Language of instruction

1. The language of instruction in general education institutions shall be Georgian, while in the Autonomous Republic of Abkhazia - Georgian or Abkhazian.
  2. If the language of instruction in general education institutions in the Autonomous Republic of Abkhazia is one of the official languages, teaching of the second official language shall be mandatory.
  3. The citizens of Georgia, whose native language is not Georgian, shall have the right to acquire a complete general education in their native language in accordance with the National Curriculum, as provided for by the legislation. Teaching of the official language in such general education institution and both official languages in the Autonomous Republic of Abkhazia shall be mandatory.
  4. In the cases determined by the international agreements and treaties of Georgia a foreign language may be the language of instruction in general education institutions. Teaching of the official language in such general education institutions and both official languages in the Autonomous Republic of Abkhazia shall be mandatory.
- (punti 5 e 6 omissis).

996 Article 7. Access to general education

1. The State shall ensure the right of each pupil (including pupils with special educational needs) to acquire general education in the official, or in his/her native, language, as close to his/her place of residence as possible.
- (punti 2, 3, 4 omissis)

997 Article 5. National Curriculum

(punti 1, 2 omissis)

3. The National Curriculum shall include the following subject groups: a) official language, b) mathematics, c) foreign languages, d) social studies, e) sciences, f) technologies, g) aesthetic

lingua diversa dal georgiano (e dall'abcaso): nell'elencare infatti le materie che costituiscono il “curriculum nazionale” (punto 3), specifica che l'insegnamento della “lingua ufficiale” e degli “studi sociali” deve avvenire in georgiano (o abcaso nella Repubblica autonoma).

L'articolo si completa poi richiedendo che l'insegnamento sia «imparziale e non discriminatorio».

La questione della neutralità e della non discriminazione è ripresa all'articolo 13<sup>998</sup>. L'articolo proibisce la politicizzazione nel processo degli studi e proibisce l'utilizzo delle istituzioni scolastiche allo scopo, tra l'altro, di «indottrinamento religioso, proselitismo» e «forzata assimilazione» (punti 1 e 2). La norma vieta le discriminazioni, anche se sono ammessi trattamenti differenziati quando «ragionevoli» e atti ad assicurare «il libero sviluppo di ogni persona o gruppo ed uguali opportunità» (punti 3, 4, 5). Infine la norma prevede che le scuole debbano «osservare e facilitare» la tolleranza ed il mutuo rispetto tra alunni, genitori ed insegnanti, nei riguardi della loro appartenenza sociale, etnica, religiosa, linguistica e della loro visione del mondo. Infine il punto 7 stabilisce il «diritto individuale e

education, h) sports.

4. The language of instruction for subject groups, provided for by paragraph 3(a) and (d) of this article, shall be Georgian in such general education institutions where teaching is carried out in accordance with Article 4(3) of this Law, while in the Autonomous Republic of Abkhazia - Georgian and/or Abkhazian.

(punto 5 omissis).

6. Teaching of subjects determined by the National and School Curricula must be academic, impartial and non-discriminatory.

#### 998 Article 13. Neutrality and non-discrimination

1. Politicisation of the study process in general education institutions shall be inadmissible.

2. The use of the study process in general education institutions for the purpose of religious indoctrination, proselytism or forced assimilation shall be inadmissible. This rule shall not restrict the celebration of public holidays and historical dates in public schools, as well as the organisation of such events that are intended to establish national and universal values.

3. Any discrimination on admission to a school shall be inadmissible. This rule shall not exclude the possibility of holding a competitive selection in general education institutions that carry out military, specialised arts and sports trainings, as well as in schools with other status. Special educational needs of a person must be considered in a competitive selection.

4. It shall be inadmissible for schools to use their powers and resources in a way to directly or indirectly discriminate against pupils, parents, teachers or their associations.

5. Any differentiating act or an exception shall be considered as discrimination, except for the cases where such act or exception is fair and reasonable and ensures free development of and equal opportunities for each person and group.

6. Schools shall observe and facilitate tolerance and mutual respect among pupils, parents and teachers irrespective of their social, ethnic, religious, linguistic and world-view affiliations.

7. Schools shall protect individual and collective rights of minorities to freely use their native language, preserve and manifest their cultural affiliation on the basis of equality.

collettivo» delle minoranze di usare liberamente la propria lingua, coltivare e manifestare la propria cultura, sulla base del principio di eguaglianza. È interessante osservare come la norma faccia esplicito riferimento non solo alla dimensione individuale dell'esercizio dei diritti indicati, ma anche ai «diritti collettivi» delle minoranze. A questo proposito possiamo ricordare come i diritti collettivi siano ascrivibili a un gruppo di persone e solo dal gruppo possono essere invocati. Alcuni commentatori rifiutano questa categoria perché ritengono possa mettere a rischio l'integrità statale od anche i diritti individuali. Gaetano Pentassuglia evidenzia però come diritti quali quello all'autodeterminazione dei popoli od alla protezione contro il genocidio siano diritti collettivi e come dei diritti collettivi siano stati progressivamente riconosciuti, per esempio, ai popoli indigeni. Peraltro tali diritti non sembrano costituire necessariamente una minaccia per l'integrità nazionale, né implicare una priorità sui diritti individuali<sup>999</sup>. Tornando alla legge, è previsto anche il divieto di discriminazione contro gli insegnanti, all'articolo 21-7<sup>1000</sup> punto 2. Infine altre norme prevedono la necessità di una conoscenza fluente del georgiano per assumere alcuni incarichi (articolo 21-3 punti 6 e 7; articolo 48-1 punto 3).

L'eredità sovietica ha permesso il mantenimento di un buon numero di scuole nelle maggiori lingue minoritarie (armeno, azero, russo), sia a Tbilisi sia nelle regioni dove le minoranze sono concentrate, pur essendo diminuite progressivamente nel numero. Nel 2006 c'erano 456 scuole in lingua minoritaria, ridottesi a 408 nel 2009 (124 in azero, 140 in armeno, 141 in russo e 3 in osseto)<sup>1001</sup>. L'*Advisory Committee* nel 2015 rilevava circa 300 scuole in lingua minoritaria, di cui 290 pubbliche, sottolineando però anche l'esistenza di piani (per esempio del settembre 2015) per l'introduzione della possibilità di frequentare lezioni nelle lingue delle minoranze più piccole<sup>1002</sup>.

999 G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, cit., p. 47

1000 Article 21-7. Teacher pre-service, professional development and career advancement (punto 1 omissis)

2. The Teacher Pre-service, Professional Development and Career Advancement Scheme must treat teachers equally irrespective of their race, colour, language, sex, religion, political and other opinion, national, ethnic and social belonging, origin, material and social status and place of residence.

(punti 3, 4, 5, 6 omissis).

1001 Salome Mekhuzla, Aideen Roche, *National Minorities and Educational Reform in Georgia*, ECMI Working Paper 46, Flensburg, settembre 2009, p. 9

1002 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities,

Queste, come i curdi, i greci e gli assiri, non hanno proprie scuole (come denunciato anche dall'*Advisory Committee* nella sua Prima opinione<sup>1003</sup>), molte chiuse dopo la fine dell'Unione Sovietica, ed hanno poche possibilità di studiare la propria lingua<sup>1004</sup>. Per quanto riguarda l'istruzione superiore ci sono varie istituzioni in lingua russa.

I problemi economici del paese inoltre impediscono la pubblicazione di libri di testo nelle lingue minoritarie, che quindi solitamente provengono dai *kin-states*<sup>1005</sup>. La qualità complessiva dell'insegnamento e dei materiali didattici nelle lingue minoritarie rimane inferiore alla media e questo rende le scuole che svolgono le lezioni in tale lingue meno attraenti per le famiglie<sup>1006</sup>.

Per quanto riguarda i programmi educativi, le due leggi sopraccitate sono state criticate<sup>1007</sup> per la previsione di insegnare la lingua e la letteratura georgiana, la storia e la geografia ed altre scienze sociali in georgiano a partire all'anno scolastico 2010-2011. Questo ha sollevato opposizioni per il poco tempo di transizione dall'insegnamento in lingua minoritaria a quello in georgiano, considerato irrealistico e quindi foriero di discriminazione, e perché in particolare l'insegnamento della storia in georgiano, con testi georgiani, che offrono quindi un punto di vista specificamente georgiano delle vicende, potrebbe causare una sottovalutazione del ruolo delle minoranze e della loro identità<sup>1008</sup>.

Ulteriore problema, l'adozione, con la riforma del 2005, dell'Esame Nazionale Unificato per l'accesso all'istruzione superiore (articolo 89 della Legge *sull'istruzione superiore*): questo esame, introdotto per limitare la corruzione nelle procedure

---

*Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 14, 97

1003 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 127

1004 J. Wheatley, *Implementing the Framework convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., pp. 30, 31

1005 S. Mekhuzla, A. Roche, *National Minorities and Educational Reform in Georgia*, ECMI Working Paper 46, Flensburg, settembre 2009, p. 20

1006 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 89, 99

1007 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 130

1008 J. Wheatley, *Implementing the Framework convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., pp. 32, 33

d'accesso all'università, è risultato essere discriminatorio per gli studenti appartenenti alle minoranze che hanno una minore padronanza del georgiano<sup>1009</sup>. Nel 2008 la normativa è stata modificata per permettere di svolgere una parte dell'esame (il “test sulle competenze generali”) anche in lingua armena o azera e sono stati attuati corsi per preparare gli studenti, anche se non con i risultati sperati visto che continua ad registrarsi una difficoltà di accesso all'università. Al contrario mentre il programma delle scuole in georgiano è stato adattato alla preparazione necessaria al test, questo, nel 2015, non è ancora avvenuto nelle scuole in lingue minoritarie<sup>1010</sup>. Il desiderio della minoranza armena di veder costituita un'università mistilingue o armena in Samckhe-Džavakheti non ha finora avuto esito, anche per il citato articolo sulla Legge *sull'istruzione superiore* che è alquanto limitante, in quanto prevede appunto il georgiano (e l'abcaso dove previsto) come unica lingua d'insegnamento<sup>1011</sup>.

Infine, nella sua Seconda opinione, l'*Advisory Committee* ha registrato un progresso nell'insegnamento del georgiano nelle scuole delle minoranze e di un considerevole aumento della diffusione della lingua ufficiale tra le giovani generazioni<sup>1012</sup>, cosa necessaria ad una consapevole ed effettiva partecipazione alla vita del paese. In particolare è stata vista positivamente l'iniziativa “Lingua georgiana per il successo futuro”, un piano per facilitare l'apprendimento della lingua ufficiale, grazie anche alla modernizzazione dei supporti didattici, attuata a partire dall'anno scolastico 2013/2014<sup>1013</sup>.

---

1009 S. Mekhuzla, A. Roche, *National Minorities and Educational Reform in Georgia*, ECMI Working Paper 46, Flensburg, settembre 2009, p. 36

1010 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 99

1011 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 132, 133

1012 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 14, 104-108

1013 *Ivi*, para. 88

6. *L'ambito amministrativo e giudiziario: il Codice amministrativo generale, la Legge organica sulle Corti di giurisdizione generale e la Legge organica sulla Corte Costituzionale*

Il Codice amministrativo generale<sup>1014</sup> del 2004 tratta il tema della lingua nell'articolo 14<sup>1015</sup>, definendo il georgiano come lingua del procedimento amministrativo, a cui si aggiunge l'abcaso in Abcasia. La disposizione è ribadita nell'articolo 73<sup>1016</sup> punto 3, che prevede inoltre la necessità per una parte che intenda presentare un documento non in georgiano, di fornirne una traduzione autenticata da un notaio (punto 4).

Il non prevedere la possibilità di utilizzare le lingue minoritarie in ambito amministrativo nelle zone in cui la lingua ufficiale non è sufficientemente diffusa, rischia di creare un'effettiva barriera tra i cittadini e l'amministrazione pubblica. Come abbiamo già rilevato, le minoranze sono per questo sottorappresentate sia a livello nazionale che locale<sup>1017</sup>. Nel 2005 tuttavia è stata fondata una scuola per la Pubblica Amministrazione che provvede anche a un corso di georgiano per gli studenti che non lo parlino fluentemente<sup>1018</sup>.

La Legge organica della Georgia *sulle Corti di giurisdizione generale*<sup>1019</sup> del 1997, fa riferimento alla lingua del procedimento all'articolo 10<sup>1020</sup>, laddove prevede che essa

---

1014 Codice Amministrativo Generale della Georgia, Legge No. 2181-IIR del 25 giugno 1999

1015 Article 14. The official language of administrative proceeding

The official language of administrative proceeding shall be Georgian. Additional official language of administrative proceeding in Abkhazia shall be Abkhazian.

1016 Article 73. The parties to an administrative proceeding

(1, 2 omissis)

3. An administrative proceeding shall be conducted in Georgian. An administrative proceeding within the territory of Abkhazia may be conducted in Abkhazian as well.

4. If the application/statement or any other document presented by an interested party is not in the state language, the party shall present a notarized translation of the document within the term defined by an administrative agency.

(5, 6, 7 omissis).

1017 J. Wheatley, *Implementing the Framework convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., p. 23

1018 *Ivi*, p. 27

1019 Legge Organica della Georgia *sulle Corti di giurisdizione generale*, No. 767-IIS del 13 giugno 1997

1020 Article 10. Language of Proceedings

Proceedings shall be administered in the official state language. A person who does not know state language shall be provided with the assistance of an interpreter. Expenses relating to translation shall be paid from the state budget.



sia il georgiano, ma che sia possibile richiedere l'intervento di un interprete a spese dello Stato. La conoscenza fluente della lingua è poi uno dei requisiti espressamente richiesti per assumere la carica di giudice (articolo 46 punto 1<sup>1021</sup>).

Simili previsioni sono presenti nella Legge organica *sulla Corte Costituzionale*<sup>1022</sup>, per quanto riguarda la lingua del procedimento (articolo 28<sup>1023</sup>) ed i requisiti per assumere la funzione di guardia della Corte Costituzionale (articolo 32-1<sup>1024</sup>).

### 7. *L'ambito dell'informazione: la Legge sull'emittenza radiotelevisiva del 2004*

La Legge *sull'emittenza radiotelevisiva*<sup>1025</sup> del 2004 fa espresso riferimento alle minoranze. In particolare l'articolo 16<sup>1026</sup> afferma che l'emittente pubblica deve «riflettere la diversità etnica, culturale» e «linguistica» nei programmi (lettera h) e sostenere lo sviluppo dell'originalità dello Stato, dei valori e della diversità culturale (lettera k). Inoltre ulteriore obbligo posto è la trasmissione di «una proporzione rilevante di programmi preparati dai gruppi minoritari nella loro lingua».

È interessante notare come le norma, pur in alcune sue parti vaga (cosa significa

1021 Article 46. Requirements for a judicial candidate

1. Any legally capable citizen of Georgia aged over 30, with the highest education in law and at least 5 years of experience in a relevant field, who is proficient in the state language and has taken the qualification test, can be an appointed (elected) judge.  
(2, 3, 4 omissis).

1022 Legge Organica della Georgia *sulla Corte Costituzionale della Georgia*, No. 95-ES del 31 gennaio 1996, Parliamentary Gazette No. 001, 27 febbraio 1996.

1023 Article 28. The legal proceedings before the Constitutional Court shall be conducted in Georgian. The Court shall be obliged to attach an interpreter to the participant to the case having no command of the language of the legal proceedings.

1024 Article 32-1. 1. The staff structure of the Constitutional court may envisage Service of the Guard of the Constitutional court, a main function of which shall be protection of the court building and the maintenance of the public order on its territory.

2. Guard of the Constitutional Court is a public servant. A capable person from 22 years, who speaks the state language and has relevant health conditions for fulfilling such job, can be appointed as a Guard of the Constitutional court. The age limit for Guard service of the Constitutional court is 50 years. The person, convicted in the past, shall not be appointed as a Guard of the Constitutional court.

1025 Legge della Georgia *sull'emittenza radiotelevisiva (Broadcasting)*, No. 780-RS del 23 dicembre 2004

1026 Article 16. Content Obligations

1. The Public Broadcaster shall:

(lettere a-g omissis)

h) reflect ethnic, cultural, linguistic, religious, age and gender diversity in programs

(lettere i, j omissis)

k) support the development of state originality, values and cultural diversity;

l) broadcast a relevant proportion of programs prepared by minority groups, in their language.

«una proporzione rilevante»?), si riferisca espressamente alla necessità per i gruppi minoritari di produrre proprie trasmissioni e, per l'emittente pubblica, di riflettere la diversità culturale del paese. Nel 2008 è stato dato mandato all'emittente pubblica georgiana di destinare il 25% del proprio bilancio alla realizzazione di trasmissioni «connesse con l'Abcasia, la regione di Ckhinvali (ossia l'Ossezia del Sud), e nelle lingue minoritarie<sup>1027</sup>», tuttavia questa cifra fu considerata non sostenibile ed eliminata l'anno successivo<sup>1028</sup>.

Il successivo articolo 56<sup>1029</sup>, invece, proibisce agli intestatari di licenze di programmare trasmissioni che contengano materiali che incitino «all'odio etnico o religioso» o che abbiano natura discriminatoria verso qualche gruppo. L'articolo specifica poi il contenuto di tali programmi, proibendo che esso sia discriminatorio sulla base dell'appartenenza etnica, della religione, nonché dell'età, del genere, della preferenza sessuale, della disabilità o di «ogni altra condizione o status», lasciando quindi aperta l'interpretazione dell'articolo a riferimenti più ampi.

Nonostante la positività delle disposizioni appena citate, la qualità dell'informazione nelle lingue minoritarie rimane carente e le comunità minoritarie che vivono compatte subiscono un isolamento di fatto rispetto al resto del paese<sup>1030</sup>, soprattutto in Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli, dove la scarsa conoscenza del georgiano da parte di larghe fasce della popolazione limita l'accesso ai media, causando una discriminazione di fatto. Inoltre c'è anche il problema che la televisione nazionale non copre tutto il territorio del paese e pertanto c'è un vuoto di informazione, colmato

---

1027 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 100

1028 Tobias Akerlund, *National Minorities and the Media Situation in Georgia*, ECMI Working Paper 52, Flensburg, gennaio 2012, p. 8

1029 Article 56. Prohibition

1. Any type of war propaganda is prohibited.

2. Broadcasting license holders shall avoid broadcasting programs containing material to incite ethnic or religious hatred and which are of a discriminatory nature to any group.

3. Broadcasting license holders shall avoid broadcasting programs containing material to stir up hatred, discrimination, that is offensive to any person or group on the basis of ethnic background, religion, opinion, age, gender, sexual preference or disability, or any other feature of status. Special emphasis of these features or statuses is only permissible within the context of a program if it aims merely to illustrate such hatred or discrimination, as they already exist in society.

(punti 4, 5, 6 omissis)

1030 T. Akerlund, *National Minorities and the Media Situation in Georgia*, cit., p. 3

dalla visione dei canali della Federazione Russa, dell'Armenia e dell'Azerbaijan<sup>1031</sup>. Anche se la copertura televisiva è migliorata con l'avvento della televisione digitale, rimane scarsa nelle zone montane<sup>1032</sup>. Secondo dati dei primi mesi del 2015 esistevano varie trasmissioni pubbliche di programmi radio e televisivi in abcaso, osseto, armeno, azero, russo e kurmangi (lingua curda settentrionale), oltre ad un numero di radio e televisioni private a base regionale e settimanalmente venivano messi in onda 15 minuti di informazioni nelle cinque principali lingue minoritarie del paese (considerati però insufficienti). Abbiamo infine già citato come sia stato visto positivamente dai rappresentanti delle minoranze il piano di rimettere in funzione un canale in lingua russa a copertura nazionale<sup>1033</sup>.

Per quanto riguarda la carta stampata, il governo finanzia tre giornali nelle lingue minoritarie: *Vrastan* in armeno, *Gürcistan* in azero e *Svobodnaja Gruzija* in russo<sup>1034</sup>, tuttavia tali finanziamenti sono considerati insufficienti dai rappresentanti delle minoranze<sup>1035</sup>.

---

1031 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 108

1032 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 68, 70

1033 *Ivi*, para 68-70

1034 J. Wheatley, *Implementing the Framework convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, cit., pp. 37, 38

1035 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001, para. 109



## CAPITOLO XIII

### PROFILI TERRITORIALI

#### *1. Le regioni della Georgia e la presenza delle minoranze*

##### *1.1 Situazione generale*

La Georgia è divisa in 11 regioni. Di queste due hanno lo status di Repubblica Autonoma: l'Adžara e l'Abcasia (Apkhazeti), mentre 9 sono province (*mkhareebi*). La struttura statale è centralistica, con un'asimmetria data dalla presenza delle due repubbliche autonome<sup>1036</sup>. Ricordiamo ancora una volta che l'Abcasia è di fatto indipendente, così come l'Ossezia del Sud (definita nei documenti del governo di Tbilisi semplicemente come “regione di Ckhinvali”). Mentre quindi la legislazione georgiana prevederebbe uno status di autonomia speciale per una delle regioni separatiste, viceversa non lo prende in considerazione per l'altra, il cui territorio è compreso nella parte settentrionale della provincia di Šida-Kartli e in alcune aree delle regioni limitrofe (Rača-Lečkhumi e Kvemo-Svaneti, Imereti, Mckheta-Mtianeti). Come già ricordato, entrambe le repubbliche autonome erano già tali in epoca sovietica, grazie all'autonomia riconosciuta per la presenza di una minoranza etnica in Abcasia e religiosa islamica, anche se etnicamente georgiana, in Adžara, caso unico nel panorama sovietico. Per quanto riguarda l'Abcasia in realtà gli abcasiani rappresentavano, al censimento del 1989, solo il 17,8% della popolazione. Oggi, pur in assenza di dati ufficiali, la percentuale di abcasiani è aumentata in seguito all'espulsione dei georgiani dalla regione all'epoca dal conflitto con Tbilisi.

Oltre che in Abcasia ed in Ossezia, minoranze rilevanti sono presenti in altre province. In Samckhe-Džavakheti gli armeni rappresentano la maggioranza assoluta nei distretti di Akhalkalaki (94,3%) e Ninocminda (95,8%), e una minoranza consistente in quello di Akhalcikhe (36,6%).

---

<sup>1036</sup> La cui autonomia è comunque considerata debole: cfr. Tanja Kim, Elguja Khokrishvili, *Challenges of Decentralisation in the Republic of Georgia*, in Lorenz King, Giorgi Khubua, *Georgia in Transition*, Schriften zur internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung. Bd. 26, Herausgegeben vom Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Peter Lang, 2009 pp. 115-130

In Kvemo-Kartli gli azeri sono maggioranza nei distretti di Manreuli (83,1%), Dmanisi (66,8%) e Bolnisi (66%) e poco meno della metà della popolazione in quello di Gardabani (45,1%). La città di Manreuli è anche l'unica a maggioranza azera, avendo gli azeri un insediamento di tipo prevalentemente rurale. Nel distretto di Calka il 54,6% della popolazione è armena e va notato che quest'area confina con i distretti prevalentemente armeni di Samckhe-Džavakheti. Nel distretto di Calka era presente anche una sostanziosa minoranza greca che, nel 1979, rappresentava il 62,4% della popolazione. Tale minoranza è stata interessata da forti fenomeni migratori, soprattutto verso la Grecia, che l'ha portata da 30.811 abitanti censiti nel 1979 a circa 1500 oggi.

Minoranze concentrate consistenti sono poi presenti in Kakheti (Cachezia), pur non rappresentando mai la maggioranza della popolazione: gli azeri sono il 31,9% della popolazione del distretto di Sagaredžo e il 22,3% di quello di Lagodekhi, mentre i kist sono il 16,6% nel distretto di Akhmeta.

### *1.2 La situazione in Kvemo-Kartli e Samckhe-Džavakheti*

Dai dati sopra riportati emerge chiaramente la peculiare situazione in quanto a presenza delle minoranze delle province di Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli. Secondo il censimento del 2002 il 55% della popolazione totale delle minoranze della Georgia vive in queste due province, con alcuni distretti in cui, come abbiamo visto, gruppi nazionali non georgiani rappresentano la maggioranza assoluta. In particolare la minoranza armena risiede compattamente in un continuum spaziale che va dai distretti di Akhalkalaki e Ninocminda di Samckhe-Džavakheti a quello di Calka in Kvemo-Kartli, mentre gli azeri sono presenti in maggioranza solo in alcuni distretti di Kvemo-Kartli, che comunque rappresentano una continuità territoriale anche se con un insediamento meno compatto rispetto a quello armeno. In base quindi al principio per cui i confini delle unità amministrative dovrebbero rispettare l'area geografica di insediamento dei gruppi linguistici (articolo 7 punto 1 lettera b della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie), sarebbe possibile facilmente creare delle regioni a maggioranza armena e azera. Storicamente invece la volontà di

Tbilisi è andata nella direzione esattamente opposta. Infatti, per quanto riguarda la provincia di Samckhe-Džavakheti, essa è stata creata nel 1994 in occasione di una riforma amministrativa-territoriale, unendo le due precedenti regioni di Samckhe e di Džavakheti: mentre Samckhe aveva una maggioranza etnicamente georgiana, Džavakheti era a maggioranza armena, quindi pare che una tale operazione sia stata effettuata proprio per indebolire “annacquandolo” il gruppo nazionale armeno<sup>1037</sup>. Un problema rimane poi la rappresentanza elettorale, che abbiamo già visto essere non proporzionata. In Samckhe-Džavakheti le circoscrizioni elettorali non sono state modificate sin dal 1921 e c'è una disproporzionalità tra la rappresentanza dei georgiani e degli armeni: per esempio nel distretto di Akhalkalaki a 7 villaggi georgiani corrispondono 5 collegi elettorali mentre a 58 villaggi armeni o misti ne corrispondono solo 17<sup>1038</sup>.

