



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» negli ordinamenti della Federazione di Russia e dell'Ucraina in prospettiva comparata

*Caterina Filippini**

Abstract

The words “national minorities” have not always been part of Russian and Ukrainian Constitutions. Starting from this assumption, this essay aims to verify - from a diachronic and synchronic comparative perspective - whether the introduction of those words in different historical phases led to a significant dissimilarity in the way the two countries developed their respective legal regulation on national minorities, or if, in spite of that, they still elaborated a similar one.

Keywords: Russian Federation – Ukraine – Constitution - national minorities – national cultural autonomy – national district.

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'introduzione di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1918 e della RSSU del 1919. 3. La tutela delle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1925 e della RSFSU del 1929 e l'introduzione negli anni '20 della categoria delle «unità amministrative nazionali». 4. Le Costituzioni della RSFSR del 1937 e della RSSU del 1937 e l'abolizione delle «unità amministrative nazionali» nella seconda metà degli anni '30. 5. La reintroduzione del diritto di istituire «unità amministrative nazionali» e al «libero sviluppo culturale nazionale» nell'ordinamento giuridico dell'URSS durante la *perestrojka*. 6. Il reinserimento di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle fonti costituzionali della Russia. 7. «Minoranze nazionali» e «autonomie culturali nazionali» in Russia. 8. La riproposizione delle «unità amministrative territoriali nazionali» in Russia. 9. «Minoranze nazionali» e diritto all'«autonomia culturale nazionale» nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'Ucraina. 10. Brevi conclusioni.

* Professore associato di Diritto costituzionale comparato, Università degli Studi di Milano. Il saggio è stato sottoposto a doppio referaggio cieco.

1. Premessa

Con il presente studio si intende verificare se alla reintroduzione dei termini «minoranze nazionali» nella Costituzione della Federazione di Russia del 1993 e nella Costituzione dell'Ucraina del 1996 corrisponde la reviviscenza di istituti per la tutela delle stesse previsti nei loro precedenti ordinamenti.

Di conseguenza si tratta di svolgere una comparazione in linea diacronica, tenendo innanzitutto in considerazione che i territori della Russia e la quasi totalità dei territori dell'Ucraina attuale hanno fatto parte dell'Impero russo che si è formato nel corso di un continuo processo di espansione territoriale dando luogo ad uno Stato multi-etnico.

Allorché venivano incorporati dei nuovi territori, il centro in alcuni casi si limitava a rispettare gli antichi privilegi e i diritti dei ceti delle popolazioni che, ivi insediate, si distinguevano etnicamente da quella dei grandi russi. In altri casi, invece, si spingeva a riconoscere delle forme più ampie di autonomia delle stesse, soprattutto nelle regioni di frontiera affinché ne garantissero la difesa.

Le autonomie dei territori alla periferia dell'Impero venivano di volta in volta disciplinate *ad hoc* mediante trattati, accordi, carte ottriate, manifesti imperiali mentre nel 1822, sulla base di un progetto di Speranskij, veniva altresì approvato lo statuto sulla “Amministrazione degli allogeni”. Con questo per la prima volta si riconosceva giuridicamente la categoria degli *inorodcy* (allogeni) allo scopo di: «portare al livello dei Russi sedentari le etnie dell'Impero considerate arretrate»¹. Agli allogeni – suddivisi a loro volta in: a) i cacciatori e pescatori dell'estremo Nord, b) nomadi e c) sedentari – veniva garantita un'autonomia locale fondata su clan e tribù, potendosi distinguere al livello più basso «le amministrazioni di clan», a quello intermedio «le autorità allogene» e a quello più alto «i consigli della steppa»².

In questo modo nell'Impero russo – nonostante il mancato completamento della riforma sugli allogeni e la successiva revoca in periodi diversi di tutte le autonomie concesse alla periferia dell'Impero (ad esclusione di quella della Finlandia)³ – venivano poste le basi per l'introduzione di un trattamento differenziato degli «allogeni» rispetto a quello delle altre popolazioni che per composizione etnica si distinguevano dai grandi russi.

Oltre a ciò, all'inizio del XX secolo sullo sfondo di un importante dibattito teorico sul concetto di autonomia⁴, una parte dei giuristi russi di scuola

¹ A. Kappeler, *La Russia: storia di un impero multi-etnico*, in A. Ferrari (a cura di), Edizioni Lavoro, Roma, 2006, p. 153.

² A. Kappeler, *La Russia: storia di un impero multi-etnico*, cit., pp. 153-154.