Al di là dell'attuale conflitto, rimane interessante rilevare come una regione come l'Abcasia, dove gli abcasiti prima del conflitto erano comunque una minoranza, goda (in prospettiva di una ad oggi improbabile riunificazione con Tbilisi) di speciali forme di autonomia, mentre nessuna decisione analoga sia stata presa per i distretti a forte maggioranza armena e azera che, basandoci sulla composizione etnica, ben meriterebbero altrettanta considerazione. Probabilmente la spiegazione della mancata previsione riguarda certamente il timore per il separatismo che abbiamo più volte visto emergere anche dai testi giuridici e dalla Costituzione. Poiché inoltre l'Abcasia (e l'Adžara) erano già autonome in epoca sovietica, si può rilevare come la Georgia indipendente e “nazionale” abbia semplicemente importato il modello precedente, essendo difficile mettere in discussione quanto già accordato, soprattutto in un periodo che abbiamo visto essere stato attraversato da forti tensioni, evitando però di predisporre nuove regioni autonome. Inoltre una differenza sostanziale è che mentre la minoranza abcasita si trova concentrata esclusivamente in Abcasia, le minoranze armene e azere hanno due *kin-states* che confinano direttamente con la Georgia e segnatamente con i loro distretti. Se quindi, secondo il modello sovietico per cui a

---

1037 Hedvig Lohm, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, ECMI Working Paper 38, Flesburg, aprile 2007, p. 21

1038 H. Lohm, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, cit., p. 21

ciascuna nazionalità corrispondeva un ente territoriale, non aveva senso istituire delle provincie o delle repubbliche autonome per nazionalità già titolari di proprie repubbliche socialiste sovietiche costituenti l'Urss, anche oggi, in cui invece un'autonomia di quelle regioni sarebbe comprensibile e forse auspicabile, permane l'eredità del precedente regime, che non viene messa in discussione proprio a causa dei conflitti separatisti che hanno interessato l'Abcasia e l'Ossezia ed anche altre regioni caucasiche fuori dalla Georgia (il conflitto armeno-azero per il Nagorno-Karabakh).

In Džavakheti i rapporti con i vicini *kin-states* e con la Russia sono stati storicamente più importanti di quelli con Tbilisi, tuttavia non si è mai sviluppato un movimento separatista violento, anche per la non volontà dell'Armenia di aprire un nuovo fronte oltre a quello con l'Azerbaigian e al contempo di mantenere invece buoni rapporti con Russia e Georgia, suoi principali partner strategici<sup>1039</sup>.

Per quanto riguarda invece gli azeri di Kvemo-Kartli un importante ruolo hanno avuto i buoni rapporti personali tra Ševardnadze ed il presidente azero Ilham Alijev, buone relazioni confermate con la presidenza Saakašvili. L'Azerbaigian si è inoltre trovato in una situazione analoga a quella della Georgia, con la perdita di fatto del Nagorno-Karabakh e come la Georgia si sente minacciato dal tentativo russo di mantenere la propria influenza nel Caucaso e quindi ha aderito al Guam<sup>1040</sup>.

Ci sono state poi tensioni etniche nel distretto di Calka, dovute alla forte emigrazione degli abitanti originari, soprattutto armeni e greci, da un lato ed al reinsediamento di nuove persone, per lo più georgiani dell'Adžara e svani. Soprattutto i greci anziani si sentono minacciati dall'immigrazione dalle altre regioni, accusando in alcuni casi di essere stati espropriati di case e terre<sup>1041</sup>.

Queste regioni sono prevalentemente agricole e peraltro svantaggiate dal punto di vista economico<sup>1042</sup> ed infrastrutturale, anche se il governo è riuscito a migliorare la

---

1039 H. Lohm, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, cit., p. 14

1040 J. Wheatley, *Obstacles Impeding the Regional Integration of the Kvemo Kartli Region of Georgia*, cit., pp. 29, 30

1041 *Ivi*, p. 38

1042 Jonathan Wheatley, *The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Provinces of Georgia. Five Years into the Presidency of Mikheil Saakashvili*, ECMI Working Paper 44, Flensburg, settembre 2009, pp. 8-10



situazione<sup>1043</sup>. Un problema rilevante legato all'economia agricola, e che ha portato in Kvemo-Kartli a proteste anche violente<sup>1044</sup>, è quello della distribuzione delle terre, spesso possedute da georgiani benestanti che ottengono notevoli profitti<sup>1045</sup>.

Abbiamo già visto infine come in queste regioni sia cogente il problema della scarsa conoscenza del georgiano tra la popolazione, che comporta problemi di accesso all'amministrazione, all'istruzione, al sistema legale ed alla partecipazione in genere alla vita del paese, anche per l'impossibilità di comprendere le notizie attraverso i media georgiani.

### *1.3 La questione dei popoli deportati: i turchi mescheti*

Anche la Georgia ha dovuto affrontare il problema del ritorno delle popolazioni deportate durante la seconda guerra mondiale, come abbiamo visto ha fatto l'Ucraina nei confronti dei tartari di Crimea<sup>1046</sup>. L'origine dei turchi mescheti, che parlano un dialetto turco dell'Anatolia orientale, è discussa: c'è incertezza se essi siano etnicamente turchi o piuttosto si tratti di georgiani convertiti all'islam grazie alla forte influenza culturale turca che interessò la regione tra il XVI ed il XIX secolo. I turchi mescheti furono deportati dall'attuale regione di Samckhe-Džavakheti tra il 15 ed il 17 novembre 1944, quando, in un numero stimato tra i 90 mila ed i 120 mila persone, furono condotti in Asia Centrale ed in particolare in Uzbekistan. Come i tartari di Crimea, anche i turchi mescheti non furono compresi nelle riabilitazioni chrušëviane del 1956<sup>1047</sup>, perché la vicinanza del loro territorio al confine con la Turchia, e quindi con la Nato, rendeva la regione strategica e quindi sfavoriva il loro ritorno. Nonostante infatti nel 1974 le norme che ponevano restrizioni al ritorno dei turchi mescheti fossero state abolite, di fatto lo status speciale della regione come area di

---

1043 Dati in Jonathan Wheatley, *The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Provinces of Georgia. Five Years into the Presidency of Mikheil Saakashvili*, ECMI Working Paper 44, Flensburg, settembre 2009, p. 14

1044 Cfr. Sofo Bukia, *Azeris Angry Over Georgia Killing*, Institute of War and Peace Reporting No. 266, 16 dicembre 2004.

1045 Jonathan Wheatley, *Obstacles Impeding the Regional Integration of the Kvemo Kartli Region of Georgia*, ECMI Working Paper 23, febbraio 2005, p. 35

1046 *Supra*, capitolo VIII, paragrafo 4.2

1047 Decreto del Soviet Supremo dell'Urss N. 135/142

confine e il sistema del *propiska* (passaporto interno) rendeva impossibile il ritorno<sup>1048</sup>. Nonostante ciò varie centinaia di turchi mescheti tornarono in Georgia, anche se non nella loro regione d'origine, dal 1974 alla caduta dell'Urss. I turchi mescheti insediati in Uzbekistan subirono gravi violenze nel giugno 1989, che causarono decine di vittime: 17 mila turchi mescheti furono immediatamente evacuati dall'Armata Rossa a cui seguì l'esodo di circa 60 mila persone<sup>1049</sup>.

Nella Georgia indipendente le politiche nazionaliste di Gamsakhurdia portarono all'espulsione di molti ritornati ed altri decisero di abbandonare il paese volontariamente<sup>1050</sup>. Pochi progressi furono fatti anche durante la presidenza Ševardnadze<sup>1051</sup>. Nel 2001 il numero ufficiale di rimpatriati era 644 e, secondo l'Unhcr, nessun turco mescheta s'era insediato in Georgia a partire dalla fine del 2000<sup>1052</sup>. Le aree principali di insediamento erano le regioni di Imereti, Guria e la capitale, mentre solo poche famiglie s'erano insediate in Samckhe-Džavakheti, per due ragioni: la riluttanza del governo georgiano ad accogliere i rimpatriati e l'ostilità della maggioranza armena della regione, nonostante la maggior parte dei turchi mescheti fosse stata deportata dalla regione di Samckhe, ripopolata poi da georgiani, e non da Džavakheti, in maggioranza armena<sup>1053</sup>.

Nel 1997 fu varata la *Legge sul riconoscimento dei cittadini della Georgia vittime della repressione politica e sulla loro protezione sociale*, che riabilitò i vari gruppi deportati, tuttavia il rimpatrio rimaneva difficile per la necessità di produrre documenti che attestavano la deportazione e per il non riconoscimento della doppia o multipla cittadinanza.

In seguito alle conferenze internazionali dell'Aja (1998) e di Vienna (1999), e all'ingresso nel Consiglio d'Europa (1999), la Georgia creò un Comitato di Stato (o

---

1048 Oskari Pentikäinen, Tom Trier, *Between Integration and Resettlement: the Meskhetian Turks*, ECMI Working Paper 21, Flensburg, Settembre 2004, p. 15

1049 Arif Yunusov, *Meskhetian Turks: Twice Deported People*, Institute of Peace and Democracy, Baku 2000, reperibile in <http://kavkaz.memo.ru/bookstext/books/id/409933.html#i15>

1050 Nana Sumbadze, *Muslim Population of Southern Georgia: Challenges to Repatriation*, in Gia Nodia (cur.), *Ethnic-Confessional Groups and Challenges to Civic Integration in Georgia*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development – CIPDD, Tbilisi 2002, p. 46

1051 A. Yunusov, *Meskhetian Turks: Twice Deported People*, cit.

1052 O. Pentikäinen, T. Trier, *Between Integration and Resettlement: the Meskhetian Turks*, cit., p. 16 nota 20.

1053 *Ivi*, pp. 17, 18

Servizio per il rimpatrio), che tuttavia non realizzò misure concrete<sup>1054</sup>. L'accesso nel CdE spinse inoltre il paese a varare un piano di dodici anni per il rimpatrio<sup>1055</sup>.

Nel 2001 il Consiglio d'Europa invitò la Georgia ad «accelerare il lavoro intrapreso con il CdE e l'Unhcr sulla questione del rimpatrio dei turchi mescheti» e di «garantire loro lo stesso status di riabilitazione già dato ai deportati di altre nazionalità<sup>1056</sup>». Solo nel 2007 fu approvata una legge per il ritorno dei turchi mescheti. La legge tuttavia non prevedeva dove i rimpatriati avrebbero vissuto né qualche forma di assistenza economica. Il testo dava ai turchi mescheti un anno (dal 1 gennaio al 31 dicembre 2008) per registrare presso i consolati georgiani la loro decisione di tornare<sup>1057</sup>. Ancora nel 2014 tuttavia i turchi mescheti richiedevano una road map per agevolare il ritorno in Georgia. Da registrarsi comunque la persistenza della già ricordata opposizione della popolazione armena di Džavakheti al possibile ritorno<sup>1058</sup>.

Ultimo documento con riferimento ai turchi mescheti approvato è il *Decreto sull'approvazione della strategia dello Stato sul rimpatrio dei profughi interni dell'ex Urss provenienti dalla Repubblica Socialista Sovietica della Georgia negli anni '40 del XX secolo*<sup>1059</sup> del 2014, varato «per facilitare un ritorno dignitoso e l'integrazione nella società» delle persone deportate. Il decreto, invero in modo molto generico, fissa alcuni obiettivi da raggiungere per ciascuno dei due scopi sopraindicati, affidandone la realizzazione al coordinamento da parte del “Ministero per i profughi interni provenienti dai territori occupati, per la sistemazione e i rifugiati della Georgia” e “dall'Agenzia governativa per il rimpatrio dei profughi interni dell'ex Urss provenienti dall'ex Repubblica Socialista Sovietica della Georgia negli anni '40 del XX secolo”, istituita nel 2011<sup>1060</sup> per coordinare l'attività delle agenzie di Stato e

---

1054 *Ivi*, p. 33

1055 Paul Rimple, *Georgia: Parliament Considers Meskhetian Turk Rempatriaton Plan*, Eurasia net, 22.06.2007, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062807f.shtml>

1056 Council of Europe, *Honouring of Obligations and Commitments by Georgia*, Parliamentary Assembly Resolution 1257 (2001).

1057 Paul Rimple, *Georgia: Parliament Considers Meskhetian Turk Rempatriaton Plan*, cit.

1058 Giorgi Kalatozishvili, *Meskhetian Turks in Georgia*, Vestnik Kavkaza, 05.12.2014, <http://vestnikkavkaza.net/articles/politics/62973.html>

1059 Decreto del Governo della Georgia sull'approvazione della strategia dello Stato sul rimpatrio dei profughi interni dell'ex Urss provenienti dalla Repubblica Socialista Sovietica della Georgia negli anni '40 del XX secolo, No. 1671 del 12 settembre 2014, pubblicato sul sito web il 23.09.2014.

1060 Ordinanza del Governo della Georgia, No. 111 del 1 marzo 2011

le istituzioni coinvolte nel processo di rimpatrio. La parte III del decreto è dedicata al “ritorno dignitoso” e la IV all’“integrazione nella società”. Le azioni indicate nella parte III sono l'attenzione verso i bisogni dei ritornanti, l'individuazione di risorse disponibili nelle regioni, l'informazione ai ritornanti in una lingua a loro comprensibile, la redazione di normative adeguate a permettere il trasporto di beni personali e equipaggiamenti agricoli entro i confini del paese.

Per quanto riguarda invece l'integrazione nella società, il decreto pone la necessità di informare sulla normativa vigente in Georgia, di sostenere il mantenimento della loro identità culturale, di facilitare il loro ingresso nel sistema d'istruzione e l'apprendimento della lingua ufficiale, di garantire l'accesso all'informazione ed ai media in una lingua comprensibile, e di cercare il massimo coinvolgimento nella vita sociale ed economica del paese. Sulla base di questi obiettivi il decreto stabilisce (parte V) che le autorità del paese devono adottare un piano d'azione dettagliato. Secondo i dati indicati dall'*Advisory Committee* sono state sollevate, sulla base della legge del 2007, 5841 richieste comprendenti circa 8900 persone, di cui 5389 vivono in Azerbaigian. Nei primi mesi del 2015 circa 1540 persone hanno ricevuto lo status di rimpatriato e 418 hanno ottenuto la cittadinanza georgiana in forma condizionale, in attesa della rinuncia alla cittadinanza azera<sup>1061</sup>.

Infine è bene tener presente che accade che i turchi mescheti, nelle raccolte dei dati concernenti le minoranze, non siano incoraggiati a qualificarsi come tali, ma tendano a registrarsi come georgiani, tra i quali costituirebbero un “sottogruppo” (cosa che, indica l'*Advisory Committee*, accade anche per i duchobory, un altro gruppo numericamente debole, che si registrano come russi. Anche se tuttavia è da dubitare l'effettiva differenza etnica tra duchobory e russi, visto che nascono essenzialmente come movimento religioso nel XVIII secolo)<sup>1062</sup>.

Per quanto riguarda le condizioni di vita, il gruppo dei turchi mescheti rimane sostanzialmente svantaggiato. Spesso i ritornati hanno uno status legale precario, per esempio rimangono privi del permesso di residenza, il che impedisce loro l'accesso

---

1061 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001, para. 29

1062 *Ivi*, para. 18

ad alcuni servizi. Inoltre, come abbiamo già visto per i tartari di Crimea con riferimento all'Ucraina, la Georgia non permette la doppia cittadinanza se non per particolari meriti e pertanto bisogna rinunciare alla cittadinanza straniera prima di acquisire quella georgiana e questo comporta spesso procedure costose e complicate<sup>1063</sup>.

## *2. Il sistema delle autonomie in Georgia*

### *2.1 Le autonomie nella Costituzione georgiana*

Abbiamo già osservato, occupandoci precedentemente della Costituzione della Georgia in relazione dei diritti delle minoranze, come il legislatore si sia dimostrato particolarmente sensibile al tema dell'unità nazionale. Questo aspetto si riflette ovviamente anche nella concezione e nella disciplina delle autonomie. Cominciamo col citare il primo punto dell'articolo 1, che definisce la Georgia come «uno Stato indipendente, unitario ed indivisibile» ed esplicita che i suoi confini includono la «Repubblica Socialista Sovietica Autonoma dell'Abcasia» e «l'ex Regione Autonoma dell'Ossezia del Sud»<sup>1064</sup>. È evidente il valore politico di richiamare espressamente la sovranità sulle regioni resesi di fatto indipendenti nel primo articolo della Costituzione.

L'indivisibilità del territorio è ripresa anche dall'articolo 2, laddove, al punto 1, si definiscono i confini del paese come corrispondenti a quelli della Georgia sovietica al momento dello scioglimento dell'Unione («Il territorio dello Stato della Georgia è determinato come quello al 21 dicembre 1991») e si stabilisce «l'inviolabilità delle frontiere», come riconosciute dalla comunità internazionale. Il punto 2 proibisce poi «l'alienazione del territorio della Georgia» e ammette lo spostamento delle frontiere solo «mediante accordo bilaterale concluso con uno stato vicino».

---

1063 *Ivi*, para. 31

1064 Article 1. 1. Georgia is an independent, unified, and indivisible state, as confirmed by the Referendum of 31 March 1991 held throughout the territory of the country, including the Autonomous Soviet Socialist Republic of Abkhazia and the Former Autonomous Region of South Ossetia, and by the Act of Restoration of State Independence of Georgia of 9 April 1991. (punti 2, 3 omissis)

Di seguito, il punto 3, laddove parla della determinazione della struttura dello Stato sulla base di una legge costituzionale, ribadisce come questa sarà definita «dopo il completo reintegro della giurisdizione della Georgia sull'intero territorio del paese».

Ancora il punto 4, dopo aver citato l'autogoverno locale come strumento per regolare le materie di importanza locale, ribadisce come questo debba venir attuato «senza pregiudizio per la sovranità statale»<sup>1065</sup>.

Le competenze esclusive delle «autorità statali supreme della Georgia» sono elencate nell'articolo 3<sup>1066</sup>, che afferma anche che le competenze congiunte saranno

---

1065 Article 2. 1. The territory of the State of Georgia is determined as of 21 December 1991. The territorial integrity of Georgia and the inviolability of state borders is acknowledged by the Constitution and laws of Georgia, and recognised by the world community of nations and international organisations.

2. Alienation/transfer of the territory of Georgia shall be prohibited. The state borders may be changed only by a bilateral agreement with a neighbouring state.

3. Constitutional law shall determine the territorial state structure of Georgia on the basis of the principle of delimitation of powers after the complete restoration of jurisdiction of Georgia over the whole territory of the country.

4. The citizens of Georgia registered in a self-governing unit shall regulate the affairs of local importance through local self-government, without prejudice to the state sovereignty, according to the legislation of Georgia. State authorities shall promote the development of local self-governance.

1066 Article 3. 1. The following shall fall within the exclusive competence of supreme state authorities of Georgia:

a) legislation on Georgian citizenship, human rights and freedoms, emigration and immigration, entering and leaving the country, temporary or permanent stay of aliens and stateless persons in Georgia

b) status, regime, and protection of the state borders, status and protection of territorial waters, airspace, continental shelf and Exclusive Economic Zone

c) state defence and security, military forces, military industry, and trade in arms

d) issues of war and peace, determination and introduction of legal regime of state of emergency and martial law

e) foreign policy and international relations

f) foreign trade, customs and tariff treatment

g) state finances and state loans, money issuing, as well as banking, credit, insurance, and tax legislation

h) standards and models, geodesy and cartography, determination of exact time, state statistics

i) integrated power system and setting, communications, merchant fleet, ensigns, harbors of state significance, airports and aerodromes, control of airspace, transit and air transport, registration of air transport, meteorological service, environmental observation systems

j) railways and motor roads of state significance

k) fishing in oceans and high seas

l) sanitary cordon on borders

m) pharmaceutical legislation

n) legislation on accreditation of educational institutions and academic degrees

o) intellectual property legislation

p) trade, criminal, civil, administrative and labour, penitentiary and procedural legislation

q) criminal police and investigation

r) land, minerals, and natural resources legislation.

2. Issues falling within the joint competence shall be determined separately.

determinate separatamente. L'articolo continua stabilendo gli status speciali per le repubbliche autonome di Adžara (punto 3) e Abcasia (punto 4), da determinarsi con legge costituzionale. Nel 2012<sup>1067</sup> è poi stato aggiunto il punto 5 che indica lo status speciale per l'erigenda città di Lazika, non ancora realizzata<sup>1068</sup>, da determinarsi con legge organica. Ad oggi l'unico statuto adottato è quello dell'Adžara, come vedremo meglio in seguito.

Il successivo articolo 4<sup>1069</sup> dispone la costituzione di un parlamento bicamerale, non ancora realizzato. Il testo rimanda infatti la formazione della seconda camera a quando «si saranno create le condizioni appropriate e organi di autogoverno locale saranno formati nel territorio della Georgia». Evidentemente la mancata soluzione dei conflitti in Abcasia e Ossezia ha ad ora impedito la realizzazione di questa previsione. Ai fini di questo studio l'articolo 4 è particolarmente interessante perché il Senato verrebbe a configurarsi come una camera delle autonomie. Mentre la camera bassa, il Consiglio della Repubblica, verrebbe eletto «secondo il principio di proporzionalità», il Senato sarebbe composto da membri eletti dalle due repubbliche autonome e dalle altre unità territoriali dell'Ucraina, oltre che da cinque senatori nominati dal Presidente. La composizione precisa, i poteri e le modalità di elezione delle camere non sono tuttavia specificati, ma l'articolo rimanda ad una futura legge organica. L'attuale Parlamento è disciplinato invece dal terzo capitolo della

---

3. The status of the Autonomous Republic of Ajara shall be determined by the Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara.

4. The status of the Autonomous Republic of Abkhazia shall be determined by the Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Abkhazia.

5. The status and powers of Lazika city shall be defined in an organic law of Georgia.

1067 Legge costituzionale della Georgia No 6602 del 29 giugno 2012

1068 La città di Lazika è stata progettata dall'amministrazione Saakašvili come nuovo centro urbano sulla costa del Mar Nero, destinato a diventare la seconda città del paese. La città avrebbe dovuto avere uno speciale regime giuridico, specialmente in ambito commerciale. Il 24 settembre 2012 fu inaugurato il primo edificio della nuova città. Il progetto però fu in larga misura abbandonato dopo il cambio di governo.

1069 Article 4. 1. After appropriate conditions have been created and local self-government bodies have been formed throughout the territory of Georgia, 2 chambers shall be set up within the Parliament of Georgia: the Council of Republic and the Senate.

2. The Council of Republic shall consist of members elected under the principle of proportionality.

3. The Senate shall consist of members elected from the Autonomous Republic of Abkhazia, the Autonomous Republic of Ajara, and other territorial units of Georgia, as well as 5 members appointed by the President of Georgia.

4. The composition, powers, and election procedure of the chambers shall be defined by an organic law.

Costituzione dove l'articolo 49<sup>1070</sup> specifica che la normativa in esso contenuta sarà applicata «fintanto che non saranno create le condizioni di cui all'articolo 4».

L'autogoverno locale è poi disciplinato dal capitolo 7-1 della Costituzione, introdotto nel 2010<sup>1071</sup>. Il capitolo, che consta di tre articoli, è abbastanza scarno e si limita a dettare la disciplina generale, rinviando più volte ad una normativa di dettaglio da adottarsi con legge organica. Più precisamente, l'articolo 101-1<sup>1072</sup> rimanda ad una legge organica la disciplina della formazione e dell'attività degli organi rappresentativi ed esecutivi di autogoverno locale (punto 1), la formazione delle unità di autogoverno locale ed eventualmente, la loro abolizione e la modifica dei loro confini (punto 3). L'articolo dispone invece direttamente la responsabilità dell'esecutivo nei confronti dell'organo rappresentativo, il Sakrebulo, che viene eletto direttamente dai cittadini (punto 2).

I poteri dell'autogoverno locale, che possono essere propri o delegati, sono «limitati da quelli degli organi dello Stato» e definiti da legge organica (Articolo 101-2<sup>1073</sup> punto 1). I poteri definiti dalla legge organica saranno “esclusivi” ed esercitati con

---

1070 Article 49. 1. Before the conditions under Article 4 of the Constitution of Georgia have been created, the Parliament of Georgia shall consist of 77 members elected by a proportional voting system and 73 members elected by a majoritarian voting system. The MPs shall serve for a term of four years based on universal, equal, and direct suffrage through secret ballot.  
(punti 2, 3, 4 omissis).

1071 Legge Costituzionale della Georgia No 3710 del 15 ottobre 2010 - Legislative Herald of Georgia I, No 62, 5.11.2010

1072 Article 101-1. 1. The establishment procedure and activity of representative and executive bodies of local self-government shall be defined by organic law. Executive bodies of local self-government shall be accountable to representative bodies of local self government.

2. Citizens of Georgia registered within the self-governing unit area shall elect a local self-government representative body Sakrebulo by direct, universal, equal suffrage through secret ballot.