³ L'autonomia della Finlandia, pur non venendo revocata al pari delle altre, venne tuttavia sempre maggiormente circoscritta sino a imporsi la legge marziale allo scoppio della Prima Guerra Mondiale.

⁴ Cfr. B. Bowring, *From Empire to Multilateral Player: The Deep Roots of Autonomy in Russia*, in T. H. Malloy, F. Palermo (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial*

liberale, il partito dei cadetti, i socialisti rivoluzionari e il *Bund*⁵ – influenzati dalla circolazione delle idee di Karl Renner e Otto Bauer⁶ – avevano cominciato a sostenere l'introduzione in Russia di forme di autonomia non territoriali.

Tale orientamento venne accolto dalla *Rada* suprema dell'Ucraina istituita a Kiev il 4 (17) marzo 1917⁷. Quest'ultima infatti – dopo aver proclamato che avrebbe garantito la realizzazione del principio dell'autonomia nazionale basata sul principio personale⁸ – adottò una corrispondente legge “Sull'autonomia personale nazionale” del 9 (22) gennaio 1918⁹. In tale legge si definiva l'autonomia personale nazionale come il diritto di «Ciascuna nazione che abita

Autonomy, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 144-146; C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 68-74.

⁵ Cfr.: S. Barbieri, *Nacional'no-kul'turnye avtonomii kak instrument upravlenija mežetničeskimi otnošenijami: istoričeskij obzor* [Le autonomie nazionali culturali quale strumento di gestione delle relazioni tra le etnie: rassegna storica], in *Social'nye javlenija*, No. 1, 2013, pp. 12-13, <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-kulturnye-avtonomii-kak-instrument-upravlenie-mnogonatsionalnymi-soobschestvami-istoričeskij-obzor>; Y. Peled, *The Concept of National-Cultural Autonomy: The First One Hundred Years: The Bund 100*, in J. L. Jakobs (ed.), *Jewish Politics in Eastern Europe*, New York University Press, New York, 2001, pp. 255-270.

⁶ Sulla circolazione dell'idea di autonomia personale nazionale nell'ex Impero zarista, cfr. V.E. Kozljakov, *Nacional'no-personal'nyj avtonomizm: istoriografija issledovanija* [L'autonomia nazionale-personale: una ricerca storiografica], in *Trudy BGTU, Serija 6: Istorija, Filosofija*, No. 5, 2012, <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-personal'nyj-avtonomizm-istoriografija-issledovanija>; D. J. Smith, *Non-Territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, No. 1, 2013, pp. 27-30, <http://eprints.gla.ac.uk/83150/1/83150.pdf>.

⁷ Grazie all'iniziativa delle organizzazioni sociali, culturali e professionali ucraine la *Rada* suprema venne istituita il 4 (17) marzo 1917 subito dopo la rivoluzione di Pietrogrado del 23 febbraio (8 marzo) 1917 in veste di organo rappresentativo mentre l'8 (21) aprile 1917 assunse la funzione di organo legislativo supremo dell'Ucraina.

⁸ La *Rada* suprema nella sua terza *Universal* (decreto) del 7 (20) novembre 1917 infatti proclamava: «Noi popolo ucraino – che oggi abbiamo vinto dopo aver lottato per molti anni per la propria libertà nazionale – difendiamo con fermezza i liberi movimenti nazionali di tutte le nazionalità che risiedono nell'Ucraina e dichiariamo di assicurare al popolo dei grandi russi, al popolo ebreo, al popolo polacco e agli altri popoli in Ucraina l'autonomia personale nazionale» nonché «incarichiamo il nostro Segretariato generale per gli Affari nazionali di sottoporci, entro il tempo più breve possibile, dei progetti di legge allo scopo di garantirla».

⁹ Il testo della legge in lingua ucraina è inserito come documento n. 31 nel volume M.I. Pančuk, *Nacional'ni vidnosyny v Ukraini XX vek* [Le relazioni tra le nazioni nell'Ucraina nel XX sec.], Kyiv Naukova Dumka, Kiev, 1994 pp. 71-73, <http://history.org.ua/LiberUA/5-12-004308-9/5-12-004308-9.pdf>. Nel medesimo giorno in cui venne adottata la legge “Sull'autonomia personale nazionale” venne inoltre approvata la quarta *Universal* nella quale venne ribadito che: «La *Rada* centrale dell'Ucraina riafferma tutte le libertà democratiche che sono state proclamate dalla terza *Universal* e, in particolare, dichiara che nella Repubblica popolare dell'Ucraina tutte le nazioni potranno godere del diritto all'autonomia personale nazionale riconosciuta in capo ad esse dalla legge del 9 gennaio». Le disposizioni della legge “Sull'autonomia personale nazionale” vennero inoltre successivamente inserite nel cap. VII della Costituzione della Repubblica popolare ucraina che, pur essendo stata approvata nel corso dell'ultima riunione della *Rada* centrale del 29 aprile 1918, non venne però successivamente promulgata a causa dei successivi rovesciamenti di potere. Per il testo della Costituzione della Repubblica popolare ucraina del 29 aprile 1918, si rinvia a www.ukrcenter.com/Література/18995/Історичні-Документи.