3. The procedure for establishment and revocation of a local self-governing unit, also the procedure for revising its administrative frontiers shall be determined by organic law. Consultations with a local self-governing unit shall precede the revocation of a self-governing unit or revision of its administrative frontiers.

1073 Article 101-2. 1. Powers of local self-government shall be delimited from those of state bodies. A self-governing unit shall have its own and delegated powers. The powers and the basic principles of how to define powers of local self-government shall be determined by organic law.

2. A self-governing unit shall exercise its powers independently and by its own responsibility as determined by the legislation of Georgia. The powers defined by organic law shall be exclusive.

3. A self-governing unit shall have the right to take any decision on its own initiative, provided that the decision does not fall within the competence of any other government agency or is not prohibited by law.

4. State bodies may delegate rights and powers to a self-governing unit on the basis of legislative acts and agreements only by transfer of relevant material and financial resources. The Procedure for calculation of the amount of such resources shall be defined by law.



indipendenza (articolo 101-2 punto 2) e di propria iniziativa, senza però sconfinare nelle competenze di altre agenzie di governo od, ovviamente, compiere atti illegali (punto 3). Si prevede inoltre la possibilità per gli organi dello Stato di delegare poteri all'autogoverno locale, con il contestuale trasferimento delle adeguate risorse finanziarie e materiali (punto 4).

Infine l'articolo 101-3<sup>1074</sup> indica che gli organi di autogoverno locale hanno proprie proprietà e finanze, che le loro decisioni sono vincolanti nel territorio di competenza e che la legge determina il controllo da parte dello Stato sulla conformità degli atti normativi degli enti di autogoverno locale con la legislazione nazionale e sull'adeguato esercizio dei poteri delegati, senza però stabilire procedure specifiche.

## *2.2 L'organizzazione dell'autogoverno locale*

Il sistema degli enti locali è stato riformato nel 2014, con l'approvazione del nuovo Codice dell'autogoverno locale, che va a sostituire la legge organica sugli enti locali del 2005, che era precedente all'introduzione in Costituzione del capitolo 7-1. Ricordiamo che fino al 2005 la questione delle autonomie locali non era normata a livello costituzionale e tuttora non c'è alcuna disposizione che preveda una possibile regionalizzazione o federalizzazione del paese, prospettiva che pare sfavorita tra i cittadini georgiani<sup>1075</sup>.

Prima della riforma, il primo livello di governo consisteva negli organi locali elettivi (*sakrebulo*), per i villaggi, le comunità (*temi*, ossia singoli villaggi o gruppi di villaggi) e le città. Nelle città con più di 5.000 abitanti il sindaco veniva eletto direttamente, mentre in quelle sotto questa soglia il capo dell'esecutivo era il vertice del *sakrebulo*. Il *sakrebulo* aveva funzioni per lo più di controllo, aveva il diritto di emendare il bilancio locale, approvare i piani di sviluppo a lungo termine e poteva

---

1074 Article 101-3. 1. Local self-government shall have its property and finances.

2. Decisions made by self-government bodies within the scope of their competence shall be binding in the territory of self-governing units.

3. State supervision over the activities of local self-government bodies shall be carried out as determined by law. State supervision provides compliance of normative acts of local self-government with the legislation of Georgia and proper implementation of delegated powers. State supervision shall be exercised in proportion to its goals.

1075 J. Popjanevski *Minority and the State in the South Caucasus*, cit., p. 37

valutare il lavoro degli organi esecutivi, nonché aveva limitati poteri di imporre e rimuovere tasse locali.

Il potere reale era tuttavia esercitato al livello superiore, di distretto (*rajon*), dalla branca esecutiva (*gameoba*). Il capo del *gameoba* di distretto (*gamebeli*) era nominato dal Presidente della Georgia tra i capi dei *sakrebulo* (fino al 2001 non era invece necessario che i *gamebeli* di distretto fossero eletti in un *sakrebulo*).

Un terzo livello è stato introdotto dal governo di Ševardnadze nel 1994: nove province (*mkhare*) amministrate da un rappresentante (“governatore”) nominato dal Presidente, che originariamente aveva un potere totalmente informale e non definito da alcuna legge<sup>1076</sup>. Una legge del 1997 che ha definito l'assetto amministrativo ha lasciato ancora vaghe queste competenze<sup>1077</sup>.

Nel 2005 è stata approvata una riforma (Legge organica *sull'autogoverno locale*<sup>1078</sup>), con lo scopo di decentralizzare le responsabilità e poteri verso le regioni<sup>1079</sup>, che ha abolito circa 1100 *sakrebulo*, dividendo il paese in 65 municipalità e 7 città (Tbilisi, Rustavi, Batumi, Poti, Kutaisi, Ckhinvali, Sukhumi, queste ultime due inattuate, visto che si trovano nelle regioni separatiste). Ciascuna municipalità eleggeva un organo di autogoverno (*sakrebulo*), con un organo esecutivo (*gameoba*). Il governo locale aumentava la sua influenza sul bilancio locale, sulle questioni dello sviluppo, sulla protezione dell'ambiente, sulle infrastrutture, sulla tutela della salute e sull'esecuzione delle leggi<sup>1080</sup>. Venivano dati maggiori poteri al *sakrebulo* a livello municipale, stabilendo che l'esecutivo (*gameoba*) doveva attuare le decisioni del *sakrebulo* e che il vertice dell'esecutivo (*gamebeli*) era nominato dal *sakrebulo* e responsabile davanti ad esso, mentre prima era responsabile solo davanti al Presidente. La nuova legge inoltre abolì gli organi di autogoverno a livello di comunità (*temi*): invece di eleggere il proprio *sakrebulo* ogni comunità eleggeva direttamente un singolo rappresentante al *sakrebulo* della municipalità per

---

1076 J. Wheatley, *Ostacles Impeding the Regional Integration of the Kvemo Kartli Region of Georgia*, cit., pp. 10, 11

1077 Ghia Nodia, *Political System in Georgia*, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi 1998 [www.cipdd.org/cipdd\\_g/pdf/eurob\\_e.pdf](http://www.cipdd.org/cipdd_g/pdf/eurob_e.pdf)

1078 Legge organica della Georgia *sull'autogoverno locale* del 16 dicembre 2005.

1079 H. Lohm, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity*, cit. p. 23

1080 J. Popjanevski *Minority and the State in the South Caucasus*, cit., p. 37, 38

rappresentarne gli interessi. Al contempo il *gamgeoba* nominava un fiduciario per ciascuna comunità: si formò così un sistema parallelo in cui la comunità aveva un rappresentante eletto ed anche un rappresentante del *gamgeoba*. Dato che il potere di organizzare il bilancio locale e come spendere i fondi spettava al *gamgeoba* ed al suo rappresentante, questi era in posizione dominante di fatto rispetto al rappresentante eletto<sup>1081</sup>.

Un'ulteriore riforma è stata approvata nel 2014. Il nuovo *Codice sull'autogoverno locale*<sup>1082</sup> (da qui CAGL). Questa legge disciplina dettagliatamente il livello di governo comunale, mentre è assai scarna la trattazione del livello regionale, che rimane privo di funzioni effettivamente politiche ed esiste solo come livello di coordinamento tra gli enti locali e tra questi e lo Stato. Il CAGL stabilisce il comune come unità di autogoverno (articolo 2), mantenendo la distinzione terminologica d'epoca sovietica in villaggi (a carattere prevalentemente agricolo), borgate e città (con più di 5.000 abitanti o più piccole ma con prospettive di sviluppo) (articolo 4). Istituisce (articolo 151) altre sette città autogovernate (Telavi, Ozurgeti, Zugidi, Ambrolauri, Gori, Mckheta e Akhalcikhe), trasformando i loro villaggi adiacenti in municipalità. La legge dispone l'elezione diretta (articolo 48) del governatore locale (*gamgebeli*), per le comunità autogovernate (*temi*), e del sindaco (*meri*), per le città autogovernate, che sarà in carica per tre anni dopo la prima elezione del 2014 (terza disposizione transitoria) e dal 2017 in poi per quattro (articolo 49). Nonostante l'elezione diretta, il *gamgebeli* è comunque responsabile davanti al *sakrebulo*, che può sfiduciarlo con un voto a maggioranza di due terzi dei membri, voto che può anche essere richiesto dal 20% degli elettori (articolo 51). Il *gamgebeli* o il sindaco vengono indicati come la massima carica degli organi di autogoverno (articolo 48), mentre prima tale qualifica spettava al presidente del *sakrebulo*.

Lo scioglimento dell'assemblea può avvenire in base all'articolo 141 (che rimanda all'articolo 73 della Costituzione), in caso l'organo costituisca una minaccia per la sovranità o l'integrità territoriale del paese od impedisca alle autorità statali di

---

1081 Jonathan Wheatley, *The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Provinces of Georgia*, cit., pp. 18-20

1082 Codice della Georgia sull'autogoverno locale, No. 1958-II del 5 febbraio 2014

svolgere le proprie funzioni costituzionali. Il provvedimento di scioglimento dell'assemblea o di sospensione della sua attività, viene emesso con decreto dal Presidente della Georgia, su proposta del Governo e con l'approvazione del Parlamento. Al contempo viene sospeso o dichiarato decaduto il *gamgebeli* o il sindaco. Il potere sarà allora esercitato direttamente dallo Stato, tramite un delegato del governo od un organo collegiale nominato *ad hoc* (articolo 143). Il capitolo XVI del CAGL prevede inoltre un potere ordinario di controllo sulle attività degli organi delle autonomie locali in capo al Primo Ministro (articolo 130).

Il CAGL è in massima parte dedicato al livello comunale e di distretto (e la Sezione III è interamente dedicata all'ordinamento della città di Tbilisi, capitale del paese). Il livello regionale viene normato dalla Sezione VII, costituita dal capitolo XIX, dedicato al Consiglio Consultivo Regionale. Questo è un organo consultivo che affianca il delegato dello Stato-governatore (articolo 146) e formato dai *gamgebeli*, dai sindaci, dai capi dei *sakrebulo* e dai loro vice delle maggiori municipalità (articolo 147), con poteri di esaminare i programmi che devono essere svolti dallo Stato nei territori e le strategie di sviluppo socio-economico, nonché di indirizzare raccomandazioni al delegato dello Stato-governatore (articolo 148). Per quanto riguarda la Repubblica autonoma Adžara, le competenze degli enti locali presenti nel suo territorio sono stabilite dalla Legge sullo Statuto della Ra Adžara (alla quale il CAGL rimanda, articolo 5 punto 2).

Una nota infine sugli aspetti linguistici: l'articolo 9 stabilisce espressamente che la lingua di lavoro e la lingua della cancelleria delle autorità comunali è la lingua di Stato della Georgia, pertanto non viene lasciato spazio alle lingue minoritarie<sup>1083</sup>.

### *3. Le regioni che godono di speciale autonomia: le Repubbliche Autonome di Abcasia e Adžara*

#### *3.1 I riferimenti ad Abcasia e Adžara nella Costituzione della Georgia*

Oltre alle già analizzate previsioni dello status speciale delle Repubbliche autonome

<sup>1083</sup> Cfr. *The New Local Self-Government Code: Overview of the Main Novelties*, Transparency International Georgia, 10.03.2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/node/4000>

(articolo 3 punto 4) e la nomina da parte loro di una quota di senatori (articolo 4 punto 3), la Costituzione presenta altre disposizioni ad esse dedicate, pur senza distinguerne le competenze che, evidentemente, saranno fissate dalle Costituzioni locali (per esempio dall'articolo 3 della Costituzione della Ra Adžara). L'articolo 55<sup>1084</sup> punto 1 indica l'elezione di due vicepresidenti del Parlamento tra i deputati eletti in ciascuna delle due repubbliche.

Gli organi supremi delle due Repubbliche autonome hanno poi il potere di iniziativa legislativa (articolo 67<sup>1085</sup> punto 1) e, come anche però gli altri organi di autogoverno, di ricorrere alla Corte Costituzionale (articolo 89<sup>1086</sup> punto 1).

### 3.2 *La questione dell'Abcasia e il conflitto del 2008*

Abbiamo più volte ricordato come come la Costituzione della Georgia attribuisca a due regioni lo status di Repubblica Autonoma. Per quanto riguarda l'Abcasia abbiamo citato il conflitto del 1991-1993, che ha portato all'indipendenza *de facto* della Repubblica. Dobbiamo aggiungere che un nuovo conflitto s'è verificato nell'area nel 2008, in seguito al tentativo del governo di Tbilisi, allora guidato dal presidente Saakašvili, di riprendere il controllo delle due regioni separatiste. Tra il 7 e 8 agosto 2008 la Georgia, dopo giorni di scontri con le milizie ossete, attaccò l'Ossezia del Sud. L'intervento della Federazione Russa portò alla sconfitta della Georgia e all'occupazione di larghe fasce di territorio. Il 15 agosto fu firmato il

1084 Article 55. 1. The Parliament of Georgia, under the procedure provided for by Parliamentary Rules, for the term of its authority and by secret ballot, shall elect a chairperson and deputy chairpersons. This shall include one deputy chairperson, among and upon the nomination of the MPs from the Autonomous Republic of Abkhazia, and one from the Autonomous Republic of Ajara.

(punti 2-4 omissis).

1085 Article 67. 1. The right of legislative initiative shall be granted to the Government, MPs, parliamentary factions, parliamentary committees, supreme representative bodies of the Autonomous Republic of Abkhazia, the Autonomous Republic of Ajara, and not less than 30,000 voters.

2. Parliament shall give priority to consider the draft law submitted by the Government of Georgia upon request.

1086 Article 89. 1. Based on an action brought or a nomination made by the President of Georgia, the Government of Georgia, not less than one fifth of MPs, the court, supreme representative bodies of the Autonomous Republics of Abkhazia and Ajara, self-government representative bodies - Sakrebulo, the High Council of Justice, the Public Defender or a citizen, under the procedure determined by an organic law, the Constitutional Court of Georgia shall: (lettere a-g e punto 2 omissis).

cessate il fuoco, che prevedeva il ritiro delle parti in guerra entro i confini precedenti all'inizio delle ostilità. La Federazione Russa tuttavia mantenne il controllo su alcune zone cuscinetto tra Ossezia, Abcasia e Georgia fino ad ottobre. Il 26 agosto 2008 la Russia ha riconosciuto l'indipendenza di Ossezia del Sud e Abcasia, sottoscrivendo peraltro accordi militari con le repubbliche.

Le previsioni dello statuto autonomo dell'Abcasia in base alla normativa georgiana sono quindi meramente formali. Abbiamo visto peraltro come alcune disposizioni, come per esempio quella sull'istituzione di un parlamento bicamerale, saranno attuate solo dopo la reintegrazione dei territori separatisti, fatto ad oggi del tutto improbabile.

Uno degli elementi particolarmente evidenti nella legislazione è la parificazione dell'abcaso al georgiano nella Repubblica Autonoma, così come previsto dall'articolo 8 della Costituzione, modificato dalla Legge Costituzionale del 10 ottobre 2002. L'abcaso è dunque l'unica lingua minoritaria del paese a godere di uno status di co-ufficialità in una regione.

Come abbiamo rilevato, la Costituzione prevede l'approvazione di uno statuto speciale per le repubbliche autonome, ma data la situazione dell'Abcasia per questa regione non è mai stato approvato. La Repubblica indipendente ha invece adottato una propria Costituzione<sup>1087</sup>.

La Georgia ha emesso una Legge *sui territori occupati*<sup>1088</sup> (Abcasia e “Regione di Ckhinvali, già Regione Autonoma dell'Ossezia del Sud”) nel 2008, che prevede delle restrizioni alla libertà di movimento e alle attività economiche nonché la nullità degli atti emessi dagli “organi illegali” delle repubbliche indipendentiste.

---

1087 Reperibile nel sito della Presidenza della Repubblica d'Abcasia:

<http://presidentofabkhazia.org/en/doc/const/>

1088 Legge della Georgia *sui territori occupati*, No. 431-IIS del 23 ottobre 2008, Legislative Herald of Georgia, 28, 30/10/2008

### 3.3 La Repubblica Autonoma dell'Adžara

#### 3.3.1 Cenni storici

La popolazione dell'Adžara si distingue dal resto della Georgia non per questioni etniche ma per la religione musulmana<sup>1089</sup>, anche se l'influenza della religione è diminuita. La percentuale di musulmani è incerta e le stime variano tra il 30 ed il 70% della popolazione, con la massima presenza nelle aree rurali: nelle aree urbane di Batumi e Kobuleti non raggiungerebbero il 10%, mentre supererebbero il 90% nei territori montagnosi di Khulo e Keda<sup>1090</sup>. L'Adžara è stata poi l'unica regione autonoma del Caucaso del sud che non ha mai combattuto un conflitto con il governo centrale.

La conversione all'islam sunnita avvenne dopo l'annessione della regione all'Impero Ottomano nel XVI secolo e durata fino alla Conferenza di Berlino del 1878, quando fu incorporata all'Impero Russo. La Repubblica Socialista Sovietica Autonoma fu costituita nel 1921, dopo l'annessione della Georgia all'Unione Sovietica. Durante la riaffermazione dell'identità nazionale georgiana tra gli anni '80 e '90 del novecento l'identità islamica fu posta in secondo piano rispetto a quella nazionale, anche se rinacquero alcune pratiche religiose e c'era un interesse da parte delle élites della Repubblica ad esaltare l'aspetto religioso proprio perché funzionale al mantenimento dell'autonomia. Ci furono comunque massicce conversioni al cristianesimo<sup>1091</sup>.

Durante le presidenze di Gamsakhurdia (che tentò senza successo di abolire l'autonomia della Repubblica) e Ševardnadze, la regione fu dominata dalla figura di Aslan Abašidze che, approfittando dalla caduta di Gamsakhurdia e della guerra in Abcasia, separò la propria regione per evitare la diffusione del conflitto, bloccando il confine amministrativo e reprimendo l'opposizione. Fino al 2004 i collegamenti tra l'Adžara e Tbilisi e la natura dell'autonomia non furono stabiliti e la politica locale fu

---

1089 Cfr. Thomas Liles, *Islam and Religious Transformation in Adjara*, ECMI Working Paper 57, Flensburg, febbraio 2012

1090 *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?*, Europe Briefing, International Crisis Group, Tbilisi/Bruxelles, 18 agosto 2004, p. 2

1091 Mathijs Pelkmans, *Religion, Nation and State in Georgia: Christian Expansion in Muslim Ajaria*, *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2002, pp. 261, 262

sostanzialmente dettata da Abašidze, il quale fece varare una Costituzione dell'Adžara nel febbraio 2000, istituì un parlamento bicamerale, una Corte costituzionale, un ufficio del Pubblico Ministero, un servizio doganale ed un ufficio di rappresentanza a Tbilisi, proclamandosi presidente nel 2003, nonché sfruttando un sistema clientelare basato sul potere di forti clan familiari<sup>1092</sup>.

La prima definizione dei rapporti tra la Repubblica Autonoma e Tbilisi avvenne nel 2000 con l'emendamento alla Costituzione<sup>1093</sup> che introdusse il punto 3 dell'articolo 3, che stabilisce che «lo status della Repubblica Autonoma dell'Adžara è determinato da una legge costituzionale della Georgia».

Abašidze si oppose alla Rivoluzione delle Rose, minacciando di boicottare le elezioni presidenziali straordinarie del 4 gennaio 2004. Quando all'ultimo concesse l'apertura dei seggi, Saakašvili si affermò con il 90% dei consensi. La crescita di movimenti di protesta nella regione, sostenuti dal Tbilisi, provocò una dura reazione del governo locale, con arresti e scontri. Nel marzo 2004 fu impedito a Saakašvili e al suo entourage di entrare in Adžara. Il Presidente creò un centro di crisi guidato dal Primo Ministro Zurab Žvania. Il 28 marzo si svolsero le elezioni politiche in un clima relativamente tranquillo ed il partito di Abašidze non riuscì a superare lo sbarramento del 7%. Furono comunque annullati da parte della Commissione Elettorale i risultati di due circoscrizioni dell'Adžara, decisione contestata dall'Associazione dei Giovani Giuristi Georgiani che rilevò come, in base al Codice Elettorale della Georgia, una decisione simile poteva essere assunta solo da un tribunale. Le elezioni non furono comunque ripetute per l'espulsione da parte dei sostenitori di Abašidze dei funzionari preposti alle elezioni. Nell'aprile si arrivò sull'orlo del conflitto armato, con movimenti di truppe da ambo le parti e lo smantellamento da parte del governo di Batumi di parte della rete ferroviaria e di due ponti per separare la regione. Al contempo cominciarono proteste popolari, sostenute anche da volontari provenienti dal resto della Georgia. Il progressivo isolamento di Abašidze anche tra i suoi sostenitori ed il timore per la sua stessa vita, lo spinsero ad

---

1092 *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?*, cit., p. 3

1093 Legge Costituzionale della Georgia No. 260 del 20 aprile 2000, Legislative Herald of Georgia I, No. 15, 25 aprile 2000



abbandonare il paese il 6 maggio<sup>1094</sup>.

In seguito alla fuga di Abašidze fu introdotto il controllo diretto del Presidente sulla regione e fu costituito un Consiglio Presidenziale ad Interim di venti membri, che tra i primi atti diede al Presidente della Georgia il potere di veto sulle nomine di tutti i vertici politici, compresi i sindaci e i vertici dei distretti<sup>1095</sup>. Il Consiglio poi varò una legge sull'elezione del Consiglio Supremo, prevedendo un parlamento monocamerale di 30 membri, 18 eletti con sistema proporzionale con sbarramento al 7% e 12 in collegi uninominali, per una legislatura di quattro anni. Alle prime elezioni (20 giugno 2004) il movimento “Adžara Vittoriosa”, espressione locale del Movimento Nazionale di Saakašvili, conquistò 28 seggi su 30<sup>1096</sup>. Il 20 luglio il Consiglio Supremo elesse Levan Varšalomidze come Capo del Governo della Repubblica Autonoma.

### 3.3.2 *La Legge* sullo status della Repubblica Autonoma dell'Adžara

Il 7 luglio 2004 per la prima volta furono disciplinati i rapporti tra l'Adžara e Tbilisi, con l'approvazione della *Legge sullo status dell'Adžara*, dopo che le elezioni locali s'erano svolte.

L'Adžara è definita «parte inseparabile della Georgia» (articolo 2 punto 1) e la legge viene indicata come «parte inseparabile della Costituzione della Georgia», pari ordinando quindi i due testi, con possibili problemi in caso di conflitti, come sottolineato dalla Commissione di Venezia<sup>1097</sup>.

La legge dà estesi poteri al Presidente della Georgia, in particolare può nominare il capo del governo dell'Adžara, e se il Consiglio Supremo non la approva, dopo due rigetti il Presidente può scioglierlo (articolo 12 punto 2), e può scioglierlo allo stesso modo qualora il parlamento non approvi i ministri scelti dal Capo dell'Esecutivo.

---

1094 Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?, cit., pp. 6, 7.

1095 Daan van der Schriek, *Eurasia Insight: Georgia Moves Swiftly to Erase Abashidze Legacy in Ajara*”, Eurasia net, 11 maggio 2004, reperibile in [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051104\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051104_pr.shtml)

1096 Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?, cit., pp. 9, 10

1097 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Draft Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara*, Opinion No, 291/2004, Adopted by the Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venice, 18-19 June 2004), Strasbourg, 21 June 2004, CDL-AD(2004)018, para. 6

Il potere di scioglimento del presidente può essere esercitato quando consideri che l'attività del parlamento minacci «la sovranità o l'integrità territoriale del paese o impedisca le attività costituzionali degli organi di governo della Georgia» (articolo 12 punto 1). La legge non indica poi un termine per indire nuove elezioni e nel periodo di interim governerà (a tempo indeterminato, quindi) un consiglio di nomina presidenziale (articolo 12, punto 3), previsione contestata dalla Commissione di Venezia<sup>1098</sup>. Per quanto riguarda il governo, esso è responsabile non solo innanzi al Consiglio Supremo ma anche al Presidente della Georgia (articolo 15 punto 4).

All'Adžara è poi proibito nominare un proprio ministro degli interni, della sicurezza di Stato e formare alcun corpo militare o di difesa (articolo 20 punto 2).

La Commissione di Venezia ha sollevato diverse criticità rispetto alla legge, rilevando come il ruolo del Presidente «sia discutibile sotto l'aspetto democratico e scarsamente compatibile con uno statuto di autonomia»<sup>1099</sup>.

Per quanto riguarda le competenze, è interessante notare come il testo proibisca alla Repubblica Autonoma la possibilità di limitare il libero movimento di persone e beni o legiferare sui diritti fondamentali (articolo 5), previsione chiaramente dovuta ai fatti verificatisi durante il conflitto tra il governo di Abašidze e Tbilisi. L'articolo 3 punto 1 elenca le competenze della Repubblica, tuttavia in maniera vaga e foriera di possibili conflitti con il governo centrale, secondo quanto rilevato dalla Commissione di Venezia<sup>1100</sup>. C'è inoltre la possibilità di delegare alla Repubblica Autonoma ulteriori competenze, salvo quelle di esclusiva competenza dello Stato individuate dall'articolo 3 punto 1 della Costituzione (articolo 4).

In base all'articolo 3 punto 1 lettera a, l'Adžara adotta la propria Costituzione, anche se gran parte del contenuto è già determinato da questa legge<sup>1101</sup>.