l'Ucraina di auto-organizzare la propria vita nazionale attraverso gli organi di un'unione nazionale». Oltre a ciò, nella stessa si precisava che le unioni personali nazionali, formate da cittadini della Repubblica popolare ucraina che dichiaravano di appartenere ad una determinata nazione e che risultavano iscritti in un apposito registro, potevano: a) estendere la propria giurisdizione nei confronti di tutti i rispettivi membri «indipendentemente dal luogo della Repubblica popolare dell'Ucraina in cui si trovavano», b) rappresentare la nazione di cui erano espressione dinanzi agli organi statali e c) essere finanziate, oltre che sulla base di contributi volontari, anche dallo Stato¹⁰. Tuttavia solo i popoli russo, ebreo e polacco avrebbero potuto esercitare automaticamente il diritto all'autonomia personale nazionale, in quanto il suo esercizio da parte delle «altre nazioni» veniva subordinato all'esito positivo di una richiesta inoltrata alle autorità centrali e sottoscritta da almeno 10.000 cittadini¹¹.

A seguito della presa del potere da parte dall'Atamano Skoropadski nel luglio del 1918, l'efficacia della Legge «Sull'autonomia personale nazionale» venne però immediatamente fatta cessare. Il governo del Direttorio, che il 10 dicembre 1918 aveva a sua volta sovvertito il regime dell'Atamano, ne proclamò la reviviscenza, ma pure in questo caso la sua vita fu breve a causa del rovesciamento di tale governo da parte dei bolscevichi che erano sostanzialmente contrari all'introduzione di forme di autonomia culturale nazionale non territoriale basate sul principio personale¹².

2. L'introduzione di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1918 e della RSSU del 1919

I bolscevichi si rifiutarono di accogliere il principio dell'autonomia culturale nazionale¹³, ma nei loro primi atti ufficiali impiegarono subito i termini «minoranze nazionali»¹⁴.

¹⁰ In merito al contenuto della legge «Sull'autonomia personale nazionale» del 1918, cfr. G. Liber, *Ukrainian Nationalism and the 1918 law on national-personal autonomy*, in *Nationalities Papers*, 1987, Vol. 1, pp. 22-42; D. Mycshko, *Der ukrainischen Staat und seine nationale Minderheiten 1917-1920*, in *Jahrbuch des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa*, Vol. 25, 2017, [www.academia.edu/36689670/ Der_ukrainische_Staat_und_seine_nationalen_Minderheiten_1917_1920](http://www.academia.edu/36689670/Der_ukrainische_Staat_und_seine_nationalen_Minderheiten_1917_1920).

¹¹ Tra le «altre nazioni» quelle dei russi bianchi, dei cechi, dei moldavi, dei tedeschi, dei tatarci, dei greci e dei bulgari si sarebbero potute rivolgere alla Corte generale dell'Ucraina (che doveva fornire una risposta entro sei mesi) mentre le restanti «altre nazioni» erano obbligate a sottoporre una corrispondente richiesta alla Rada centrale dell'Ucraina, dovendo così attendere tempi di risposta più lunghi.

¹² B. Bowring, *Burial and Resurrection: Karl Renner's controversial influence on the "national question" in Russia*, in E. Nimni (ed.) *National Cultural Autonomy and Its Contemporary Critics*, Routledge, London and New York, 2005, pp. 191-195.

¹³ Di conseguenza nel 1922 i bolscevichi decisero di abolire anche tutte le autonomie culturali nazionali che erano state introdotte nella Repubblica dell'Estremo Oriente con la Costituzione da questa approvata nel 1921. In merito alla breve esperienza relativa alla formazione di autonomie culturali nazionali nella Repubblica dell'Estremo Oriente, cfr.: S. Barbieri, *Nacional'no-kul'turnye*

In seguito alla rivoluzione d'ottobre, nella "Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia del 2 (15) novembre 1917", da un lato venne infatti sancito «il diritto dei popoli della Russia alla libera autodeterminazione, fino alla separazione e alla costituzione di uno Stato indipendente» e, dall'altro: «il libero sviluppo delle minoranze nazionali e dei gruppi etnografici che abitano sul territorio della Russia».