Per quanto riguarda i conflitti di competenze, il Parlamento della Georgia può abolire un atto se contraddice la legislazione georgiana (articolo 8 punto 3), e il Presidente può sospendere gli atti del Consiglio dei Ministri (articolo 12 punto 5) e del suo Capo (articolo 15 punto 2). È discutibile che tali procedure siano eminentemente politiche

---

1098 *Ivi*, para. 31

1099 *Ivi*, para. 25 5

1100 *Ivi*, para. 11-15

1101 *Ivi*, para. 18

e non prevedano, per esempio, un intervento della Corte Costituzionale<sup>1102</sup>.

Il 30 luglio 2004 il Consiglio Supremo adottò una nuova Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara, approvando al contempo la nomina del Capo del Governo proposto dal Presidente ed un gabinetto di quattro membri (i ministri dell'agricoltura, dell'istruzione, dell'economia e della sanità). Il Consiglio Supremo abolì varie istituzioni locali che erano controparti delle analoghe istituzioni nazionali: il dipartimento alle dogane, l'ufficio del Difensore Civico, la Corte Costituzionale ed il consiglio economico<sup>1103</sup>.

### 3.3.3 La Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara del 2008

L'attuale Costituzione dell'Adžara<sup>1104</sup> è stata adottata dal Consiglio Supremo dell'Adžara e approvata con la Legge organica *sull'approvazione della Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara*<sup>1105</sup> del 2008.

L'articolo 1<sup>1106</sup> della Costituzione finisce la R.A. Adžara «un'unità territoriale che è una parte integrante della Georgia» e l'articolo 3<sup>1107</sup> ne elenca le competenze.

---

1102 *Ivi*, para. 20, 24

1103 *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?*, cit., pp. 11, 12

1104 Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara, No. 286, sessione estiva del Consiglio Supremo, 20 febbraio 2008

1105 Legge organica della Georgia *sull'approvazione della Costituzione della Repubblica autonoma dell'Adžara*, No 232-RS del 15 luglio 2008, Legislative Herald of Georgia, 16, 26/07/2008.

1106 Article 1. The Autonomous Republic of Ajara is a territorial unit that is an integral part of Georgia. In the Autonomous Republic of Ajara public authority is exercised on the basis of the principles established by the Constitution of Georgia.

1107 Article 3. The following fall under the special jurisdiction of the Autonomous Republic of Ajara:

- a) adoption and amendment of the Constitution of the Autonomous Republic of Ajara and other normative acts of the Autonomous Republic of Ajara;
- b) determination of the structure, powers and rules of operation of the Government of the Autonomous Republic of Ajara;
- c) conduct of elections of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara;
- d) promotion of education and science, establishment and management of cultural and sports institutions and maintenance of cultural monuments of local importance;
- e) libraries and museums of local importance;
- f) tourism, culture and sports;
- g) construction and urban development of local importance;
- h) motorways and other communication lines of local importance;
- i) sanitation; participation in the resolution of health and social security issues;
- j) agriculture and hunting;
- k) monitoring of the quality of food and food products;
- l) trade fairs, markets and exhibitions;

Il titolo II è dedicato al parlamento, denominato Consiglio Supremo, composto da 21 deputati, 15 eletti con sistema proporzionale con sbarramento al 5% e 6 in collegi maggioritari (articolo 9<sup>1108</sup> punto 1, 4). Compiti del Consiglio sono «svolgere l'attività legislativa, monitorare l'attività di governo ed esercitare gli altri poteri definiti dalla Georgia e dalla Ra Adžara» (articolo 8<sup>1109</sup>).

Per quanto riguarda la forma di governo, il Consiglio Supremo «approva il Capo del Governo» e «la composizione del Governo su proposta del Capo del Governo» e può votare la sfiducia a maggioranza di due terzi (articolo 21<sup>1110</sup>, lettere d, e, f).

Il Governo è responsabile di fronte al Consiglio Supremo ed al Presidente della Georgia (articolo 27<sup>1111</sup> punto 4). La procedura di nomina del Capo dell'Esecutivo è normata dall'articolo 29<sup>1112</sup>: la proposta è effettuata dal Presidente della Georgia dopo

m) development and implementation of a budgetary policy within the limits of the revenues of the Autonomous Republic of Ajara in accordance with the legal acts of Georgia, preparation of a draft budget of the Autonomous Republic of Ajara, approval of the budget and supervision of its execution;

n) introduction or elimination of local taxes and fees prescribed by the laws of Georgia;

o) management and administration of the property of the Autonomous Republic of Ajara;

p) the Archive Service of the Autonomous Republic of Ajara;

q) forestry management;

r) fire protection.

1108 Article 9. 1. The Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara is composed of 15 deputies elected through a proportional electoral system and 6 deputies elected through a majoritarian electoral system on the basis of universal, equal and direct suffrage, by secret ballot, for a term of four years; the deputies are citizens of Georgia and reside in the territory of the Autonomous Republic of Ajara.

(punti 2 e 3 omissis)

4. The seats in the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara are allocated only among those political parties and electoral blocs that receive at least 5 per cent of votes cast in the elections conducted under the proportional system.”

(punto 5 omissis).

1109 Article 8. The Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara is a representative body of the Autonomous Republic of Ajara, which, within the scope of its authority, performs a legislative activity, monitors the activity of the Government of the Autonomous Republic of Ajara, and exercises other powers defined in the legislation of Georgia and the Autonomous Republic of Ajara.

1110 Article 21. The Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara shall:

(lettere a, b, c omissis)

d) approve the Chairperson of the Government of the Autonomous Republic of Ajara;

e) approve the composition of the Government of the Autonomous Republic of Ajara on the recommendation of the Chairperson of the Government;

f) be authorised to adopt a vote of no confidence against the Government of the Autonomous Republic of Ajara by two-thirds of its total membership;

(lettere g-l omissis)”.

1111 Article 27. (punti 1-3 omissis)

4. The Government of the Autonomous Republic of Ajara is accountable to the President of Georgia and the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara”

1112 Article 29. 1. The President of Georgia, with prior consent of the Government of Georgia and

la consultazione delle forze politiche e approvata dal Consiglio Supremo a maggioranza di tutti i parlamentari. Qualora il Consiglio non voti la proposta, il Presidente può presentare un altro candidato o ripresentare lo stesso. In caso di un secondo voto negativo il Presidente può sciogliere il parlamento. Il Governo sarà composto da quattro ministri (Ministero dell'istruzione, della cultura e dello sport, ministero dell'Agricoltura, ministero della finanza e dell'economia, ministero della sanità e della protezione sociale), indicati all'articolo 35.

Vari articoli sono poi dedicati alle possibilità d'intervento per il governo centrale.

L'articolo 25 attribuisce al Presidente della Georgia il potere di sciogliere il Consiglio Supremo, se l'azione del parlamento mette in pericolo la sovranità o l'integrità territoriale del paese, l'esercizio dei poteri costituzionali da parte delle autorità pubbliche o «se fallisce nell'esercizio degli altri poteri garantiti» dalla Legge costituzionale *sullo status della R.A. Adžara* e dalla sua Costituzione<sup>1113</sup>.

L'articolo 26<sup>1114</sup> disciplina il Consiglio ad interim di nomina presidenziale che opera

---

after having consulted with the political entities represented in the Supreme Council, shall nominate a candidate for chairperson of the Government of the Autonomous Republic of Ajara for approval by the Supreme Council within 10 days after the powers of the newly elected Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara are recognised, . The Chairperson of the Government of the Autonomous Republic of Ajara shall be considered approved if approved by more than half of the total membership of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara. If the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara does not approve the candidate nominated by the President of Georgia, the President of Georgia shall be authorised to present the same or another candidate to the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara for approval within 10 days.

2. If the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara fails, twice in a row, to approve the candidate, the President of Georgia shall be authorised to dismiss the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara.

1113 Article 25. (punto 1 omissis)

2. The President of Georgia may dismiss the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara with the consent of the Parliament of Georgia if the actions of the Supreme Council pose a danger to the sovereignty and territorial integrity of the country, to the exercise of constitutional powers by public authorities, and/or fails to exercise other powers granted by the Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara and the Constitution of the Autonomous Republic of Ajara.

(punti 3, 4 omissis).

1114 Article 26. 1. In the case of dismissal of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara, its powers shall be exercised by an interim presidential council which shall be appointed by the President of Georgia.

2. An act passed by an interim presidential council shall be subject to approval of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara within one month after its authority is recognised. If the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara fails to approve an act adopted by the interim presidential council, the act shall cease to have legal effect.

3. The powers of an interim presidential council shall be terminated immediately after the powers of a newly elected Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara are recognised.

nell'attesa di nuove elezioni, i cui atti vanno però confermati dal Consiglio Supremo una volta rieletto. Il controllo presidenziale è poi previsto anche sugli atti del governo, che possono essere sospesi o cancellati se contraddicono la Costituzione della Georgia, la Legge costituzionale sullo status della Repubblica Autonoma, i trattati e gli accordi internazionali, le leggi della Georgia (anche ordinarie, pare emergere dal testo che non fa alcuna distinzione) e gli atti del Presidente (articolo 28<sup>1115</sup> punto 2).

Il Presidente ha anche il potere di dimettere il Governo, che, ricordiamo, verso di lui è responsabile. Questo potere è indicato nell'articolo 37<sup>1116</sup> e può essere esercitato qualora l'Esecutivo metta in atto azioni che minacciano la sovranità e l'integrità del paese e l'esercizio dei poteri costituzionali o se fallisce nell'esercizio dei propri poteri. Si noti che si utilizza la stessa formula dello scioglimento del parlamento. In questo caso il Presidente provvederà a nominare un nuovo Capo del Governo entro due settimane.

In base all'articolo 42<sup>1117</sup>, infine, la R.A. Adžara ha autonomia finanziaria, basata sul trasferimento di entrate statali alla Repubblica. La norma non fa riferimento ad una

---

1115 Article 28. (punto 1 omissis)

2. The President of Georgia shall be authorised to suspend or cancel an act adopted by the Government of the Autonomous Republic of Ajara if it contradicts the Constitution of Georgia, the Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara, international agreements and treaties of Georgia, laws of Georgia and legal acts of the President of Georgia.

1116 Article 37. 1. The President of Georgia shall be authorised to dismiss the Government of the Autonomous Republic of Ajara if:

a) the actions of the Government threaten the sovereignty and territorial integrity of the country, and the exercise of constitutional powers of public authorities;

b) it fails to exercise the powers conferred on it by the Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara, and the Constitution of the Autonomous Republic of Ajara.

2. In case referred to in paragraph 1(a) of this article, within one month after the elimination of the given circumstances, and in the case referred to in paragraph 1(b) of this article, within two weeks after the dismissal of the Government of Autonomous Republic of Ajara, the President of Georgia shall select a candidate for Chairperson of the Government of the Autonomous Republic of Ajara and present him/her for approval to the Supreme Council of Autonomous Republic of Ajara, after having consulted with the factions of the Supreme Council of the Autonomous Republic of Ajara.

1117 Article 42. 1. The Autonomous Republic of Ajara enjoys a financial autonomy within the scope of the laws of Georgia.

2. To ensure the exercise of powers by the Autonomous Republic of Ajara, part of the state tax and non-tax revenues, and a special financing from the State Budget may be granted to the Autonomous Republic of Ajara in accordance with the laws of Georgia.

3. The Autonomous Republic of Ajara has its property and the rule for forming this property is determined by the legislation of Georgia.

4. Financial resources may be transferred from the budget of the Autonomous Republic of Ajara to local self-governing bodies in the territory of the Autonomous Republic of Ajara in accordance with legislation.

eventuale tassazione propria.





## CAPITOLO XIV

### CONCLUSIONI

#### *1. Richiamo agli obiettivi della ricerca individuati nell'Introduzione*

Abbiamo analizzato la disciplina riguardante le minoranze in due paesi postsovietici, inserendoli nella loro cornice storica, in parte comune, e concentrandoci poi sui risvolti territoriali che la presenza delle minoranze ha avuto, ossia sulle istanze di autonomia e sulla risposta che a queste hanno dato i due Stati, paesi di indipendenza relativamente recente e precedentemente appartenenti ad una federazione profondamente multietnica e caratterizzata anche ideologicamente in senso plurinazionale. Scopo della ricerca era individuare innanzitutto quali soluzioni fossero state individuate a tutela delle minoranze e la loro efficacia, verificando poi quali risvolti la presenza di minoranze avesse avuto nell'organizzazione amministrativa-territoriale e se questa avesse consentito di evitare o limitare i conflitti interetnici e mantenerli in un ambito di confronto politico. Si è poi voluto indagare se l'influenza della comune esperienza storica come parte dell'Unione Sovietica e della posizione geopolitica, soprattutto considerando la prossimità alla Federazione Russa, abbia influito sul concetto di nazionalità e sulle politiche riguardanti le minoranze. Infine, comparando gli aspetti comuni ai due paesi, ci siamo chiesti se si possa identificare un modello comune agli Stati dell'area postsovietica. Vediamo ora con ordine le risposte individuate ai quesiti posti nell'introduzione.

#### *2. Aspetti comparativi sulla tutela delle minoranze e sui profili territoriali nei paesi oggetto di studio*

Elemento comune ai due paesi è la riacquisita indipendenza e la costruzione di uno stato *nazionale* in un territorio in cui convivono diversi gruppi nazionali, linguistici e religiosi. Proporre la coincidenza tra Stato e nazione è stato più semplice in Georgia (con le pesanti eccezioni di Abcasia e Ossezia del Sud), dove i caratteri dell'identità

georgiana della maggioranza della popolazione sono ben definiti da una sostanziale sovrapposizione di etnia, lingua e religione, mentre è risultata più complessa in Ucraina, dove abbiamo rilevato la compresenza di diverse concezioni dell'identità ucraina stessa ed una maggior compenetrazione tra le culture ucraina e russa, evidente nel diffuso bilinguismo e nel notevole numero di cittadini che si sente ucraino per appartenenza etnica ma parla il russo come lingua madre.

Entrambi i paesi riconoscono la presenza di minoranze, ne disciplinano la tutela e ne proibiscono le discriminazioni: utilizzando la classificazione di Roberto Toniatti citata nell'introduzione, possiamo annoverarli ambedue tra gli "Stati nazionali a vocazione multinazionale e promozionale". Nonostante ciò emerge tuttavia una certa difficoltà comune a realizzare un quadro normativo completo ed integrato, che al contrario presenta talvolta elementi lacunosi e contraddittori, dovuti essenzialmente, come già accennato, alla creazione di Stati tendenzialmente mononazionali in territori caratterizzati da una pluralità di gruppi. La legislazione ucraina appare più avanzata e dettagliata di quella georgiana: Tbilisi non ha adottato una normativa generale sulla tutela delle minoranze, la cui disciplina è quindi frammentaria. Inoltre la Georgia, a differenza dell'Ucraina, non ha aderito alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie. La minor propensione ad approvare una normativa completa può essere effetto della maggiore instabilità del paese a causa del separatismo armato, questione annosa, insorta sin da prima dell'indipendenza, e del contesto geopolitico caucasico e quindi ad una conseguente maggior resistenza a riconoscere la particolarità dei gruppi minoritari. Anche in Ucraina l'aumento della conflittualità politica, con l'affermazione tra la classe dirigente emersa da *Jevromajdan* di posizioni politiche nazionaliste e della conseguente apparizione di moti separatisti, ha peraltro avuto conseguenze negative sulla tutela delle minoranze: il varo della legge sulla politica linguistica statale del 2012 rappresentava, secondo l'opinione di chi scrive, un punto avanzato di tutela, un progresso notevole rispetto alla normativa precedente che, pur non inficiando il ruolo dell'ucraino come lingua ufficiale, riconosceva di fatto il bilinguismo diffuso, offrendo soluzioni in questo senso alle regioni che lo ritenessero opportuno. L'abolizione di questa legge, pur sospesa dal veto presidenziale, non è apparsa particolarmente saggia in un momento di grave

crisi qual'era la primavera del 2014.

Riassumiamo brevemente alcuni aspetti emersi dall'analisi della normativa. Guardando alle due Costituzioni di Ucraina e Georgia, esse presentano alcune differenze rispetto ai presupposti ideologici che identificano il popolo ed il carattere nazionale dello Stato. Se il preambolo di quella georgiana fa riferimento alle «tradizioni secolari di statualità della nazione georgiana», quello ucraino definisce il popolo come composto dai «cittadini ucraini di tutte le nazionalità», salvo poi, all'articolo 11 disegnare, in modo che pare appunto contraddittorio, un ruolo preminente per la nazione ucraina, a cui oppone “minoranze” e “popoli indigeni”. Per quanto riguarda i diritti delle minoranze, mentre l'articolo 11 della Costituzione ucraina pone a carico dello Stato l'obbligo di promuovere «anche lo sviluppo dell'identità etnica, culturale, linguistica e religiosa di tutti i popoli indigeni e delle minoranze dell'ucraina», l'articolo 38 di quella georgiana prospetta una tutela meno forte, stabilendo che «i diritti delle minoranze sono esercitati in modo da non contraddire la sovranità, il sistema dello Stato, l'integrità territoriale e l'indipendenza politica della Georgia», facendo emergere quindi una concezione dei diritti delle minoranze come potenziale rischio per l'integrità statale.

Per quanto riguarda la questione linguistica, abbiamo rilevato come essa sia particolarmente delicata in Ucraina: la Costituzione riconosce l'ucraino come unica lingua ufficiale, pur «garantendo il libero sviluppo, l'uso e la protezione del russo e delle altre lingue delle minoranze nazionali» (articolo 10); al contempo la Costituzione georgiana indica il georgiano come unica lingua di Stato, a cui viene accostato l'abcaso in Abcasia (articolo 8), non facendo invece menzione esplicita delle altre lingue minoritarie.

Peculiare in Georgia è poi il ruolo della religione, elemento fondamentale dell'identità nazionale: viene ritagliato un ruolo preminente della Chiesa Ortodossa Autocefala della Georgia (articolo 9 della Costituzione) ed emerge una identità tra nazionalità georgiana e fede ortodossa.

La Costituzione ucraina tutela il diritto all'istruzione nella lingua nativa (articolo 53), aspetto non considerato da quella georgiana, che però, più genericamente, stabilisce

il diritto per i cittadini della Georgia di «sviluppare la loro cultura liberamente, usare la propria madre lingua in pubblico e in privato, senza alcuna discriminazione od interferenza» (articolo 38). Pur non essendoci norme costituzionali che tutelano l'insegnamento nelle lingue minoritarie, questo è «permesso» dall'articolo 4 della legge sull'istruzione superiore, mentre la legge sull'istruzione generale stabilisce per gli appartenenti alle minoranze il «diritto ad acquisire una completa istruzione generale nella loro lingua nativa» (articolo 4).

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria, abbiamo già detto come la Georgia manchi di una legge di riferimento per la tutela delle minoranze, legge invece adottata in Ucraina sin dal 1992.

Sulla questione linguistica, entrambi i paesi indicano l'importanza della lingua come fattore d'identità nazionale, caricandola quindi di una forte valenza ideologica: l'ucraino è definito «uno dei più importanti fattori dell'identità nazionale del popolo ucraino» (preambolo della Legge sulla politica linguistica statale), contraddicendo peraltro la definizione di “popolo ucraino” offerta dalla Costituzione, ed il georgiano «un retaggio culturale e storico della Georgia», «essenziale per la sua statualità» ed «elemento della comune identità nazionale per tutti i cittadini della Georgia» (preambolo della Legge sulla lingua ufficiale). La Legge sulla lingua ufficiale poi, pur facendo riferimento alle lingue delle minoranze in vari ambiti, non prevede alcuna possibilità di adottare una lingua minoritaria come co-ufficiale a livello territoriale. È prevista la traduzione degli atti ufficiali quando necessario e la traduzione della cartellonistica e della toponomastica, ma la lingua dell'amministrazione rimane il georgiano. Ciò è confermato dalla Legge sul pubblico impiego e dal Codice amministrativo generale, che non fanno menzione delle lingue minoritarie, a parte l'abscaso in Abcasia. Questo a differenza dell'Ucraina, dove la legge sulla politica linguistica statale del 2012 ha previsto la possibilità di adottare una lingua minoritaria come lingua regionale ove i parlanti siano più del 10% della popolazione, previsione che, abbiamo visto, ha portato a grandi contrasti nel mondo politico ucraino e che probabilmente sarà modificata. È da notare comunque che anche la precedente legge del 1989 prevedeva la possibilità di utilizzare una lingua

minoritaria a livello locale, seppur in maniera più limitata, ossia laddove «una minoranza costituisca una maggioranza» (articolo 3), soglia contestata in quanto troppo elevata dagli osservatori internazionali.

Il secondo aspetto che abbiamo considerato, oltre alla tutela delle minoranze in generale, sono i profili territoriali. Ci interessava capire che tipo di soluzioni fossero state adottate riguardo ai territori abitati da minoranze e se queste fossero state adeguate a prevenire o ricomporre i conflitti.

Entrambi i paesi si configurano come Stati unitari, sostanzialmente centralizzati, con autonomie deboli. In particolare in Georgia, a livello regionale, le mkhare non esistono in quanto enti di autogoverno, ma svolgono solo una limitata funzione di raccordo con gli enti di livello inferiore. L'Ucraina e la Georgia hanno però adottato modelli di tipo asimmetrico, che prevedono l'esistenza di Repubbliche Autonome alle quali spetta una speciale autonomia: la Crimea, in Ucraina e l'Abcasia e l'Adžara in Georgia. Tali autonomie sono comunque abbastanza deboli e gli atti emessi dagli organi delle repubbliche autonome sono subordinati alla legislazione nazionale, anche ordinaria. Emerge quindi una certa ostilità dei governi centrali di Ucraina e Georgia nei confronti del riconoscimento di autonomia. Ciò si concreta nelle scarse competenze delegate, nel controllo penetrante del centro (sia in Ucraina, sia in Georgia) e nella ricentralizzazione dei poteri quando è stato storicamente possibile (si confrontino le Costituzioni della Crimea del 1998 rispetto a quella del 1992, e quella Adžara del 2008, rispetto a quella voluta da Aslan Abašidze nel 2000). Per quanto riguarda il controllo del centro, un elemento comune, particolarmente rilevante in entrambi i paesi, è il ruolo del Capo dello Stato: il Presidente dell'Ucraina deve dare il proprio consenso alla nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri della Crimea, eletto dalla Verchovna Rada locale, ed inoltre svolge il controllo di conformità degli atti della Repubblica Autonoma con la normativa nazionale, di cui può sospendere l'efficacia con contestuale ricorso alla Corte costituzionale. Ancora più incisivi i poteri del Presidente della Georgia che nomina il Capo del Governo dell'Adžara e può sciogliere il parlamento locale qualora questo non voti la fiducia al candidato indicato per due volte. Ha inoltre il potere di sospensione degli atti del

Consiglio dei Ministri e del suo capo, procedura eminentemente politica che, ad esempio, non prevede alcun intervento della Corte costituzionale.

### *3. La permanenza dell'eredità sovietica*

Un'altra domanda che ci siamo posti in premessa è se e in quale misura l'eredità sovietica abbia influenzato le scelte dei paesi. La risposta positiva a questo quesito emerge rispetto a tre profili principali: la concezione delle nazionalità, la forma centralizzata dello Stato e il disegno stesso delle regioni ad autonomia speciale. Sotto il primo aspetto, nonostante come già detto, entrambi i paesi siano stati sostanzialmente disegnati come mononazionali, la peculiare concezione delle nazionalità nell'Urss ha certamente consentito il fatto che non ci fossero dubbi riguardo all'esistenza di minoranze ed alla necessità di tutela della loro diversità. L'“istituzionalizzazione” delle nazionalità nel modello sovietico ha fatto sì che l'esistenza delle minoranze fosse un dato acquisito dalla popolazione dei paesi oggetto di studio ed indi dai legislatori.

Oltre al concetto di nazionalità, anche l'organizzazione amministrativa di entrambi i paesi risente del comune passato socialista. Questo innanzitutto si manifesta nella concezione centralistica dello Stato, che deve certamente molto al principio del centralismo democratico, uno dei pilastri del modello dello Stato socialista. La resistenza verso la concessione di forme di autonomia regionale di maggior peso è infatti tratto comune a tutti i paesi dell'ex Urss<sup>1118</sup>.

L'eredità dell'Urss si vede anche nell'organizzazione territoriale: va notato che i territori a cui è stata concessa una speciale forma di autonomia o che hanno presentato moti indipendentisti, corrispondono sostanzialmente a regioni che già godevano di autonomia all'epoca dell'Unione Sovietica. Questo è particolarmente evidente in Georgia: l'Abcasia e l'Adžara erano entrambe repubbliche socialiste sovietiche autonome ed oggi è loro riconosciuto lo status di repubbliche autonome. L'Ossezia del Sud, a cui non è riconosciuto alcuno status speciale dalla normativa

---

<sup>1118</sup> La Federazione Russa parrebbe un'eccezione data appunto la sua forma di governo di tipo federale. Tuttavia abbiamo visto anche qui, specialmente a partire dalla prima presidenza Putin, un deciso riaccostamento del potere. Cfr. M. Ganino, *Russia*, cit. pp. 61-70

georgiana ma che è indipendente di fatto, era nell'Urss un oblast' autonomo. Viceversa nessuno status particolare è previsto per Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli, dove, come abbiamo visto, potrebbe essere ben giustificato per la notevole presenza di minoranze, ma questi erano territori che già ai tempi dell'Urss non avevano autonomia. Ricordiamo a questo proposito che la politica sovietica, in virtù della quale ad ogni nazionalità andava riconosciuto un territorio di cui essere titolare, non avrebbe consentito la creazione di regioni autonome azere e armene ai confini delle repubbliche socialiste sovietiche di Armenia ed Azerbaigian, che già soddisfacevano la necessità di un territorio proprio per armeni ed azeri.