Tali punti della Dichiarazione prefiguravano «due diversi tipi di relazione a base etnica che verranno chiamati entrambi "federalismi", relativi rispettivamente alla configurazione dell'URSS e della RSFSR»¹⁵, ma che solo nominalmente si configuravano come ordinamenti federali in quanto la forma di Stato socialista, basata sui principi dell'unità del potere statale, della doppia dipendenza e del centralismo democratico e il ruolo del partito unico annullavano ogni spinta alla decentralizzazione¹⁶.

Nell'ambito della prima Costituzione della Repubblica socialista federativa sovietica della Russia (RSFSR) del 10 luglio 1918¹⁷, le parole «minoranze

avtonomii kak instrument upravlenija mežetničeskimi otnošenijami: istoričeskij obzor, cit., pp. 14-16; S.B. Radneva, *Avtonomii naciola'nych menšinstv Dal'nevostočnoj Respubliki (1920-1922-e gody)* [Le autonomie delle minoranze nazionali nella Repubblica dell'Estremo Oriente degli anni 1920-22], in *Vestnik Čeljabinskogo Universiteta. Serija Istorija*, No. 32, 2009, pp. 71-75, <https://cyberleninka.ru/article/n/avtonomii-natsionalnyh-menshinstv-dalnevostochnoy-respubliki-1920-1922-e-gody>; O.V. Zalesskaja, *Koncepcija Kul'turno-nacional'noj Avtonomij v Dal'nevostočnoj Respublike* [La concezione di autonomia nazional-culturale nella Repubblica dell'Estremo Oriente], in *Rossija i ATR*, No. 5, 2009, pp. 132-140, <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsija-kulturno-natsionalnoy-avtonomii-v-dalnevostochnoy-respublike>. Ancora più importante è stata però l'esperienza dell'Estonia che nel 1925 adottò una legge "Sull'autonomia culturale nazionale" che non venne sostanzialmente più applicata successivamente alla conclusione del Patto Ribbentrop-Molotov. In merito a tale legge, cfr. J. Coakley, *Approaches to the Resolution of Ethnic Conflict: The Strategy of Non-Territorial Autonomy*, in *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, Vol. 15 No. 3, 1994, p. 307.

¹⁴ V.S. Malachov, A.G. Osipov, *Kategorija «etničeskoe menšinstvo» v rossijskom publičnom i zakonodatel'nom diskursach* [La categoria di «minoranza etnica» nel discorso pubblico e legislativo], in *Mir Rossii – Universe of Russia*, No. 3, 2008, p. 73, <https://mirros.hse.ru/article/view/5143/5504>. V. Malachov e A. Osipov ricordano inoltre che: «Soon after the Bolsheviks came to power in 1917, the term 'national minorities', as it referred to all non-Russian people in the country, became official. As the country evolved into a composition of 'national' union and autonomous republics as well as autonomous provinces and districts, the term acquired a more narrow interpretation. It was applied then to 'non-titular' groups living outside 'their own' territorial entities», in V. Malachov, A. Osipov, *The Category of Minorities in the Russian Federation: A Reflection on Uses and Misuses*, in S. Spiliopoulou (ed.), *International Obligations and National Debates: Minorities around the Baltic sea*, Årland Island Peace Institut, Mariehamn, 2006 pp. 509, <https://iphras.ru/uplfile/histpol/biblio/Russia495-542%5B1%5D.pdf>.

¹⁵ M. Ganino, *I casi dell'URSS e della Russia*, in S. Bartole (a cura di), *La volontà degli Stati membri e delle Regioni nel federalismo*, La Rosa, Torino, 1996, p. 38.

¹⁶ Mi si permetta di rinviare ancora a C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia*, cit., pp. 124-125.

¹⁷ I testi in lingua originale delle Costituzioni delle RSFSR e dell'URSS con tutti gli emendamenti sono reperibili nel sito <https://constitution.garant.ru>. I testi in italiano della Costituzione della RSFSR del 1918 e di tutte le Costituzioni dell'URSS sono raccolti in P. Biscaretti di Ruffia, G.

nazionali» vennero tuttavia unicamente inserite nell'art. 22 in cui si proclamava che qualsiasi tipo di oppressione delle stesse e limitazione della loro uguaglianza giuridica sarebbe stato incompatibile con le leggi fondamentali¹⁸.

Al tempo stesso la prima Costituzione sovietica della Russia, in attuazione del principio dispositivo da essa stessa previsto, stabiliva che i «*soviet* delle regioni che si distinguevano per usanze particolari e per composizione nazionale» avrebbero avuto «il diritto di associarsi in Unioni regionali autonome»¹⁹ che potevano «entrare nella RSFSR secondo i principi della Federazione».