In Ucraina la questione risulta meno evidente: la Crimea era stata per lunghi anni un semplice oblast' della Rss ucraina, recuperando lo status di Repubblica Socialista Sovietica Autonoma solo nel 1991. Va però ricordato che aveva avuto un analogo status di Repubblica Autonoma (nell'ambito però della Rsfs russa), fino alla seconda guerra mondiale ed alla deportazione della popolazione tartara. Abbiamo rilevato a questo proposito come esistesse in Crimea, quand'era parte dell'Ucraina, un dibattito sulla natura "russa" o "tartara" dell'autonomia della regione, soprattutto suscitato dalla minoranza tartara che ambiva ad un riconoscimento della propria titolarità della Repubblica, in virtù della propria condizione di popolo indigeno mancante di un *kin-state* di riferimento. La Costituzione ucraina non prevede poi status speciali di autonomia per altre regioni, come non ne erano previsti in epoca socialista.

L'esistenza quindi di territori autonomi nell'Urss, ha certamente contribuito a creare da un lato un senso di identità ed appartenenza, dall'altro strutture politiche amministrative ed élite locali che hanno saputo catalizzare e far proprie le istanze separatiste, specialmente al momento del venir meno del controllo di Mosca e della debolezza dei governi dei paesi di nuova indipendenza. Non è invece stato possibile conseguire un riconoscimento di autonomia (e al contempo non si sono verificate situazioni di indipendenza di fatto) in territori dove queste preesistenti strutture sovietiche non esistevano<sup>1119</sup> (come appunto per esempio in Samckhe-Džavakheti, in Kvemo-Kartli, oppure in Transcarpazia). La situazione del Donbass non pare contraddire questa tesi, proprio perché al Donbass - che amministrativamente non

---

1119 Questo però è successo in Moldova: si pensi per esempio all'autonomia della Gagauzia

esiste come regione ucraina, né era stato qualificato come regione amministrativa in epoca sovietica, essendo costituito dagli oblast' di Donec'k e Luhans'k - non viene riconosciuta autonomia speciale. L'attuale separatismo armato si è manifestato solo recentemente, oltre vent'anni dopo lo scioglimento dell'Unione Sovietica, per ragioni primariamente geopolitiche ed economiche, piuttosto che nazionali.

#### 4. *L'influenza della collocazione geopolitica sulla disciplina delle minoranze*

Un altro elemento che influenza le decisioni riguardanti l'assetto territoriale è emerso essere la collocazione geopolitica. Questi paesi si trovano al confine della sfera di interessi russa ed occidentale. La Russia promuove una politica atta a non perdere la preminenza nei paesi situati in quella che considera il proprio “giardino di casa” e che erano ad essa tradizionalmente legati (in quanto anticamente parte dell'Impero Russo, dell'Unione Sovietica o del blocco socialista, su cui l'Unione Sovietica esercitava la propria egemonia, come peraltro teorizzato dalla dottrina della *sovranità limitata* di Leonid Il'ič Brežnev). In particolare l'allargamento ad est dell'Unione Europea e, soprattutto, dell'Alleanza Atlantica, preoccupa Mosca, che si vede lesa nei propri interessi nazionali<sup>1120</sup>. Questo fa sì che ci sia un reiterato intervento del Cremlino a sostegno dei movimenti separatisti, quando questo collima con i propri interessi strategici: ciò è avvenuto in Crimea, nel Donbass, in Abcasia ed in Ossezia, ma anche, uscendo dai confini della nostra indagine, in Transnistria. Corrispondentemente, a Donec'k e a Luhans'k così come a Ckhinvali e a Sukhumi si guarda alla Russia come tutore delle proprie prerogative<sup>1121</sup>. In questo contesto, l'aspetto nazionale viene utilizzato politicamente sia in chiave nazionalista da parte dei paesi che sono oggetto delle richieste autonomiste (nazionalismo “nazionalizzatore”, utilizzando la definizione di Rogers Brubaker), sia da parte della

1120 Si veda ad esempio la dichiarazione del Presidente Putin durante la conferenza stampa nell'estate 2015, video reperibile in <https://www.youtube.com/watch?v=xgNGJurtEQQ>

1121 Il senatore repubblicano degli Stati Uniti John McCain, che guidò una delegazione di senatori statunitensi in visita ufficiale in Ossezia del Sud il 26 agosto 2006, nell'occasione dichiarò alla stampa: «I think that the (Ossetian leadership's) attitude is best described by what you see by driving (in Tskhinvali): a very large billboard with a picture of Vladimir Putin on it which says “Vladimir Putin our President”. I do not believe that Vladimir Putin is now, or ever should be, the President of sovereign Georgian soil». Dichiarazione riportata in <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13403>



Federazione Russa (nazionalismo “di patria”) come giustificazione del proprio intervento. Questo elemento, per così dire, “esterno” contribuisce ad alimentare la resistenza dei governi verso la concessione di autonomie territoriali. Certo le tensioni internazionali, specialmente quelle tra Stati Uniti e Russia, che paiono negli ultimi anni rinverdire quasi un clima da guerra fredda, non contribuiscono a creare nei paesi oggetto di questo studio un approccio pragmatico e de-ideologizzato alle questioni territoriali.

La collocazione internazionale ha contribuito alla disciplina dei diritti delle minoranze anche in un'altra prospettiva, ossia influenza le scelte degli Stati che intendono raggiungere gli standard previsti dalle organizzazioni internazionali. Il ruolo delle organizzazioni internazionali nell'influire sulla disciplina interna sulle minoranze, ha spinto David J. Smith, con riferimento specifico alle questioni nazionali nell'Europa orientale, a considerare insufficiente il nesso (“*triadic nexus*”) identificato da Brubaker tra tre principali attori: gli Stati “nazionalizzatori”, i gruppi minoritari e gli Stati “esterni” (in particolare la Russia) che esprimono un “nazionalismo di patria”. Smith ritiene più corretto identificare un “*quadratic nexus*”, nel quale appunto le organizzazioni internazionali sono il quarto attore<sup>1122</sup>. Nello specifico l'adesione al Consiglio d'Europa (con l'adozione delle Convenzioni dedicate alle minoranze), all'Osce ed il processo di avvicinamento all'Unione Europea, che prevede tra i criteri di adesione anche il rispetto dei diritti delle minoranze, ha contribuito in ampia misura allo sviluppo della disciplina sulle minoranze nei paesi dell'Europa orientale compresi quelli oggetto di questa ricerca, come abbiamo visto dal rapporto continuativo e positivo con organi quali il Comitato di controllo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze, con il Gruppo degli esperti della Carta europea delle lingue Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e con la Commissione di Venezia.

##### *5. Un modello negli Stati postsovietici?*

Se vogliamo quindi parlare di un modello dei paesi postsovietici, possiamo

<sup>1122</sup> David J. Smith, *Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus?*, The Global Review of Ethnopolitics, Volume 2 no. 1, September 2002, pp. 3-16

riassumere alcuni elementi comuni: il riconoscimento delle minoranze e della necessità della loro tutela (Stati “nazionali a vocazione multinazionale e promozionale”) ma con una certa difficoltà a produrre un quadro normativo completo e coerente a causa della loro configurazione come paesi tendenzialmente monoetnici, che hanno spesse volte nel nazionalismo la base ideologica della propria identità (e da cui deriva una accesa “sensibilità” politica sul tema).

Una forma di governo centralizzata, resistente alla concessione di efficaci autonomie regionali, che vengono percepite come “cedimento” rispetto ad enclavi etniche e come un rischio per l'integrità dello Stato. In questa prospettiva le autonomie non sono viste in positivo, come utili ad una più efficiente gestione della cosa pubblica, né sembrano effetto di una reale volontà di assicurare un autogoverno alle comunità minoritarie, bensì paiono essere concepite in modo negativo, riconosciute in virtù di una sorta di necessaria continuità con la situazione preesistente od istituite per l'esigenza di fronteggiare fenomeni separatisti violenti. Questo spiegherebbe quindi il mancato riconoscimento di autonomia per regioni che, dal punto di vista della presenza di minoranze, la meriterebbero più di altre che invece sono autonome (si pensi ancora una volta ai distretti a maggioranza armena di Samckhe-Džavakheti, in confronto alla Repubblica Autonoma Adžara, etnicamente georgiana).

#### *6. Efficacia degli strumenti adottati a tutela delle minoranze*

Per quanto riguarda l'efficacia degli strumenti adottati, è complicato farne una valutazione complessiva. Abbiamo visto come nei due paesi la materia della tutela delle minoranze abbia un diverso livello di sviluppo, con il quadro legislativo ucraino più avanzato di quello georgiano. A questo proposito possiamo ancora una volta far riferimento alle opinioni dell'*Advisory Committee* della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze. Per quanto riguarda l'Ucraina il Comitato sottolinea l'approccio positivo delle autorità verso la Convenzione ed in generale verso i diritti delle minoranze. Viene sottolineato il supporto dato alle attività culturali ed ai mezzi d'informazione nelle lingue minoritarie, anche se talvolta ciò manca di criteri chiari e trasparenti. Rimane, come più volte sottolineato, il problema dell'assenza di un

quadro normativo completo ed integrato, riguardante i diritti delle minoranze in generale, l'uso delle lingue (ove spesso la questione del russo mette in ombra le necessità delle minoranze linguistiche più piccole) e le normativa in contrasto alle discriminazioni. Si evidenzia peraltro una minor tutela per le minoranze più piccole e maggiori difficoltà di integrazione per alcuni gruppi particolarmente svantaggiati, in particolar modo i rom ed i popoli deportati (tartari di Crimea). Aggiungiamo che mentre già nel 2012 il Comitato denunciava un incremento delle tensioni interetniche specialmente nell'Ucraina occidentale ed in Crimea, la situazione si è aggravata con il conflitto iniziato nel 2014, che ha visto in particolare un aumento delle azioni di gruppi di estrema destra.

Per quanto riguarda la Georgia, il Comitato ha sottolineato gli importanti progressi nella protezione delle minoranze, apprezzando in particolare l'adozione della nuova legge contro la discriminazione del 2014, l'introduzione dell'aggravante della motivazione razziale nel codice penale nel 2012 e la legge sulla lingua di Stato, redatta con la partecipazione delle comunità minoritarie e di esperti internazionali. I problemi maggiori riguardano la scarsa diffusione del georgiano tra le minoranze e la scarsa consapevolezza dei propri diritti, nonostante lo sforzo delle autorità nel promuoverne la partecipazione, così come bassa rimane la presenza di membri delle minoranze nella Pubblica Amministrazione. Nonostante siano diffusi sia gli istituti scolastici sia i mezzi d'informazione nelle lingue minoritarie, il loro livello rimane inferiore alla media. La questione religiosa solleva particolare preoccupazione: mentre infatti i rapporti interetnici sembrano per lo più improntati alla cooperazione ed al dialogo, quelli tra diverse fedi sono più tesi e sfociano spesso in incidenti. La Chiesa Ortodossa Georgiana, che ha aumentato la propria influenza negli ultimi anni, tende a non promuovere il rispetto per la diversità ed agisce nella società (comprese le scuole) per rafforzare la propria egemonia. La Chiesa, a questo proposito, si è anche opposta alla legge contro le discriminazioni. La possibilità delle altre Chiese di registrarsi, introdotta nel 2011, consente tuttavia un miglior accesso al supporto dello Stato ed ha consentito un miglioramento dell'esercizio dei rispettivi culti.

## *7. Efficacia degli assetti territoriali nella prevenzione dei conflitti*

Per quanto riguarda gli aspetti territoriali c'eravamo chiesti se le autonomie previste erano state in grado di ricomporre eventuali conflitti e ricondurli nel dibattito politico. A questo proposito emerge dalla ricerca che i conflitti armati ed il separatismo hanno avuto sempre effetti deleteri in relazione ai diritti delle minoranze. Notiamo infatti che laddove essi si sono verificati, sono diminuiti gli spazi di tutela: per quanto riguarda la Georgia la secessione dell'Abcasia ha portato all'espulsione dei georgiani dalla regione, che pur costituivano la maggior parte della popolazione. Inoltre, come abbiamo detto poc'anzi, il separatismo delle regioni settentrionali ha reso molto più prudente il legislatore georgiano nel riconoscere di spazi di autonomia nel resto del paese. Ricordiamo anche come siano vietati i partiti su base territoriale. In Ucraina la separazione della Crimea e di Sebastopoli dal paese e l'annessione alla Russia ha portato alla scomparsa dei rappresentanti delle minoranze dall'organo parlamentare della Repubblica autonoma: se nel Soviet Supremo della Ra di Crimea (Ucraina) avevano ottenuto rappresentanza sia i partiti espressione degli ucraini etnici, sia dei tartari, nell'attuale Soviet di Stato della Ra di Crimea (Russia) essi non sono presenti. È vero anche d'altro canto, che, in seguito all'annessione alla Federazione Russa, l'Ucraina ha riconosciuto nel 2014 lo status di popolo indigeno ai tartari di Crimea<sup>1123</sup>, ma a questo proposito dobbiamo ricordare che la maggioranza della comunità tartara non propugnava affatto la secessione della regione, né tanto meno l'annessione alla Russia ed inoltre è un riconoscimento questo che non avrà alcun effetto concreto, in quanto appunto avvenuto “fuori tempo massimo”. Per altro aspetto, è stato invece imposto lo scioglimento di alcuni partiti espressione della minoranza russa, il Blocco Russo ed Unità Russa, nonché del Partito Comunista e tensioni ci sono state anche in altre aree, come in Transcarpazia, seppur ad oggi rimaste fortunatamente sul piano politico, con manifestazioni contrapposte di

---

1123 Постанова Верховної Ради України *про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави*, № 1140-VII, м. Київ, 20 березня 2014 року

autonomisti ungheresi e nazionalisti ucraini.

Per quanto riguarda l'adeguatezza dei modelli considerati a prevenire i conflitti, va detto che all'inizio della stesura di questa tesi, si era scelto di trattare l'Ucraina come esempio "felice" di stabilizzazione, a differenza della Georgia che presentava (e presenta) due territori di fatto indipendenti e con i quali non pare plausibile una prossima riunificazione. Nonostante istanze autonomiste riguardassero vari territori (si pensi per esempio ai distretti magiarofoni della Trascarpazia) e ci fossero questioni irrisolte riguardanti la tutela di alcuni gruppi (si pensi al problema dello status dei tartari di Crimea o dei rusiny), il dibattito, seppur a tratti aspro, era condotto nell'ambito politico. In particolare l'autonomia della Crimea, per quanto come abbiamo visto invero abbastanza limitata, pareva aver stabilizzato anche l'unico territorio di dimensione regionale a maggioranza non ucraina, ed in cui istanze separatiste negli anni '90 del novecento si erano manifestate con maggior forza. L'Ucraina infatti fino al 2014 era riuscita ad evitare conflitti armati, a differenza di altri paesi postsovietici (come appunto la Georgia).

La crisi sviluppatasi tra la fine del 2013 e il 2014, e che tutt'oggi continua, ha rapidamente demolito quanto sembrava acquisito: il cambio di potere a Kiev ha infatti comportato sì l'allontanamento di un governo considerato foriero di un sistema di corruzione, ma ha determinato una recrudescenza del nazionalismo e la destabilizzazione delle regioni del Donbass, con l'inizio di una vera e propria guerra civile della quale purtroppo non si vede ancora la soluzione. Il conflitto si è poi esteso su un piano internazionale in seguito all'intervento militare della Federazione Russa, che ha annesso la Repubblica Autonoma di Crimea e Sebastopoli, sulla base di un discusso referendum.

Per quanto riguarda la Georgia, la conflittualità armata è invece cominciata già all'epoca del tramonto dell'Unione Sovietica, sia con il separatismo abcaso e osseto, sia con il contrasto tra il presidente Zviad Gamsakhurdia ed i suoi oppositori. L'intervento militare russo del 2008 ha poi congelato la situazione d'indipendenza di fatto delle due repubbliche separatiste, che permaneva sin dai primi anni novanta. La

Georgia inoltre è parte del contesto caucasico, che ha visto il manifestarsi di conflitti armati in tutti i paesi della regione: oltre che in Georgia, in Armenia ed in Azerbaigian, nel Caucaso meridionale, e in Russia (Cecenia) in quello settentrionale. Bisogna comunque far attenzione nel considerare la natura di questi conflitti: mentre quelli in Abcasia ed Ossezia hanno sicuramente una preminente caratterizzazione etnica (si pensi all'espulsione dei georgiani dall'Abcasia), bisogna dire invece che il conflitto oggi presente in Ucraina non può essere definito *strictu sensu* come etnico o nazionale, in quanto la questione dell'autodeterminazione della minoranza russa o russofona è solo uno degli elementi presenti e nemmeno il più rilevante. Maggior peso paiono avere, infatti, le questioni geopolitiche rispetto alla collocazione internazionale dell'Ucraina e quelle economiche, legate anche agli interessi dei gruppi oligarchici.

Per comprendere in che misura l'organizzazione politico-territoriale abbia influito sulla conflittualità e sul separatismo, possiamo distinguere diverse situazioni e tentare una classificazione, sulla base dello status autonomo o meno delle regioni e del momento in cui i conflitti si sono manifestati: se al momento dello scioglimento dell'Urss o più recentemente (dopo quindi un periodo di pacifica permanenza all'interno dello Stato di appartenenza).

La Crimea e l'Adžara sono regioni autonome, in cui i maggiori conflitti si sono manifestati a distanza dall'indipendenza dei paesi d'appartenenza e che quindi sono le uniche di cui possiamo apprezzare un periodo discretamente lungo di autonomia. In entrambe queste regioni i conflitti sono stati di bassa intensità dal punto di vista militare, con esiti però opposti: la Crimea ha completato la sua secessione ed è stata annessa alla Federazione Russa, l'Adžara è tornata sotto il controllo di Tbilisi. Ricordiamo però a questo proposito come il breve conflitto dell'Adžara fosse dovuto più alle mire egemoniche del presidente Abašidze che ad una volontà independentista della popolazione, che risulta in massima parte sentirsi pienamente georgiana. Oggi non sembrano esserci particolari contestazioni riguardo allo status della regione, disciplinato dalla Costituzione della Ra Adžara del 2008.

L'autonomia Crimeana, pur ridimensionata con la Costituzione del 1998, ha garantito la pace nella regione per oltre vent'anni, sopravvivendo anche a crisi importanti, come la rivoluzione arancione. Abbiamo visto come proprio la soddisfazione della leadership russa per l'autonomia riconosciuta, è stata indicata come la ragione dello scarso supporto alle ipotesi secessioniste emerse dopo il mancato riconoscimento dell'elezione di Viktor Janukovyč nel 2004. La più grave crisi del 2014, con un cambiamento al vertice avvenuto in seguito ad esplosioni di violenza ben più acute e senza seguire l'iter costituzionale previsto, ha invece rotto l'equilibrio, offrendo peraltro un facile terreno per l'intervento diretto di Mosca.

Abbiamo poi individuato una regione autonoma (e già autonoma in epoca sovietica) in cui si sono manifestati conflitti armati subito dopo la (o a cavallo della) proclamazione d'indipendenza del paese d'appartenenza: l'Abcasia. La Costituzione della Georgia prevede una sostanziale equiparazione tra lo status dell'Abcasia e dell'Adžara, ed abbiamo visto come essa sia stata emendata nel 2000, introducendo la previsione del Senato composto da rappresentanti delle autonomie (da istituirsi dopo l'avvenuta riunificazione del paese con i territori separatisti) e nel 2002, quando è stata garantita la parificazione linguistica tra abcaso e georgiano nella Repubblica autonoma. Questi provvedimenti rimangono sulla carta, visto il permanere della situazione di indipendenza di fatto.

Ci sono poi regioni non autonome in cui si sono sviluppati conflitti violenti anni dopo l'indipendenza: gli oblast' di Donec'k e Luhans'k. Nonostante da tempo ci fossero pulsioni autonomiste nella regione (manifestatesi per esempio con una certa decisione dopo la rivoluzione arancione del 2004), non era stata concessa autonomia a questi territori da nessuna delle maggioranze politiche che si sono succedute, né filo-occidentali, né filo-russe. Anche qui come in Crimea, il cambio violento di potere a Kiev ha esacerbato le tensioni e portato ad un conflitto armato, qui purtroppo assai sanguinoso, laddove la pace era stata fino ad allora assicurata. Nonostante istanze autonomistiche si fossero manifestate in varie occasioni, per questioni economiche, culturali, linguistiche, ma sempre rigettate dal governo

centrale, solo oggi, i tentativi di ricomposizione del conflitto prevedono un' incerta prospettiva verso la concessione di autonomia ai territori separatisti.

L'Ossezia del Sud ha una situazione per molti versi analoga a quella dell'Abcasia, tuttavia per essa non è prevista alcuna autonomia speciale. È quindi una regione non autonoma in cui si sono manifestati conflitti immediatamente dopo l'indipendenza del paese. In realtà abbiamo visto come in epoca sovietica essa avesse lo status di oblast' autonoma (inferiore a quello di Repubblica autonoma), la cui soppressione, dopo l'indipendenza della Georgia, assieme al mancato riconoscimento dell'osseto come lingua co-ufficiale, ha contribuito alla crisi ed all'indipendenza di fatto della regione. A differenza che per l'Abcasia, non pare che ci sia alcun tentativo di ricomposizione del conflitto tramite il riconoscimento dell'autonomia ed anzi l'Ossezia del Sud (chiamata “regione di Ckhinvali” nei documenti di Tbilisi) non è nemmeno prevista come mkhare, ma è divisa tra diversi territori.

Ultima categoria che abbiamo individuato sono le regioni non autonome, abitate da minoranze, in cui non ci sono stati conflitti armati: Samckhe-Džavakheti, Kvemo-Kartli, Transcarpazia, Bucovina, Budžak. Raccogliamo in questa categoria situazioni assai diverse. Per quanto riguarda le regioni ucraine la presenza delle minoranze è concentrata principalmente in alcuni distretti (per esempio gli ungheresi a Berehove/Beregszász, i bulgari a Bolhrad/Bolgrad) e quindi esse non costituiscono una “maggioranza” a livello regionale, rendendo più deboli le richieste di autonomia. Per quanto riguarda la Georgia, abbiamo rilevato come gli azeri siano concentrati principalmente in alcuni distretti rurali di Kvemo-Kartli, non costituendo una maggioranza nei centri urbani (a parte a Manreuli), mentre più interessante la concentrazione degli armeni nei distretti di Akhalkalaki e Ninotsminda di Džavakheti e del confinante distretto di Calka di Kvemo-Kartli, dove potrebbe essere realizzata una regione a maggioranza armena. Come abbiamo detto in queste regioni non sono emersi conflitti di grave intensità, tuttavia permangono una serie di problemi, (per esempio legati alla rappresentanza politica, come la questione dei confini dei distretti elettorali in Transcarpazia che paiono svantaggiare gli ungheresi,



o la scarsa presenza di azeri nelle strutture politiche e amministrative di Kvemo-Kartli, l'accesso all'istruzione, etc.)

8. *In conclusione, quali soluzioni? Soluzioni asimmetriche e necessità di bilanciamento*

Alla luce di quanto sopra riassunto, la tutela delle minoranze negli Stati oggetto del nostro studio, che è negli anni progressivamente migliorata come emerge dai documenti degli osservatori internazionali (pur col punto interrogativo rappresentato dagli sviluppi che l'attuale crisi ucraina avrà nel medio e lungo periodo), sconta quindi la forma di Stato estremamente centralizzata, inadeguata a reggere paesi di tale complessità sociale e politica. Ricordiamo a tal proposito come Levente Benkő<sup>1124</sup> indichi come le soluzioni che uniscono autonomia territoriale e diritti collettivi delle minoranze si siano dimostrate i migliori strumenti di tutela della convivenza tra differenti gruppi. Una valutazione va tuttavia fatta rispetto al grado di asimmetria delle soluzioni territoriali individuate. Scrive Yash Ghai che in linea di principio se «nella teoria liberale tutti gli individui devono essere trattati egualmente, così deve accadere per diverse regioni<sup>1125</sup>». Emerge qui però il complicato rapporto tra eguaglianza formale e sostanziale. Un'effettiva proposizione del principio di eguaglianza non può concretarsi nell'ignorare le differenze e prescindere da esse, ma deve consistere nel trattare in maniera diversa situazioni diverse<sup>1126</sup>. È interessante a questo proposito citare il concetto di eguaglianza delineato da Maurizio Pedrazza Gorlero, il quale dà particolare risalto al valore della neutralizzazione dell'uso della forza: parlando del contratto sociale, egli afferma che «il patto assume l'accezione di “contratto disarmante”» ed evidenzia che «il nucleo “forte” del concetto di eguaglianza è da vedere non nella generica neutralizzazione delle differenze», che al patto sopravvivono, «ma nella neutralizzazione delle “differenze di forza”» la quale

---

1124 L. Benko, *Autonomy in Gagauzia: a Precedent for Central and Eastern Europe*, cit.

1125 Yash P. Ghai, *Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis* in Yash P. Ghai (cur.), *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge University Press, 2000 p. 12

1126 A questo proposito si rimanda alla trattazione *supra* (capitolo IV, paragrafo 4) dell'articolo 24 della Costituzione Ucraina che stabilisce il “divieto di privilegi”

«è capace di “armare” le restanti differenze conflittuali». L'uguaglianza quindi si concreterebbe non come mera uniformità bensì come differenza “disarmata”<sup>1127</sup>. Le soluzioni asimmetriche hanno certamente il pregio, appunto, di trattare in maniera diversa situazioni diverse ed hanno mostrato risultati positivi nell'assicurare la pacifica convivenza (si pensi all'Alto Adige in Italia od alle isole Åland). Esse tuttavia presentano il rischio di suscitare un certo risentimento da parte dei territori che non beneficiano del medesimo privilegio<sup>1128</sup>. Questo ha talvolta spinto i governi a generalizzare le condizioni di autonomia piuttosto che realizzare sistemi asimmetrici<sup>1129</sup>: in questa prospettiva la trasformazione dell'asimmetria in simmetria non deve necessariamente essere contraria agli interessi di chi per primo ha posto l'istanza autonomista e può anzi far cessare «l'invidia e il risentimento» delle regioni che non godevano di tale privilegio<sup>1130</sup>.

Oltre a tutto ciò ci sono alcuni fatti che fanno pensare ad una certa crisi del modello asimmetrico: non solo in Italia abbiamo assistito ai tentativi di “fuga” dei comuni di confine verso le regioni autonome, che sottolinea il disagio di alcuni territori rispetto ai benefici concessi ai vicini, ma ancor più rilevanti sono il già avvenuto referendum per l'indipendenza scozzese (pur respinto dagli elettori) o in prospettiva quello della Catalogna, ove il contrasto con il governo centrale si è sviluppato in modo particolarmente acceso e dove s'è vista la recente decisa affermazione delle forze politiche separatiste. Su un piano diverso, perché avvenuto in seguito ad un conflitto, possiamo citare anche il largo riconoscimento internazionale dell'indipendenza del Kosovo dalla Serbia nel 2008, avvenuto senza invece considerare opzioni che

---

1127 Maurizio Pedrazza Gorlero, *Il potere e il diritto, elementi per una introduzione agli studi giuridici*, Cedam, Padova 1999, pp. 50, 51

1128 Abbiamo citato in nell'introduzione il dibattito tra Veneto ed Alto Adige in Italia, ma situazioni di difficoltà nella gestione di strutture asimmetriche le ritroviamo anche in altri paesi: per esempio il problema è stato lungamente discusso in Canada, in India è diffuso un certo “risentimento” verso lo status del Kashmir e, addirittura, sembra che tra i motivi che hanno spinto il presidente dell'Indonesia Bacharuddin Jusuf Habibie a riconoscere l'indipendenza di Timor Est vi fosse quello di evitare di concedere quell'autonomia richiesta dall'Onu che poteva diventare un problematico precedente in riferimento alle altre province del paese.

1129 Per esempio il governo della Papua Nuova Guinea nel 1976, nell'ambito delle trattative per l'autonomia dell'isola di Bougainville, comprese che il supporto parlamentare sarebbe mancato se non si fosse accordata anche alle altre province l'opzione dell'autonomia, nonostante i rappresentanti di Bougainville sostenessero che l'autonomia andasse concessa solo a loro per marcare la propria specificità.

1130 Y. P. Ghai, *Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis*, cit., pp. 13, 14

prevedessero forme di speciale autonomia come soluzione del conflitto (che avrebbero avuto peraltro il precedente dell'autonomia kosovara all'interno della Jugoslavia socialista, abolita durante la presidenza di Slobodan Milošević). Ciò parrebbe appunto mettere in discussione il ruolo delle speciali forme d'autonomia rispetto al mantenimento dell'unità dello Stato, facendole invece apparire come primi passi verso la secessione.

Non è quindi possibile identificare un modello valido in ogni situazione, ma bisogna valutare le singole esperienze, operando peraltro un attento bilanciamento. Rileva ad esempio Hurst Hannum che:

«gli elementi politici contenuti nella maggior parte dei regimi d'autonomia vanno ben oltre quelli tradizionalmente considerati essenziali a proteggere le culture minoritarie. I diritti delle minoranze sono ancora compresi come rispondenti primariamente a quegli elementi che definiscono le minoranze stesse, cioè il bisogno di mantenere il controllo sulla propria lingua e cultura e svilupparla, praticare la propria religione ed influenzare o controllare l'educazione dei loro bambini. In una parola, i diritti delle minoranze riguardano l'identità delle minoranze, non (fino a tempi recenti) il maggior potere politico<sup>1131</sup>».

Pensando quindi ai paesi oggetto di questo studio, chi scrive ritiene che l'adozione di misure asimmetriche sia auspicabile, non solo per far fronte ai fenomeni separatisti (quindi “in negativo”) ma anche per garantire soluzioni diverse a territori con significative differenze non solo sul piano etnico, ma anche socio-economico (si pensi all'arretratezza economica e all'isolamento che abbiamo rilevato con riferimento alle regioni montuose della Georgia). Tuttavia questo non può prescindere da una riforma generale del decentramento, che permetta di considerare con maggior “normalità” le autonomie regionali e riduca il rischio della percezione dell'autonomia di alcuni come di un intollerabile privilegio o di un preludio alla secessione. Questo permetterebbe di considerare l'autonomia non solo come un'imposizione della contingenza storica, a cui si è costretti per salvaguardare l'unità nazionale, ma anche come eventuale possibilità di una più efficiente organizzazione

---

1131 Hurst Hannum, *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession*, in Andreas Wimmer, Richard J. Goldstone, Donald L. Horowitz, Ulrike Joras, Conrad Schetter (cur.), *Facing Ethnic Conflicts: toward a New Realism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2004, p. 277

dell'amministrazione. Una razionalizzazione del sistema delle autonomie, che superi il modello sovietico è auspicabile, così come è auspicabile che si vada verso un maggior ruolo delle autonomie regionali, definendo chiaramente le sfere di competenza. Al contempo andrebbe superata la nomina del vertice delle regioni da parte del centro (si pensi ai capi degli esecutivi degli oblast' ucraini da parte del Presidente od alla procedura di nomina del primo ministro dell'Adžara che avviene su proposta presidenziale).

Riguardo a questo aspetto, abbiamo osservato che in Ucraina è appunto in discussione una profonda riforma costituzionale che cambierà l'assetto regionale del paese, introducendo peraltro il principio di sussidiarietà (nuovo articolo 140 della Costituzione). La Commissione di Venezia ha espresso soddisfazione per diversi aspetti della riforma, che potrà permettere «l'istituzione di un moderno governo municipale in accordo con i principi e lo spirito della Carta europea dell'autogoverno locale» e «di ristrutturare i territori delle comunità per evitare l'attuale sovrapposizione di diverse entità»<sup>1132</sup>. Certo la situazione tanto incerta e conflittuale sia sul piano del governo nazionale, sia soprattutto con riguardo alla grave situazione delle aree orientali del paese, impedisce oggi di guardare con totale fiducia agli esiti che tale processo di riforma avrà. Peraltro è da discutere se una riforma approvata da un Parlamento con una bassa rappresentanza dell'opposizione filo-russa ed eletto senza la partecipazione della popolazione delle aree controllate dai separatisti, possa rappresentare davvero le basi per ricostruire non solo istituzioni locali più efficienti, ma soprattutto la comunità nazionale, gravemente minata dal conflitto.

In Georgia, abbiamo assistito a riforme intervallate circa ogni dieci anni (1994, 2005 e 2014). La riforma del 2014 non introduce ancora un livello di governo regionale e gli unici organi del decentramento rimangono quelli a livello municipale e di distretto. Le mkhare rimangono infatti organi con funzioni di coordinamento ma prive di poteri effettivi. L'introduzione del Consiglio Consultivo Regionale, che va ad affiancare il Fiduciario dello Stato-governatore, formato dai gamgebels, dai

---

1132 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, Rome 10-11 October 2014, CDL-AD(2014)037, para. 50, 70

sindaci, dal capo del sakrebulo e dal suo vice delle maggiori municipalità, è certamente un passo avanti, ma siamo ancora lontani dalla creazione di un livello di governo regionale effettivo, considerata soprattutto la limitatezza dei poteri decentrati. Anche per la Georgia, l'introduzione di un livello regionale potrebbe essere opportuno, per superare l'organizzazione estremamente frammentaria, basata su distretti e municipi. Sarebbe anche da considerare una ridefinizione di alcuni confini regionali: per esempio potrebbe essere creata una regione che riunisca i distretti a maggioranza armena, attualmente divisi tra Samckhe-Džavakheti e Kvemo-Kartli.

Un'ultima nota, da considerare in una prospettiva di riforma, è la notevole ideologizzazione di alcune tematiche, elemento questo che influenza notevolmente il dibattito politico e si pone come elemento preventivo rispetto a diverse opzioni di trasformazione. Con un auspicio forse più di carattere politico e culturale che giuridico, chi scrive, in quanto “affezionato” ad un'idea *civica* di Stato, riterrebbe opportuno (anche se forse illusorio) che da parte politica si agisse per “de-ideologizzare” il più possibile le questioni, specialmente con riferimento a tre elementi essenziali. Il primo è la concezione monoetnica dello Stato, che spesso si concreta nel nazionalismo e quindi nella conflittualità tra gruppi. Sarebbe appunto più che auspicabile venisse recuperata una concezione di Stato *civico*, piuttosto che *etnico*, quindi come espressione di un vincolo politico, di valori comuni (piuttosto che come vincolo “di sangue”), entro il quale possano trovare libera espressione le “diversità naturali del genere umano”, riprendendo la citazione di Roberto Toniatti già riportata nell'introduzione. Da una tale concezione dello Stato, dovrebbe derivare una de-ideologizzazione della questione linguistica, soprattutto con riferimento all'Ucraina dove essa è fortemente caricata di elementi ideologici e politici. Sempre secondo l'opinione di chi scrive, l'ampia, pressoché universale diffusione della lingua russa renderebbe sensato il riconoscimento di un qualche status di ufficialità per essa (abbiamo visto usati i termini di “lingua regionale” o di “lingua di comunicazione interetnica” nella varia legislazione analizzata, che fanno emergere la ricerca del legislatore per un bilanciamento tra l'esigenza del mantenimento del ruolo della

lingua di Stato ed una qualche forma di riconoscimento), ma questo sarebbe possibile considerando (per così dire) “laicamente” la lingua come un mezzo di comunicazione, cosa assai complessa e forse non realistica, dato il ruolo che la lingua ha nella formazione dell'identità nazionale<sup>1133</sup> ed il nesso esistente tra lingua e potere<sup>1134</sup>. In maniera analoga, in Georgia il binomio georgiano-abcaso contenuto nella Costituzione andrebbe superato in favore di un esplicito riconoscimento anche delle altre lingue minoritarie.

Terzo elemento è l'aspetto ideologico che talvolta viene sotteso alla definizione di un regime come “federale” piuttosto che “regionale”, considerando la particolare avversità che emerge nei paesi oggetto di studio per le ipotesi federali e l'idea di federalismo. Il dibattito federalismo *versus* regionalismo perderebbe certo di intensità se si considerasse come parte della dottrina intenda superata questa distinzione e consideri piuttosto opportuno guardare alle effettive competenze poste in capo agli enti territoriali ed al mutare delle relazioni tra i diversi livelli di governo<sup>1135</sup>, invece che all’“etichetta” applicata al sistema<sup>1136</sup>. Questo permetterebbe forse di guardare con minor sospetto rispetto ipotesi di riforma che vadano nella direzione di un sistema di autogoverno regionale con maggior autonomia.

---

1133 Cfr. B. Anderson, *Comunità immaginate*, cit.

1134 Cfr. Pierre Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Polity Press, Cambridge 1991

1135 Cfr. Carl J. Friedrich, *Il “Federalizing Process”*, in Barbara Caruso, Lorella Cedroni (cur.), *Federalismo. Antologia Critica*, Presidenza del Consiglio, Roma 1995, pp. 455-460

1136 Per esempio le regioni d'Italia, Stato nominalmente unitario, hanno maggiori poteri rispetto ai Länder dell'Austria, Repubblica federale.

## BIBLIOGRAFIA

### *1. Testi di studio*

Rustem Ablyatfov, *Analysis of the Public Policy of the Indigenous Peoples of Ukraine. The Alternatives of Problems' Solution*, Odessa Regional Institute of Public Administration of Ukrainian Academy of Public Administration, the Office of the President of Ukraine, reperibile in  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan004388.pdf>

Rustem M. Ablyatfov, *The Ethnic Structure of Population as Factor of the Public Administration Curriculum's Creation in Ukraine. Case Study of the Autonomous Republic of Crimea*, Paper for the 14<sup>th</sup> NISPAcee Annual Conference: Public Administration and Public Policy in Emerging Europe and Eurasia: for Professionalism, Impartially and Transparency, Ljubljana 11.13.05.2006

Tobias Akerlund, *National Minorities and the Media Situation in Georgia*, ECMI Working Paper 52, Flensburg, gennaio 2012

Gudmundur Alfredsson, Alfred de Zayas, *Minority Rights: Protection by the United Nations*, in *Human Rights Law Journal*, 14, 1993

Benedict Anderson, *Comunità immaginate, origini e fortuna dei nazionalismi*, ManifestoLibri, Roma 1996

Leon Aron, *Gorbachev's Mounting Nationalities Crisis*, Backgrounder No. 695, March 9, 1989, The Heritage Foundation, Washington D. C.

Massimo S. Baistrocchi, *Ex Urss, la questione delle nazionalità in Unione Sovietica da Lenin alla Csi*, Mursia, Milano 1992

Lowell Barrington, Regina Faranda, *Reexamining Region, Ethnicity and Language in Ukraine*, *Post Soviet Affairs* 25, No. 3, 2009

Lowell W. Barrington, Erik S. Herron, *One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and Its Political Consequences*, *National Papers*, vol. 32, No. 1, March 2004

Sergio Bartole, *Una convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali*, in Sergio Bartole, Nino Olivetti Rason, Lucio Pegoraro (cur.), *La tutela giuridica delle minoranze*, Cedam, Padova 1998

Rodolfo Bastianelli, *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della difesa*, n. 2-2009

Natalya Belitser, *"Indigenous Status" for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate*, Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, Paper prepared for the ESRC funded Project "Fuzzy Statehood' and European Integration in Central and Eastern Europe", University of Birmingham, UK, 2002, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/indigenous.html>

Natalya Belitser, *The Constitutional Process in the Autonomous Republic of Crimea in the Context of Interethnic Relations and Conflict Settlement*, Paper presented at the University of Birmingham, England, 10 March 2000, at the conference "Fuzzy Statehood and European Integration in Eastern Europe", Pylyp Orlyk Institute for Democracy, Kyiv, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/nbelitser.html>

Levente Benko, *Autonomy in Gagauzia: a Precedent for Central and Eastern Europe*, reperibile in



[http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BE NKO-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central %20and%20Eastern%20Europe.pdf](http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BE%20NKO-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central%20and%20Eastern%20Europe.pdf) e in <http://www.east-west-wg.org/cst/cst-mold/levente.html>

Giovanni Bensi, *Nazionalità in Urss, le radici del conflitto*, Xenia Edizioni, Milano 1990

Fabio Bettanin, *Il lungo terrore, politica e repressioni in Urss 1917-1953*, Editori Riuniti, Roma, 1999

Laada Bilaniuk, *Language in the Balance: The Politics of Non-Accommodation in Bilingual Ukrainian-Russian Television Shows*, paper presented at the workshop Second Annual Danyliw Research Seminar in Contemporary Ukrainian Studies, Chair of Ukrainian Studies, University of Ottawa, 12-14 October 2006

Sarah Birch, Ihor Zinko, *Ukraine: the Dilemma of Regionalism*, Transitions on Line, 1996, reperibile in <http://www.tol.org/client/article/3633-ukraine-the-dilemma-of-regionalism.html?print>

Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Costituzioni straniere contemporanee, volume secondo: gli Stati socialisti*, Giuffrè editore, Milano 1980

Paolo Biscaretti di Ruffia, Gabriele Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977, un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano 1990

Timothy K. Blauvelt, *Endurance of the Soviet Imperial Tongue: the Russian Language in Contemporary Georgia*, Central Asian Survey, Routledge Taylor & Francis Group, 2013

Giovanni Boggero, *Prime riflessioni sul diritto all'autodeterminazione della Crimea e di Sebastopoli nella crisi costituzionale dell'Ucraina*, Il Piemonte delle Autonomie, n. 2 2014

Pierre Bourdieu, *Language and Symbolic Power*, Polity Press, Cambridge 1991

Bill Bowring, *Language Policy in Ukraine, International Standards and obligations, and Ukrainian law and Legislation*, School of Law Birkbeck University London, in Juliane Besters-Dilger (cur.), *Language Policy and Language Situation in Ukraine, Analysis and Recommendations*, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Mein 2009

Bill Bowring, *The Rights of Indigenous Peoples: International Perspectives*, Migration Issues-Ukrainian Analytical, Informative Journal 2, 1998

Bill Bowring, Myroslava Antonovych, *Ukraine's long and winding road to the European Charter for Regional or Minority Languages*, in Robert Dunbar (cur.), *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2008

Rogers Brubaker, *I nazionalismi nell'Europa contemporanea*, Editori Riuniti, Roma 1998

Janusz Bugajski, *Ethnic Relations and Regional Problems in Independent Ukraine*, in Sharon L. Wolchik, Volodymyr Zviglyanich (cur.), *Ukraine, the Search for National Identity*, Rowman and Littlefield Publishers, Boston 2000

Sofa Bukia, *Azeris Angry Over Georgia Killing*, Institute of War and Peace Reporting No. 266, 16 dicembre 2004

Noel Calhoun, Dmitriy Pletchko, *Legal Aspects of Return and Legalization in*

*Ukraine of Formely Deported Persons*, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)'s Office in Ukraine, 13 August 2013

Francesco Capotorti, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'articolo 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, V gennaio-aprile, 1992

Helene Carrere d'Encausse, *The End of the Soviet Empire, The Triumph of the Nations*, A New Republic Book, BasicBooks, New York 1993

Olena Chebanenko, Meaghan Fitzgerald, *New Local Election Law: A Missed Reform Opportunity*, Briefing Paper 58, Democracy Reporting International, ottobre 2015, reperibile in  
[http://democracy-reporting.org/files/briefing\\_paper\\_new\\_local\\_election\\_law\\_en.pdf](http://democracy-reporting.org/files/briefing_paper_new_local_election_law_en.pdf)

Arista Maria Cirtautas, *Il nazionalismo e i neofiti della democrazia*, in Federico Argentieri (cur.), *Post comunismo terra incognita, rapporto sull'Europa Centrale e Orientale*, CeSPI, Edizioni Associate, Roma 1994

(El'vedin Ćubarov) Эльведин Чубаров, *Общая информация о Курултае крымскотатарского народа*, dal sito internet ufficiale del Medžlis:  
<http://www.qttm.org/ru/общая-информация-о-курултае-крымскотатарского-народа>

Filippo De Agostini, Gaetano Castorina (relatore), *Diritti linguistici in Europa*, tesi di laurea, facoltà di Scienze Politiche, Università di Roma La Sapienza, a.a. 2000-2001

Garcés De Los Fayos, *Minorities in the South Caucasus: New Visibility amid Old Frustration*, European Parliament, Directorate-General for External Policies,

Policy Department, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014\_104, June 2014

Fernand de Varennes, *Using the European Court of Human Rights to Protect the Rights of Minorities*, in Marc Weller, Alexander H. E. Morawa (cur.), *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004

Giuseppe De Vergottini, *Lo Stato federale: precedenti sviluppi e tendenze*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano 1990

Marco Dugnani, *La protezione delle minoranze nell'ambito del Consiglio d'Europa: la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali*, articolo reperibile in [diritto.it](http://www.diritto.it), rivista giuridica on line,  
<http://www.diritto.it/materiali/europa/dugnani3.html>

Elena Dundovich, Francesca Gori, Emanuela Guercetti (cur.), *Gulag, Storia e Memoria*, Universale economica Feltrinelli, Milano 2004

Jonathan Eyal, *Moldavians*, in Graham Smith (cur.), *The Nationalities Question in the Soviet Union*, Longman, Londra 1990

Aldo Ferrari, *Breve storia del Caucaso*, Carocci, Roma 2007

Caterina Filippini, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriale in Ucraina?*, *Federalismi.it*, N. 13, 01.07.2015, p. 6, reperibile in [http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo\\_Piano&content=Dopo+la+Crimea:+quali+risposte+alle+ulteriori+richieste+di+autonomia+territoriale+in+Ucraina?&content\\_auth=%3Cb%3ECaterina+Filippini%3C/b%3E&Artid=29765](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Dopo+la+Crimea:+quali+risposte+alle+ulteriori+richieste+di+autonomia+territoriale+in+Ucraina?&content_auth=%3Cb%3ECaterina+Filippini%3C/b%3E&Artid=29765)

Caterina Filippini, *La Crimea: da Repubblica Autonoma dell'Ucraina a Repubblica*

della Federazione di Russia?, *federalismi.it* n. 6/2014, pp. 5, 6, reperibile in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=24588>

Małgorzata Flaga, Wojciech Janicki, *Crimea – Difficult Return to Lost Multiethnicity*, in Wojciech Janicki, *European Multiculturalism as a Challenge - Policies, Successes and Failures*, Political Geography Studies, nr 1, Maria Curie-Skłodowska University Lublin, Lublin 2007

Alessandro Fodella, *La tutela dei diritti collettivi: popoli, minoranze, popoli indigeni*, in Laura Pineschi, *La tutela internazionale dei diritti umani, norme, garanzie, prassi*, Giuffrè Editore, Milano 2006

Carl J. Friedrich, *Il “Federalizing Process”*, in Barbara Caruso, Lorella Cedroni (cur.), *Federalismo. Antologia Critica*, Presidenza del Consiglio, Roma 1995

Salvatore Freni, *Georgia as an Ethnic Democracy, a Study on the Azerbaijani and Armenian Minorities under Mikheil Saakashvili*, September 2011, p. 31, reperibile in <http://www.minorities-network.org/resources/georgia-ethnic-democracy-study-azerbaijani-armenian-minorities-undermikheil-saakashvili/>

Mario Ganino, *Russia*, Il Mulino, Bologna 2010

Yash P. Ghai, *Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis* in Yash P. Ghai (cur.), *Autonomy and Ethnicity, Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge University Press, 2000

Nicola Girasoli, *National Minorities, Who Are They?*, Akadémiai Kiadó, Budapest 1995

J. Paul Goode, *Trading Places? Regionalism in Russia and Ukraine*, Tamkang Journal of International Affairs, 16, no. 2, 2012

Mariam Goshadze, *Gorbachev's Perestroika and the Aftermath of Soviet Nationalities Policy*, Identity Studies, volume 4.2012, Ilia State University, Tbilisi 2012

Ron Hague, Martin Harrop, *Comparative Government and Politics, An Introduction*, Palgrave Macmillan, 6<sup>th</sup> edition, New York 2004

Hurst Hannum, *Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Toward Secession*, in Andreas Wimmer, Richard J. Goldstone, Donald L. Horowitz, Ulrike Joras, Conrad Schetter (cur.), *Facing Ethnic Conflicts: toward a New Realism*, Rowman and Littlefield Publishers, Oxford, 2004

Holley E. Hansen, *Ethnic Voting and Representation: Minority Russians in Post-Soviet States*, PhD. dissertation, University of Iowa, 2009

Mihail Heller, Aleksandr Nekrič, *Storia dell'Urss, dal 1917 a Eltsin*, Tascabili Bompiani, Milano 2001

Edmund Herzig, *The New Caucasus. Armenia, Azerbaijan and Georgia*, The Royal Institute of International Affairs, Londra 1999

Francine Hirsch, *Empire of Nations, Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union*, Cornell University Press, Ithaca 2005

P. Terrence Hopmann, *Disintegrating States: Separating without Violence*, in Ira William Zartman (cur.), *Preventive Negotiation, Avoiding Conflict Escalation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflicts, Canergie Corporation of New York, Rowman and Littlefield Publishers inc. New York 2001

Shireen T. Hunter, *The Transcaucasus in Transition. Nation-Building and Conflict*,

The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C. 1994

Jan Germen Janmaat, *Nation-Building in Post Soviet Ukraine, Educational Policies and the Response of of the Russian-Speaking Popolation*, Royal Dutch Geographical Society, Universiteit van Amsterdam, Netherlands Geographical Studies 268, Utrecht-Amsterdam 2000

Andreas Kappeler, *The Russian Empire: a Multiethnic History*, Longman, Harlow 2001

Ivan Katchanovski, *East or West? Regional Political Divisions in Ukraine since the "Orange Revolution" and the "Euromaidan"*, paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association in Washington, DC, 28-31.08.2014, School of Political Studies, University of Ottawa

Irina S. Khmelko, Elena Semenova, Sergej Teleshun, Alexej Titarenko, *Regionalism in Ukraine and Its Role in the Ukrainian Politics*, reperibile in <http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2011/02/regionalism-in-ukraine-and-its-role-in.html>

Charles King, *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture*, Hoover Institution Press, Stanford, 2000

Hakan Kirimli, *Turko-Ukrainian Relations and the Crimean Tatars*, Department of International Relations Bilkent Univesity Ankara, reperibile in <http://www.iccrimea.org/scholarly/tuarel-hakan.html>

Tanja Kim, Elguja Khokrishvili, *Challenges of Decentralisation in the Republic of Georgia*, in Lorenz King, Giorgi Khubua, *Georgia in Transition*, Schriften zur internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung. Bd. 26, Herausgegeben vom Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung der Justus-

Liebig-Universität Gießen, Peter Lang, 2009

Eleanor Knott, *What Does it Mean to Be a Kin Majority? Analyzing Romanian Identity in Moldova and Russian Identity in Crimea from Below*, *Social Science Quarterly*, volume 93, issue 3, settembre 2015

Pål Kolstø, Andrei Edemsky, Natalya Kalashnikova, *The Dniester Conflict: Between Irredentism and Separatism*, *Europe-Asia Studies*, Volume 45, Issue 6, 1993

Andrew Konitzer-Smirnov, *Serving Different Masters: Regional Executives and Accountability in Ukraine and Russia*, *Europe-Asia Studies* 57, no. 1, 2005

Marcin Kosienkowski, *The Republic of Budjak: Next in line?*, *New Eastern Europe* 02.01.2015, <http://www.neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1437-the-republic-of-budjak-next-in-line>

Péter Kovács, *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris-Századvég, Budapest, 1996, 41 citato in Levente Benkő, *Autonomy in Gagauzia: A Precedent for Central and Eastern Europe*, reperibile in [http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BE NKÖ-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central%20and%20Eastern%20Europe.pdf](http://www.ecmimoldova.org/fileadmin/ecmimoldova.org/docs/Gagauz.Pub/L.BE%20NKÖ-Autonomy%20in%20Gagauzia%20a%20Precedent%20for%20Central%20and%20Eastern%20Europe.pdf) e in <http://www.east-west-wg.org/cst/cst-mold/levente.html>

Alla Dmytrivna Kovalova, *European Identity and Ethnic Rights of Citizens*, , УДК 94(4), National Taras Shevchenko University of Kyiv, p. 4 reperibile in [http://inb.dnsgb.com.ua/2009-2/09\\_kovaleva.pdf](http://inb.dnsgb.com.ua/2009-2/09_kovaleva.pdf)

Volodymyr Kulyk, *Constructing Common Sense: Language and Ethnicity in Ukrainian Public Discourse*, v. 29 n.2 *Ethnic and Racial Studies*, 2006



- Volodymyr Kulyk, *Revisiting a success story: Implementation of the recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994-2001*, in Wolfgang Zellner, Randolph Oberschmidt, Claus Neukirch (cur.), *Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Hamburg CORE Working Paper No. 6
- Taras Kuzio, *Center-Periphery Relations in Ukraine: Regionalism, Federalism and National Integration*, in Jürgen Rose, Johannes Ch. Traut (cur.), *Federalism and Decentralization: Perspective for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, George C. Marshall European Centre for Security Studies, Lit Verlag, Munster, 2001
- Taras Kuzio, *Crimean Tatars expose Russian Sensitivity to its Soviet Past*, The Jamestown Foundation, 24.06.2009
- Taras Kuzio, *Strident, Ambiguous and Duplicitous: Ukraine and the 2008 Russia-Georgia War*, in *Democratizatsiya*, vol. 17, Nbr. 4, October 2009
- Taras Kuzio, *The Rusyn Question in Ukraine: Sorting Out Fact from Fiction*, Canadian Review of Studies in Nationalism, XXXII, 2005. reperibile in [http://www.taraskuzio.net/Nation%20and%20State%20Building\\_files/national-rusyns.pdf](http://www.taraskuzio.net/Nation%20and%20State%20Building_files/national-rusyns.pdf)
- Taras Kuzio, *Ukraine State e Nation Building*, Routledge Studies of Societies in Transition, London-New York 1998
- Taras Kuzio, *Ukraine. The Unfinished Revolution*, Alliance Publishers, Londra 1992
- Will Kymlicka, *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, in Will Kymlicka, Magda Opalski (cur.), *Can Liberal Pluralism be Exported?*, Oxford University Press, Oxford 2001

Gail W. Lapidus, *Gorbachev's Nationalities Problem*, Foreign Affairs, Volume 68, Number 4, 1989, reperibile in <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/1989-09-01/gorbachevs-nationalities-problem>

Thomas Liles, *Islam and Religious Transformation in Adjara*, ECMI Working Paper 57, European Centre for Minority Issues, Flensburg, February 2012

Vladimir I. Lenin, *Osservazioni critiche sulla questione nazionale*, Prosvestceniie nn. 10, 11 e 12, 1913 in Vladimir I. Lenin (traduzione di Rossana Platone), *Opere*, vol. 20, Editori Riuniti, Roma 1966

Vladimir I. Lenin, *Sulla questione delle nazionalità o della "autonomizzazione"*, in *Il Diario dei segretari di Lenin*, pubblicato in appendice al volume 42 delle *Opere complete*, Editori Riuniti, Roma 1971

(Vladimir I. Lenin), Владимир И. Ленин, *Нужен ли обязательный государственный язык?*, Пролетарская правда N. 14 (32), 18 января 1914 года p. 57, traduzione di Rossana Platone in Vladimir I. Lenin, *Opere*, vol. 20, Editori Riuniti, Roma 1966

Hedvig Lohm, *Javakheti after the Rose Revolution: Progress and Regress in the Pursuit of National Unity in Georgia*, ECMI Working Paper 38, Flesburg, aprile 2007

Marinella Lőrinczi, *La sconfitta del buonsenso linguistico: il primo dizionario moldavo-rumeno ad oltre un anno dalla sua pubblicazione*, XXXVIII Congresso Internazionale di Studi della Società di Linguistica Italiana, Modena, 23-25 settembre 2004 *Lingue, istituzioni, territori. Riflessioni teoriche, proposte metodologiche ed esperienze nell'ambito della Politica Linguistica Ora negli Atti pubblicati da Bulzoni, 2005. Reperibile in*

[http://www.allarmelingua.it/Approfondimenti/AP\\_107.htm](http://www.allarmelingua.it/Approfondimenti/AP_107.htm)

Domenico Losurdo, *Stalin, storia e critica di una leggenda nera*, Carocci editore, Roma 2008

Patrick Macklem, *Minority Rights in International Law*, Legal Studies Research Series No. 08-19, University of Toronto, Faculty of Law, 2008, reperibile in [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1262967](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1262967)

Camelot A. Marshall, *Post Soviet Language Policy and the Language Utilization Patterns of Kyivan Youth*, Language Policy, Volume 1, Number 3, 2002

Jorge Martinez-Vazquez, Charles E. McLure Jr., Sally Wallace, *Subnational Fiscal Decentralization in Ukraine*, in Richard M. Bird, Robert D. Ebel, Christine I. Wallich, *Decentralization of the Socialist State, Intergovernmental Finance in Transition Economies*, World Bank Regional and Sectorial Studies, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D. C., 1995

Kåre Dahl Martinsen, *The Russian-Belarussian Union and the Near Abroad*, Norwegian Institute for Defence Studies, Oslo June 2002

Carolyn McGiffert, Melvin Allan Goodman, *The Wars of Eduard Shevardnadze*, Brassey's, Londra, 2001

Salome Mekhuzla, Aideen Roche, *National Minorities and Educational Reform in Georgia*, ECMI Working Paper 46, Flensburg, settembre 2009

Melanie Mierzejewski-Voznyak, *Ukraine's Local Elections: New Law, Old Problems*, New Eastern Europe, 22.10.2015, reperibile in <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/1757-ukraine-s-local->

*elections-new-law-old-problems*

Andrea Morawski, *Polonia, regioni a misura d'Europa*, in *Limes – rivista italiana di geopolitica* n. 1/99, Gruppo editoriale L'Espresso, Roma 1999

Orietta Moscatelli, Mauro De Bonis, *Il russo dopo l'Urss*, in *Lingua è potere*, I quaderni speciali di Limes anno 2 n. 3, gruppo editoriale L'Espresso, Roma 2010

Bohdan Nahaylo, Victor Swoboda, *Disunione Sovietica*, traduzione di Barbara Staffa e Dario Staffa, Rizzoli, Milano 1991

Ghia Nodia, *Political System in Georgia*, Caucasian Institute for Peace, Democracy and Development, Tbilisi 1998 [www.cipdd.org/cipdd\\_g/pdf/eurob\\_e.pdf](http://www.cipdd.org/cipdd_g/pdf/eurob_e.pdf)

Ghia Nodia, *Political Turmoil in Georgia and the Ethnic Policies of Zviad Gamsakhurdia*, in Bruno Coppieters (cur.), *Contested Borders in the Caucasus*, VUB Press, Bruxelles, 1996, reperibile in <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0201.htm>

Ivan Ohiyenko, *Ukrainska kultura*, Abrys, Kyiv 1991 cit. in Bronislav A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, Kyiv-Mohyla Academy. Abstract: *Minority politics within the Europe of regions*, Cluj 2010, pp. 30-31 reperibile in [http://www.academia.edu/1221616/Regional\\_and\\_minority\\_languages\\_in\\_Ukrainian\\_legislation](http://www.academia.edu/1221616/Regional_and_minority_languages_in_Ukrainian_legislation)

John Packer, *The Content of Minority Rights*, in Juha Rääkkä (cur.), *Do We Need Minority Rights? Conceptual Issues*, Martinus Nijhoff Publishers, L'Aja, Boston, Londra 1996

Francesco Palermo, Jens Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle*

*minoranze*, Cedam, Padova 2008

Elisabetta Palici di Suni Prat, *Intorno alle minoranze*, G. Giappichelli editore, Torino 1999

Aneta Pavlenko, *Linguistic Russification in the Russian Empire: Peasants into Russians? Языковая руссификация в Российской империи: стали ли крестьяне русскими?*, Russian Linguistic, Volume 35, Issue 3, November 2011

Maria Luisa Pecoraro, *La protezione internazionale delle minoranze*, Editoriale Scientifica, Napoli 2003

Maurizio Pedrazza Gorlero, *Il potere e il diritto, elementi per una introduzione agli studi giuridici*, Cedam, Padova 1999

Mathijs Pelkmans, *Religion, Nation and State in Georgia: Christian Expansion in Muslim Ajaria*, Journal of Muslim Minority Affairs, Vol. 22, No. 2, 2002

Gaetano Pentassuglia, *Minorities in International Law*, European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing, Strasburgo 2002

Oskari Pentikäinen, Tom Trier, *Between Integration and Resettlement: the Meskhetian Turks*, ECMI Working Paper 21, Flensburg, Settembre 2004

Simona Pinton, *Il controllo sul trattamento delle minoranze in Europa attraverso la prassi degli organi internazionali*, in Maurizio Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, Cedam, Padova 2009

Giovanni Poggeschi, *Language rights and duties in domestic and European Courts*, European Integration, vol. 25(3), Settembre 2003

Johanna Popjanevski, *Minorities and the State in the South Caucasus: Assessing the Protection of National Minorities in Georgia and Azerbaijan*, Silk Road Paper, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, Uppsala University, September 2006

Barry R. Posen, *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, *Survival* vol. 35, no. 1, Spring 1993

I. Prokopčuk, *The Issue of Government in Odessa Region*, *Golos Ukrainy* 26.11.1998  
cit. in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit.

Oleh Protsyk, *Majority-Minority Relations in the Ukraine*, *JEMIE – Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe*, Vol. 7 (2008), by European Centre for Minority Issues

Mart Rannut, *Beyond linguistic policy: the Soviet Union versus Estonia*, in Tove Skutnabb-Kangas, Robert Phillipson (cur.), *Linguistic Human Rights: Overcoming Linguistic discrimination*, Mouton de Gruyter, Berlin 1995

Alfred A. Reisch, *Transcarpathian's Hungarian Minority and the Autonomy Issue*, RFE/RL Research Report 1, No. 6, 7 February 1992

Nicholas V. Riasanovsky, Sergio Romano (cur.), *Storia della Russia, dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano 1989

Bruce A. Robinson, *Religious Intolerance in the Republic of Georgia*, Ontario Consultants on Religious Tolerance, 5 settembre 2002, reperibile in [http://www.religioustolerance.org/rt\\_georg.htm](http://www.religioustolerance.org/rt_georg.htm)

Scott Romaniuk, *The Russian Minority in Post-Communist Politics: a Case Study of Ukraine, Moldova and Chechnya*, Cejiss: Central European Journal of International and Security Studies, Volume 2, Issue 2, 2008

Natalino Ronzitti, *Le minoranze nel diritto internazionale: considerazioni generali*, in Maurizio Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, Cedam, Padova 2009

Yuriy Saenko, Anatoliy Tkachuk, *Local Self-Government in Ukraine: Problems and Perspectives*, Institute of Sociology of National Sciences of Ukraine, Kyiv, 1997  
cit. in V. Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, cit.

Francesco Saitto, *Approvata un'ampia riforma della Costituzione che incide, in particolare, sulla forma di governo*, Diritto Pubblico Comparato ed Europeo - DPCE on line 2011-1, <http://www.dpce.it/online>

Anastasiya Salnykova, *Ukrainian Regionalism Intensification: Forces Behind*, Thesis of Master of Arts, Central European University, 2007

Gwendolyn Sasse, *Conflict-Prevention in a Transition State: The Crimean Issue in Post-Soviet Ukraine*, Nationalism and Ethnic Politics, Volume 8, Number 2, 2002

Robert Service, *Storia della Russia nel XX secolo*, Editori Riuniti, Roma 1999

Oxana Shevel, *The Sources and the Limits of Civic Nationalism: Law "On the Legal Status of Foreign Ukrainians" in Comparative Perspective*, Tufts University Department of Political Science, Medford, Usa, paper presented at the Third Annual Danyliw Research Seminar on Contemporary Ukraine, 12-13 October 2007

- Stephen Shulman, *The Contours of Civic and Ethnic National Identification in Ukraine*, *Europe-Asia Studies*, v. 56, no. I, January 2004
- Ekaterina Šilina, Alberto Stabile, Aleksandr Evtušenko, Aleksej Malašenko, Vasilij Neljubin, *Le fratture della Russia*, in *Limes*, rivista italiana di geopolitica, n. 4/98, Gruppo editoriale L'Espresso, Roma 1998
- Tove Skutnabb-Kangas, Robert Phillipson, *A Human Rights Perspective on Language Ecology*, in Angela Creese, Peter Martin, Nancy Hornberger (cur.), *Encyclopedia of Language and Education, Volume 9, Ecology of Language*, Springer, New York
- David J. Smith, *Framing the National Question in Central and Eastern Europe: A Quadratic Nexus?*, *The Global Review of Ethnopolitics*, Volume 2 no. 1, September 2002,
- Giorgi Sodia, *Institutions of Georgia for Governance on National Minorities*, Ecmi Working Paper 43, European Centre for Minority Issue, Flensburg, September 2009
- Roman Solchanyk, *The politics of state building: Centre-periphery relations in Post-Soviet Ukraine*, *Europe-Asia Studies*, Volume 46, Issue 1, 1994
- Roman Solchanyk, *Ukraine and Russia: The Post-Soviet Transition*, Rowman and Littlefield Publishers, Boston, 2001
- Viktor Stepanenko, *A State to Build, a Nation to Form: Ethno-Policy in Ukraine*, in Anna Maria Biro, Petra Kovacs (eds.), *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-Ethnic Communities*, LGI Books Open Society Institute, Budapest



- Viktor Stepanenko, *Identities and Language Politics in Ukraine: The Challenges of Nation-State Building*, in Farimah Daftary, François Grin (cur.), *Nation Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*, LGI Books Open Society Institute, European Centre for Minority Issues, Budapest 2003
- Nana Sumbadze, *Muslim Population of Southern Georgia: Challenges to Repatriation*, in Gia Nodia (cur.), *Ethnic-Confessional Groups and Challenges to Civic Integration in Georgia*, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development – CIPDD, Tbilisi 2002
- Ronald Grigor Suny, *The Empire Strikes Out: Imperial Russia, “National” Identity, and Theories of Empire*, in R. G. Suny & T. Martin (Eds.), *A State of Nations. Empire and Nation-making in the Age of Lenin and Stalin*, Oxford University Press, Oxford 2001
- Guram Svanidze, *Concept on the Policy Regarding the Protection and Integration of Persons Belonging to National Minorities in Georgia*, ECMI Georgia Occasional Paper 2, European centre for Minority Issue, Tbilisi 2006
- Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford 1991
- Y. Tishchenko, *Origins of the “Language Sovereignty” in the Plane of Regional Policy*, Glavred, cit. in B. A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, cit.
- Reeta Toivanen, *Linguistic Diversity and the paradox of Rights Discourse*, in Dario Castiglione, Chris Longman (cur.), *The Language Question in Europe and Diverse Societies: Political, Legal and Social Perspectives*, Hart Publishing, Oxford 2007

Roberto Toniatti, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in Tiziano Bonazzi, Michael Dunne (cur.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna 1994

Bronislav A. Totskyj, *Regional and Minority Languages in the Ukrainian Legislation*, Kyiv-Mohyla Academy. Abstract: *Minority politics within the Europe of regions*, Cluj 2010, pp. 30-31 reperibile in [http://www.academia.edu/1221616/Regional\\_and\\_minority\\_languages\\_in\\_Ukrainian\\_legislation](http://www.academia.edu/1221616/Regional_and_minority_languages_in_Ukrainian_legislation)

Tom Trier, *Inter-Ethnic Relations in Transcarpathian Ukraine*, European Centre for Minority Issues, Uzhhorod, 4-7 September 1998

Adam B. Ulam, *Stalin, l'uomo e la sua epoca*, traduzione di Marco Papi, Garzanti, Milano 1975

Iryna Ulasiuk, *The Language Issue in the Evolution of Ukrainian Constitutionalism*, Revista de Llengua i Dret, núm. 54, 2010

Daan van der Schriek, *Eurasia Insight: Georgia Moves Swiftly to Erase Abashidze Legacy in Ajara*”, Eurasia net, 11 maggio 2004, reperibile in [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051104\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav051104_pr.shtml)

Max van der Stoep, Keynote Address at the CSCE Human Dimension Seminar on *Case Studies on National Minority Issues: Positive Results*, Warsaw, 24 May 1993

Philip Vuciri Ramaga, *The Bases of Minority Identity*, Human Rights Quarterly, vol. 14, No. 3, August 1992

Theodore R. Weeks, *Nation and State in Late Imperial Russia. Nationalism and*

*Russification on the Western Frontier, 1863–1914*, Northern Illinois University Press, DeKalb 1996

Theodore R. Weeks, *Russification and the Lithuanians, 1863–1905*. *Slavic Review*, 60(1), 2001

Nicolas Werth, *Storia della Russia nel Novecento*, il Mulino, Bologna 2000

Jonathan Wheatley, *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Georgia: a Feasibility Study*, ECMI Working Paper 28, European Centre for Minority Issues, Flensburg, October 2006

Jonathan Wheatley, *Obstacles Impeding the Regional Integration of the Kvemo Kartli Region of Georgia*, ECMI Working Paper 23, febbraio 2005,

Jonathan Wheatley, *The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli Provinces of Georgia. Five Years into the Presidency of Mikheil Saakashvili*, ECMI Working Paper 44, Flensburg, settembre 2009

Alexandra C. Wiktorek, *Rusyns of the Carpathians: Competing Agendas of Identity*, Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University, Washington DC, 28 April 2010

Brian Glyn Williams, *The Crimean Tatars. The Diaspora Experience and the Forging of a Nation*, E. J. Brill, Leiden, 2001

Kataryna Wolczuk, *Catching Up with 'Europe'? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine*, in Judy Batt, Kataryna Wolczuk (cur.), *Region, State and Identity in Central and Eastern Europe*, Frank Cass Publishers, London 2002

Kataryna Wolczuk, *The New Ukrainian Constitution: In Pursuit of a Compromise*, Centre for Economic Reform and Transformation, Edinburgh 1997

Arif Yunusov, *Meskhethian Turks: Twice Deported People*, Institute of Peace and Democracy, Baku 2000, reperibile in <http://kavkaz.memo.ru/bookstext/books/id/409933.html#i15>

Lauso Zagato, *Il ruolo della lingua nella costruzione (mantenimento e sviluppo) delle identità culturali, Riflessione alla luce dei nuovi strumenti Unesco*, in Maurizio Cermel (cur.), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa, tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Fondazione Venezia per la ricerca sulla pace, Cedam, Padova 2009

Claudio Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, G. Giappichelli editore, Torino 2006

Viktor Zaslavsky, *Storia del sistema sovietico, l'ascesa, la stabilità il crollo*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1995

Christopher Zürcher, *Georgia's Times of Troubles, 1989-1993*", in Bruno Coppieters, Robert Legvold (cur.), *Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution*, The MIT Press, Cambridge, 2005

Alexei Zverev, *Ethnic Conflicts in the Caucasus 1988-1994*, in Bruno Coppieters (cur.), *Contested Borders in the Caucasus*, VUB Press, Bruxelles, 1996, reperibile in <http://poli.vub.ac.be/publi/ContBorders/eng/ch0101.htm>

(Senza autore), *Conflict in Georgia, Human Rights Violations by the Government of Zviad Gamsakhurdia*, News from Helsinki Watch, Vol. No. 3, Issue No. 16, 27 dicembre 1991

(Senza autore), *Georgia's Azeri and Armenian Minorities*, Europe Report n. 178, International Crisis Group, 22 November 2006

(Senza autore), *History of Creation and Development of the Parliament of Pridnestrovian Moldavian Republic*, The Supreme Soviet of Pridnestrovskaja Moldavskaja Respublika, in <http://www.vspmr.org/?Part=5>

(Senza autore), *Initiatives of the Georgian Government with Respect to the Peaceful Resolution of the Conflict in South Ossetia*, Civil Georgia, 24 marzo 2005 reperibile in <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=9426>.

(Senza autore), *Minorities in 2012 Parliamentary Elections Observatory*, European Centre for Minority Issues, Caucasus Tbilisi Regional Office, 2012 reperibile in [http://www.ecmicaucasus.org/upload/Post\\_elelction\\_observations.pdf](http://www.ecmicaucasus.org/upload/Post_elelction_observations.pdf)

(senza autore), *New Anti-Discrimination Law: Challenges and Achievemens*, Transparency International Georgia, 17 giugno 2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/en/node/4390>

(Senza autore), *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?*, Europe Briefing, International Crisis Group, Tbilisi/Bruxelles, 18 agosto 2004

(Senza autore), *The New Local Self-Government Code: Overview of the Main Novelties*, Transparence International Georgia, 10.03.2014, reperibile in <http://www.transparency.ge/node/4000>

## 2. Rapporti, decisioni e documenti di organizzazioni internazionali

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National

Minorities, *Opinion on Georgia adopted on 19 March 2009*, Strasbourg, 10 October 2009, ACFC/OP/I(2009)001

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Ukraine adopted on 1 March 2002*, Council of Europe, ACFC/INF/OP/I(2002)010

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Georgia adopted on 17 June 2015*, Strasbourg, 11 January 2016, ACFC/OP/II(2015)001

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, Council of Europe, ACFC/OP/II(2008)004

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Report Submitted by Georgia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, 30 May 2012, ACFC/SR/II(2012)

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, Council of Europe, ACFC/OP/III(2012)002

Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages, *Report on Application of the Charter in Ukraine*, ECRML (2010) 6, Strasbourg, 7 July 2010,

Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Report Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention, Nineteenth to Twenty-first Periodic Reports Due in 2010, Ukraine*, 23 September 2010, CERD/C/UKR/19-21

Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 1 The Aims of Education*, adottato alla ventiseiesima sessione del Comitato per i diritti del fanciullo il 17 aprile 2001, CRC/GC/2001/1 (General Comments)

Consiglio d'Europa, *Relazione esplicativa della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, versione italiana, Strasburgo, 2000

Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities *Explanatory Report*, Strasbourg, 01 February 1995

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of CSCE 29/06/1990

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Electoral Law and National Minorities*, Strasbourg, 25 January 2000

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine Submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, Rome 10-11 October 2014, CDL-AD(2014)037

European Commission for Democracy through Law, *Draft Law on Languages in Ukraine and Explanatory Report and Comparative Table, Opinion 605/2010*, Strasbourg, 7 January 2011, CDL-REF(2011)001

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Law Amending the Constitution of Ukraine submitted by the President of Ukraine on 2 July 2014*, endorsed by the Venice Commission at its 100th plenary session, Rome 10-11 October 2014, Strasbourg, 27 October 2014, Opinion no. 766/2014, CDL-AD(2014)037

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): *Draft Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara*, Opinion No, 291/2004, Adopted by the Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venice, 18-19 June 2004), Strasbourg, 21 June 2004, CDL-AD(2004)018

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft law on principles of the state language policy of Ukraine*, Opinion no.651/2011, Venice 16-17 December 2011, CDL-AD(2011)047

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the draft Law on the Status of the Indigenous Peoples of Ukraine*, opinion No. 303/2004, Strasbourg 12 October 2004, CDL(2004)079

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Proposed Constitutional Amendments Regarding the Territorial Structure and Local Administration of Ukraine*, No. 803/2015, CDL-PI(2015)008, Strasbourg, 24 June 2015

Human Rights Committee, General Comment No. 23: The Rights of Minorities (Art. 27), 08/04/1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, reperibile in [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument)

Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Opinion No. 190 (1995) On the Application by Ukraine for Membership of the Council of Europe*, reperibile in <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EOP1190.htm>

Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Recommendation No. 1735 (2006) The*



*Concept of 'Nation'*, reperibile in <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17407&lang=en>

Parliamentary Assembly, Council of Europe, Resolution No. 1257 (2001) *Honouring of Obligations and Commitments by Georgia*

### *3. Leggi ed altri atti normativi, convenzioni internazionali, sentenze*

Accordo della Comunità degli Stati Indipendenti Sulle questioni della restaurazione dei diritti delle persone deportate, delle minoranze nazionali e dei popoli, Biškek 9 ottobre 1992

Carta europea per le lingue regionali o minoritarie, Adottata a Strasburgo il 5 novembre 1992 ed entrata in vigore il 1 marzo 1998

Compromesso austroungarico (Österreichisch-Ungarischer Ausgleich / Kiegyezés) del 1867

Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro 169 sui popoli indigeni e tribali, adottata a Ginevra nel 1989, entrata in vigore il 5 settembre 1991 (e pagina introduttiva pubblicata nel sito dell'Oil in <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>)

Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro 111 sulla discriminazione nell'area del lavoro e della occupazione, Adottata il 25 giugno 1958 dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. <http://www.unesco.org/most/ln2pol7.htm>

Convenzione dell'Unesco contro la discriminazione nell'area dell'educazione,

Adottata dall'undicesima sessione della Conferenza Generale dell'Unesco a Parigi il 14 dicembre 1960 ed entrata in vigore il 22 maggio 1962

Convenzione europea per i diritti dell'uomo, Adottata a Roma il 4 novembre 1950, entrata in vigore il 3 settembre 1953.  
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

Convenzione Internazionale per i Diritti del Fanciullo, Adottata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 20 novembre 1989.  
<http://www2.ohchr.org/english/law/crc.htm>

Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Onu n. 2106 A (XX) adottata il 21 dicembre 1965 ed in vigore dal 4 gennaio 1969

Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Adottata a Strasburgo il 15 febbraio 1995 ed entrata in vigore il 1 febbraio 1998.  
<http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm>

Costituzione della Georgia, adottata il 24 agosto 1995,  
[http://www.parliament.ge/files/68\\_1944\\_951190\\_CONSTIT\\_27\\_12.06.pdf](http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf)

Costituzione della Repubblica Autonoma dell'Adžara, No. 286, sessione estiva del Consiglio Supremo, 20 febbraio 2008

Costituzione della Repubblica d'Abcasia, Reperibile nel sito della Presidenza della Repubblica d'Abcasia: <http://presidentofabkhazia.org/en/doc/const/>

Costituzione dell'Ucraina, *Конституція України*, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141, <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

Costituzione (Legge Fondamentale) dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche del 1924, *Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик*, Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года, reperibile in <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1924.htm#i>. Traduzione italiana reperibile in Paolo Biscaretti di Ruffia, Gabriele Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977, un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano, 1990

Costituzione (Legge Fondamentale) dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche del 1936, reperibile in traduzione italiana in Paolo Biscaretti di Ruffia, Gabriele Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977, un sessantennio di evoluzione costituzionale nell'Urss*, Giuffrè, Milano, 1990

Costituzione (Legge Fondamentale) dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche del 1977, reperibile in traduzione italiana in Archivio delle Costituzioni Storiche dell'Università di Torino  
[http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007\\_urssCostituzione\\_ita.pdf](http://www.dircost.unito.it/cs/pdf/19771007_urssCostituzione_ita.pdf)

Decisione del Consiglio dell'Oblast' di Transcarpazian. n. 241 del 7 marzo 2007

Decreto del Governo della Georgia sull'Approvazione del Concetto Nazionale sull'Integrazione Civica e sul Piano d'Azione, No. 348, 08.05.2009

Decreto del Governo della Georgia sull'approvazione della strategia dello Stato sul rimpatrio dei profughi interni dell'ex Urss provenienti dalla Repubblica Socialista Sovietica della Georgia negli anni '40 del XX secolo, No. 1671 del 12 settembre 2014, pubblicato sul sito web il 23.09.2014.

Decreto del Soviet Supremo dell'Urss N. 135/142

Decreto Presidenziale (Ucraina) Sulla concezione della politica statale sull'immigrazione, N. 622/2011 del 30 maggio 2011 già reperibile in <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html> (ora dead link)

Decreto Presidenziale (Georgia) Sullo sviluppo del Concetto Nazionale e del Piano d'azione per la tolleranza e l'integrazione civica, n. 639, 08.08.2005

Dichiarazione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, Dichiarazione n. 1904 (XVIII) del 20 dicembre 1963

Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, Risoluzione dell'Assemblea Generale 61/295 del 13 settembre 2007

Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, del 18 dicembre 1992

Bozza di Concetto di Politica Nazionale dell'Ucraina concernente i Popoli indigeni, Ministero della Giustizia dell'Ucraina, 1996

Governo della Georgia, Concetto Nazionale per la tolleranza e l'integrazione civica, 8 maggio 2009, reperibile in <http://www.smr-new.dreamhosters.com/docs/doc203.pdf>

Legge Costituzionale della Georgia No. 260 del 20 aprile 2000, Legislative Herald of Georgia I, No. 15, 25 aprile 2000

Legge Costituzionale della Georgia, No 1689 del 10 ottobre 2002 - Legislative Herald of Georgia I, No 28, 28.10.2002

Legge Costituzionale della Georgia No 3710 del 15 ottobre 2010 - Legislative Herald of Georgia I, No 62, 5.11.2010

Legge Costituzionale della Georgia No 6602 del 29 giugno 2012

Legge della Georgia sui territori occupati, No. 431-IIS del 23 ottobre 2008, Legislative Herald of Georgia, 28, 30/10/2008

Legge della Georgia sull'eliminazione di tutte le discriminazioni, No. 2391 IIs, 2 maggio 2014, sito web 07.05.2014

Legge della Georgia sull'emittenza radiotelevisiva (Broadcasting), No. 780-RS del 23 dicembre 2004

Legge della Georgia sull'istruzione superiore, No. 688 – 68 (RS) del 21 dicembre 2004

Legge della Georgia sulla Cultura, No. 751-Ps del 12 giugno 1997

Legge della Georgia sulla lingua ufficiale, No. 4084-RS, del 22 luglio 2015, sito web 04.08.2015

Legge della Georgia sul Pubblico Impiego, No. 1022-Ie del 31 ottobre 1997

Legge della Repubblica Ceca sui diritti dei membri di minoranze nazionali ed emendamenti ad alcune leggi, n. 273 del 10 luglio 2001

Legge Costituzionale della Repubblica di Croazia sui diritti delle minoranze nazionali nella Repubblica di Croazia, Numero: 01-081-02-3955/2, 19 dicembre 2002

Legge della Repubblica d'Estonia sull'Autonomia culturale delle minoranze nazionali, RT I 1993, 71, 1001, approvata il 26 ottobre 1993, in vigore dal 28 novembre 1993

Legge della Repubblica della Moldova che prevede i diritti per le persone appartenenti a minoranze nazionali e lo statuto giuridico delle loro organizzazioni, 19 luglio 2001.Nr.382-XV

Legge della Repubblica d'Ungheria sui diritti delle minoranze nazionali e etniche, LXXVII del 1993

Legge d'Ungheria sui diritti delle nazionalità d'Ungheria CLXXIX del 2011

Legge Organica della Georgia, Codice Amministrativo Generale della Georgia, No. 2181-IIR del 25 giugno 1999

Legge Organica della Georgia, Codice della Georgia sull'autogoverno locale, No. 1958-IIs del 5 febbraio 2014

Legge Organica della Georgia, Codice del Lavoro della Georgia, No. 4113-ES del 17 dicembre 2010, Legislative Herald of Georgia, 75, 27 dicembre 2010.

Legge Organica della Georgia, Codice elettorale della Georgia, No. 5636-ES, 27.11.2011

Legge organica della Georgia sull'approvazione della Costituzione della Repubblica autonoma dell'Adžara, No 232-RS del 15 luglio 2008, Legislative Herald of Georgia, 16, 26/07/2008

Legge Organica della Georgia sull'autogoverno locale del 16 dicembre 2005

Legge Organica della Georgia sulla Corte Costituzionale della Georgia, No. 95-ES del 31 gennaio 1996, Parliamentary Gazette No. 001, 27 febbraio 1996

Legge Organica della Georgia sulle Corti di Giurisdizione Generale, No. 767-IIS del 13 giugno 1997

Legge Organica della Georgia sulle Unioni Politiche dei Cittadini, N 1028-IS, 31.10.1997

Legge sulla Lingua Ufficiale della Repubblica di Lettonia, adottato dal Saeima il 9 dicembre 1999, reperibile in <http://izm.izm.gov.lv/laws-regulations/2292.html?print=1>

Ordinanza del Governo della Georgia, No. 111 del 1 marzo 2011

Patto internazionale per i diritti civili e politici, Adottato il 16 dicembre 1966 con risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2200A (XXI) ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, reperibile in <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>

Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali, Adottato il 16 dicembre 1966 con risoluzione dell'Assemblea Generale n. 2200A (XXI) ed entrato in vigore il 3 gennaio 1976, reperibile in <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

(Patto Molotov-Ribbentrop) *Договор о ненападении между Германией и Советским Союзом и Секретный дополнительный протокол к договору о ненападении между Германией и Советским Союзом*, Москва, 23 августа 1939 года, reperibile in [http://www.istorik.ru/library/documents/molotov\\_ribbentrop/text.htm](http://www.istorik.ru/library/documents/molotov_ribbentrop/text.htm)

Programma adottato dal Consiglio dei Ministri dell'Ucraina il 10 gennaio 2002

Sull'adattamento e l'integrazione nella società ucraina degli ex deportati tartari di Crimea e delle persone di altre nazionalità, sulla rinascita e sviluppo della loro cultura ed istruzione.

Regolamento del Kurultaj del popolo tartaro di Crimea, reperibile nei documenti della III sessione del IV Kurultaj:

*[http://qtmm.org/public/images/ckeditor/file/quick-folder/01\\_reglament\\_kurultaya.doc](http://qtmm.org/public/images/ckeditor/file/quick-folder/01_reglament_kurultaya.doc)*

Risoluzione del Parlamento della Georgia Sulla ratifica della Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Tbilisi 13.10.2005, reperibile in *<http://www.ecmi.de/uploads/media/Pressrelease20051118.pdf>*

Закон Республики Беларусь от 11 ноября 1992 г. № 1926-ХІІ О национальных меньшинствах в Республике Беларусь

Закон України про видавничу справу, N. 318/97-ВР, 5 червня 1997 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 32, ст.206

Закон України про громадянство України, N 1636-ХІІ, 8 жовтня 1991 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, N 50, ст.701

Закон України про громадянство України N. 2235-ІІІ, 18.01.2001 р., Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 13, ст.65

Закон України про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні, N. 2783-ХІІ, 16.11.1992 р., Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N 1, ст. 1

Закон України про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України, № 1207-VII, м. Київ, 15 квітня 2014



року, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892

Закон України про загальну середню освіту, N. 651-XIV, 13 травня 1999 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 28, ст.230

Закон України про засади державної мовної політики, № 5029-VI, 3 липня 2012 року, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 23, ст.218

Закон України про місцеве самоврядування в Україні, N. 280/97-ВР, 21 травня 1997 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 24, ст.170

Закон України Про національні меншини в Україні, N 2494-XII, 25 червня 1992 року Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 36, ст.529

Закон України про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей № 1680-VII, м. Київ, 16 вересня 2014, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043

Закон України про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, N. 802-IV, 15.05.2005 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 30, ст.259

Закон України про скасування Конституції і деяких законів Автономної Республіки Крим, N 92/95-ВР, 17 березня 1995 року , Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 11, ст.67

Закон України про судоустрій України , N 3018-III, 7 лютого 2002 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 27-28, ст.180

Закон України про телебачення і радіомовлення, N. 3759-XII, 21 грудня 1993 року, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 10, ст. 43, Вводиться

в дію Постановою ВР N 3760-XII від 21.12.93, ВВР, 1994, N 10, ст. 44

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про мови в Українській РСР, N. 8313-XI, 28 жовтня 1989 р., Відомості Верховної Ради (ВВР) 1989, N 45, ст.631

Кабінет Міністрів України; Постанова про продовження строку виконання Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар і осіб інших національностей, що повернулися на проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство на період до 2010 року, від 06.06.2012, № 514

Положение о Меджлисе крымскотатарского народа (Къырымтатар Милли Меджлиси), Принято в новой редакции с учетом дополнений и изменений на третьей сессии IV Курултая крымскотатарского народа г. Симферополь, 12 сентября 2004 г.

Постанова Верховної Ради України про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави, № 1140-VII, м. Київ, 20 березня 2014 року

Рішення Конституційного Суду України N° 10-рп/99 від 14.12.1999 (справа про застосування української мови) e *opinione individuale* (окрема думка) del giudice Oleksandr Mykolajovyč Myronenko, reperibile nel sito della Corte Costituzionale dell'Ucraina <http://www.ccu.gov.ua>

Рішення Конституційного Суду України N° 09-рп/00 від 12.07.2000, у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р. (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.),

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00>

Рішення Конституційного Суду України № 13-рп/2007 від 20.12.2007 у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 14 Закону України "Про кінематографію" (справа про розповсюдження іноземних фільмів)

Указ Президента України про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України" N. 1207/96, 13 грудня 1996 року

#### *4. Raccolte di dati ufficiali*

*2014 Statistical Yearbook of Georgia*, National Statistic Office of Georgia, Tbilisi 2014

Comitato nazionale di statistica dell'Ucraina, *Censimento panucraino della popolazione: Всеукраїнський перепис населення*, Державний комітет статистики України, <http://www.ukrcensus.gov.ua>

Commissione elettorale centrale dell'Ucraina (*Центральна виборча комісія*) <http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2010/WP0011>

*Risultati elezioni del consiglio cittadino di Sebastopoli: Офіційні результати голосування по виборам в Севастопольский городской совет* <http://sevnews.info/rus/view-news/vybory-Oficialnye-rezultaty-golosovaniya-po-vyboram-v-Sevastopolskij-gorodskoj-sovet/1568>

5. *Articoli di quotidiani, riviste e siti internet non specialistici*

Roberto Bianchin, *Fuga dal Veneto, Cortina al voto: “riprendiamoci le nostre radici”*, La Repubblica, 28 ottobre 2007

(Hanna Boka) Ганна Бока, *Ця партія підтримувала на виборах Олега Царьова, поки він не зняв свою кандидату*, ТСН, 13.05.2014 in <http://tsn.ua/politika/sud-zaboroniv-diyalnist-separatistskoyi-partiyi-russkiy-blok-349363.html>

Romeo Crîsmaru, *Romanii din Ucraina, intre Porosenko si Timosenko*, Jurnal Românesc, 22.05.2014, reperibile in <http://www.jurnalromanesc.ro/jr1/index.php/component/k2/item/661-romanii-din-ucraina-intre-porosenko-si-timosenko.html>

Francesco Dal Mas, *Galan: Durnwalder ci vuole destabilizzare*, Corriere delle Alpi, 25 ottobre 2007, reperibile in <http://corrierealpi.gelocal.it/politica/2007/10/25/news/galan-durnwalder-ci-vuole-destabilizzare-1381425>

(Vladislav Gulevič) Владислав Гулевич, *Выборы в Верховную раду: венгры Закарпаття подають иск в Европейский суд*, 02.10.2014, in <http://3rm.info/print:page,1,51402-vybory-v-verhovnuyu-radu-vengry-zakarpatya-podayut-isk-v-evropeyskiy-sud.html>

Drago Hedl, *Il cirillico divide serbi e croati a Vukovar*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 8 febbraio 2013, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Il-cirillico-divide-serbi-e-croati-a-Vukovar-130292>

John Helmer, *Legal Vacuum at the Ukrainian Constitutional Court*, RT 20-21.03.2014, reperibile in <https://www.rt.com/op-edge/ukraine-constitutional->

*court-legal-vacuum-117/*

Giorgi Kalatozishvili, *Meskhethian Turks in Georgia*, Vestnik Kavkaza, 05.12.2014,  
<http://vestnikkavkaza.net/articles/politics/62973.html>

(Artur Kornijenko) Артур Корнієнко, *Закарпатський сепаратизм*, LB.ua,  
09.12.2014 in  
[http://society.lb.ua/life/2014/12/09/288637\\_zakarpatskiy\\_separatizm.html](http://society.lb.ua/life/2014/12/09/288637_zakarpatskiy_separatizm.html)

(Volodymyr Martyn) Володимир Мартин, *Угорські ризики*, ZN,UA, 26.09.2014 in  
[http://gazeta.dt.ua/internal/ugorski-riziki-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/ugorski-riziki-_.html)

Paul Rimple, *Georgia: Parliament Considers Meskhethian Turk Rempatriaton Plan*,  
Eurasia net, 22.06.2007,  
<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062807f.shtml>

Marco Rizza, *Durnwalder: Basta, Galan cercati la tua autonomia*, Corriere delle  
Alpi, 25 ottobre 2007, reperibile in  
<http://corrierealpi.gelocal.it/belluno/cronaca/2007/10/25/news/durnwalder-basta-galancercati-la-tua-autonomia-1.866118>

Giorgi Sepashvili, *Brethren in Christ, Divided*, Civil Georgia, 29.09.2003, reperibile  
in <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=5019>.

Vitaly Shevchenko, *Crimean Tatar media "silenced by Russia"*, BBC News,  
01.04.2015, in <http://www.bbc.com/news/world-europe-32145218>

Stefano Vergine, *Tangentopoli ucraina*, L'Espresso, n. 34, 25 agosto 2011

(Senza autore), *Ambassador of Hungary: Hungarian Language in Ukraine Existed,  
Exists and Will Exist*, Baku Today on line, <http://www.bakutoday.net/ambassador->

*of-hungary-hungarian-language-in-ukraine-existed-exists-and-will-exist.html*

(Senza autore), *Georgian Orthodox Church Against Minority Languages Charter*, Democracy and Freedom Watch, 1 aprile 2013, in <http://ocl.org/georgian-orthodox-church-against-minority-languages-charter/>

(Senza autore), *Has Madzhlis decided to Vote for Timoshenko in the First Round?* 23.12.2009, <http://www.milli-firka.org/content/4362>

(Senza autore), *Pro-Russia Groups want Crimean Tartar Bodies Disbanded*, Radio Free Europe Radio Liberty 06.04.2010, [http://www.rferl.org/content/ProRussia\\_Groups\\_Want\\_Crimean\\_Tatar\\_Bodies\\_Disbanded/2004234.html](http://www.rferl.org/content/ProRussia_Groups_Want_Crimean_Tatar_Bodies_Disbanded/2004234.html)

(Senza autore), *Putin Warns Crimean Tatars Not To Seek Special Status*, Radio Free Europe - Radio Liberty, 18.08.2015, <http://www.rferl.org/content/putin-warns-crimean-tatars-not-seek-special-status/27194567.html>

(Senza autore), *Romanian-born Ukraine MP Decries Bucharest Lack of Support*, Nine O'Clock.ro <http://www.nineoclock.ro/romanianborn-ukraine-mp-decries-bucharest-lack-of-support/>

(Senza autore), *Turcsinov látja el az ukrán államfői feladatokat*, 168 Óra on line, 23.02.2014 <http://www.168ora.hu/globusz/turcsinov-latja-el-ukran-allamfoi-feladatokat-123973.html>

(Senza autore), *Ucraina: Parlamento approva sistema elettorale misto*, La voce della Russia, 18.11.2011, reperibile in <http://italian.ruvr.ru/2011/11/18/60607451/>

(Senza autore), *Ukraine's parliament-appointed acting president says language law to stay effective*, Tass, Russian news agency, 01.03.2014, reperibile in

<http://tass.ru/en/world/721537>

(Senza autore), *Ukrán és szlovák politikusok reagáltak Orbán autonómia-kijelentésére*, ujszo.com, 14.05.2014

<http://uj szo.com/online/kozelet/2014/05/14/ukran-es-szlovak-politikusok-reagaltak-orban-autonomia-kijelentesere>

(Senza autore), *В облсовет Закарпаття прошли две венгерские партии*, Media International Group Ukraine, 01.11.2010

<http://mignews.com.ua/ru/articles/48494.html>

(Senza autore), *Суд заборонив діяльність партії Аксьонова "Русское единство" в Україні*, ТСН, 30.04.2014, in <http://tsn.ua/politika/sud-zaboroniv-diyalnist-partiyi-aksonova-russkoe-edinstvo-v-ukrayini-347718.html>

## 6. Altre fonti

Alto Commissario dell'Osce per le minoranze nazionali, sito ufficiale:

<http://www.osce.org/hcnm/43201>

Amnesty International, *Georgia, Draft Legislation on "Insulting Religious Feelings" Will Undermine Freedom of Expression*, Public Statement, 3 febbraio 2016, EUR 56/3387/2016

Amnesty International, *Overview: Religious and sexual minorities continued to face discrimination and violence and in several instances were unable to exercise their right to freedom of assembly*, in <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/georgia/>

Comunicato della Kmkosz, *A kárpátaljai magyarok Porosenkónak szavaztak bizalmat*, reperibile in <http://www.karpatalja.com.ua/kmkosz/hir987.html>

Comunicato della Kmkosz, *A KMKSZ megállapodást írt alá Petro Porosenko elnökjelölttel* reperibile in <http://www.karpatalja.com.ua/kmkosz/hir968.html>

Comunicato dell'"Unione Interregionale Comunità Rumena in Ucraina", reperibile in <http://www.moldova.org/romanii-din-ucraina-vor-ca-deputatul-popescu-sa-paraseasca-partidul-regiunilor>

Comunicato stampa del Gruppo dell'Alleanza Progressista di Socialisti e Democratici al Parlamento Europeo del 14 ottobre 2010, reperibile in <http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=134806&section=NER&category=NEWS>

Comunicato stampa della Verchovna Rada, *The Verchovna Rada of Ukraine adopted the Law "On recognizing the Law of Ukraine 'On the Principles of State Language Policy' as void"*, 23.02.2014, reperibile in <http://portal.rada.gov.ua/en/news/News/News/page/en/news/News/News/88106.html>

Dati sui rumeni in Transcarpazia, tratti dal sito *Буковина толерантна* <http://buktolerance.com.ua/?p=637&lang=en>

Elenco dei Kurultaj e delle loro sessioni, reperibile in *Сессии Курултая крымскотатарского народа*, <http://www.qmmm.org/ru/сессии-курултая>

Mustafa Jemilev, *discorso alla riunione del 18 maggio 2011 a Simferopol'*, reperibile nel sito ufficiale del Medžlis: <http://www.qmmm.org/en/news/178-speech-of-chairman-of-mejlis-of-the-crimean-tatar-people-at-the-meeting-on-may-18-2011-in-simferopol>



Lista dei deputati del Soviet di Stato della Crimea, reperibile nel sito ufficiale:

<http://www.crimea.gov.ru/structure/deputies>

Lista dei partiti politici aderenti al Partito Popolare Europeo, reperibile in

[http://www.epp.eu/pdf/EPP\\_MEMBERPARTIES\\_1-06-2010.pdf](http://www.epp.eu/pdf/EPP_MEMBERPARTIES_1-06-2010.pdf)

Lista di associazioni delle minoranze in Georgia reperibile in

<http://www.diversity.ge/eng/resources.php?coi=0|12|12>

John McCain, dichiarazione in occasione della visita ufficiale di una delegazione di senatori statunitensi in Ossezia del Sud il 26 agosto 2006, riportata in

<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=13403>

Quesito del referendum della Moldova del 6 marzo 1994, reperibile in

<http://www.curaj.net/?p=1296>

Qurultay of the Crimean Tatar People, Decision *On Implementation of the Right of Crimean Tatar People to Self-determination in Their Historical Territory - Crimea*, Adopted at the 2nd special session of the 6th Qurultay of the Crimean Tatar People on March 29, 2014, Bakhchisaray, Crimea reperibile in <http://qtmm.org/en/news/4414-decision-of-6th-qurultay-of-the-crimean-tatar-people-on-implementation-of-right-to-self-determination-by-crimean-tatar-people-in-their-historical-territory-crimea>

Risoluzione della Conferenza sulla Questione Nazionale del Partito Bolscevico, 29 aprile (16 maggio) 1917, pubblicata su Солдатская правда №. 13, 3 (16) мая 1917 г., traduzione di [www.marxists.org](http://www.marxists.org)

Unrepresented Nations and Peoples Organization, *The International Law Standards Applicable to the Crimean Tartar Situation Including the Land Propert*, reperibile

in <http://www.unpo.org/article/1753>

Vladimir Vladimirovič Putin, conferenza stampa estate 2015, video parziale reperibile in <https://www.youtube.com/watch?v=xgNGJurtEQQ>

Volodymyr Vasylenko (ambasciatore), *dichiarazione di astensione sulla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni*, reperibile nel sito dell'Australian Human Rights Commission:

[http://www.hreoc.gov.au/social\\_justice/declaration/extract.html](http://www.hreoc.gov.au/social_justice/declaration/extract.html)

Programma del “Blocco d'Opposizione” (*Платформа Опозиционного блока*), reperibile in <http://opposition.org.ua/platform.html>

Programma del “Blocco Petro Porošenko” (*Програма партії "Блок Петра Порошенка"*) reperibile in [http://solydarnist.org/?page\\_id=874](http://solydarnist.org/?page_id=874)

Programma del “Partito delle Regioni” (*Программа партии регионов*), reperibile in <http://www.partyofregions.org.ua/ru/about/program>