Come la Costituzione della RSFSR del 1918, anche la prima Costituzione della Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina (RSSU) – successivamente adottata il 10 marzo 1919²⁰ – impiegava i termini «minoranze nazionali» nell'art. 32 in cui parimenti dichiarava l'incompatibilità con le leggi fondamentali di qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali²¹.

A differenza di quella della RSFSR del 1918, la Costituzione della RSSU del 1919 non prefigurava invece l'introduzione di una Federazione sulla base del principio dispositivo, ma il 12 ottobre 1924 – in piena conformità con quanto deciso dagli organi del potere statale dell'intanto istituita Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche²² – sancì l'incorporazione nella RSSU della Repubblica socialista sovietica autonoma di Moldova (RSSAM)²³.

Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, Milano, 1980. Per gli emendamenti introdotti nell'ultima Costituzione dell'URSS e relativo commento: M. Ganino, *La riforma costituzionale in Unione Sovietica. La legge di revisione del 1 dicembre 1988*, Giappichelli, Torino, 1989; M. Ganino, *Il presidente dell'URSS. Aggiornamento a La riforma costituzionale in Unione Sovietica*, Giappichelli, Torino, 1991.

¹⁸ Art. 22 Cost. RSFSR 1918: «La RSFSR, riconoscendo uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara incompatibile con le leggi fondamentali della Repubblica la costituzione o l'ammissione di privilegi o di preferenze di qualsiasi genere attribuiti in base alla razza o alla nazionalità, come pure qualunque oppressione di minoranze nazionali o la limitazione della loro uguaglianza giuridica».

¹⁹ Art. 11 Cost. RSFSR 1918.

²⁰ Cost. RSSU del 10 marzo 1919, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19>.

²¹ Art. 34 Cost. RSSU 1919: «La RSSU, riconoscendo uguali diritti ai lavoratori, indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara incompatibile con le leggi fondamentali della Repubblica la costituzione o l'ammissione di privilegi o di preferenze di qualsiasi genere attribuiti in base alla razza o alla nazionalità, come pure qualunque oppressione di minoranze nazionali o la limitazione della loro uguaglianza giuridica». A proposito di tale articolo si può osservare che esso – a differenza del corrispondente contenuto nell'art. 22 Costituzione della RSFSR del 1918 – riconosceva uguali diritti non in capo ai “cittadini”, bensì ancora solo ai “lavoratori”.

²² L'URSS venne infatti formata già il 30 dicembre 1922 dalla Repubblica socialista federativa sovietica dell'Ucraina, dalla Repubblica socialista federativa sovietica della Russia, dalla Repubblica socialista sovietica della Bielorussia e dalla Repubblica socialista federativa sovietica transcaucasica (Armenia, Azerbaijan e Georgia).

²³ La formazione della RSSA di Moldova venne preceduta nel marzo dello stesso anno (1924) dalla creazione per breve tempo della Regione sovietica socialista autonoma di Moldova.

3. La tutela delle «minoranze nazionali» nelle Costituzioni della RSFSR del 1925 e della RSSU del 1929 e l'introduzione negli anni '20 della categoria delle «unità amministrative nazionali»

Le seconde Costituzioni sovietiche della Russia e dell'Ucraina – successive all'adozione della prima Costituzione dell'URSS del 31 gennaio 1924 – presentavano, pur con qualche novità, alcuni importanti elementi di continuità con le prime.

La Costituzione della RSFSR dell'11 maggio 1925, nell'ambito dell'art. 13, da un lato continuava infatti a impiegare i termini «minoranze nazionali» allorché proclamava l'incompatibilità con le leggi fondamentali di qualsiasi tipo di oppressione delle stesse²⁴, mentre, dall'altro, prevedeva ancora l'applicazione del principio dispositivo per la creazione delle formazioni autonome. Rispetto a quanto previsto dalla precedente Costituzione della RSFSR, questo veniva tuttavia espresso in maniera parzialmente differente in quanto si stabiliva che: «la RSFSR riconosce il diritto delle singole nazionalità ad affermarsi, sulla base di una decisione dei loro congressi dei *soviet* e con la ratifica degli organi supremi della RSFSR, come Repubbliche e regioni sovietiche autonome [...]». Proprio con tale formulazione si voleva peraltro sottolineare che le nazioni titolari – che conferivano la propria denominazione ad una corrispondente formazione autonoma della RSFSR – non dovevano essere considerate minoranze nazionali anche se frequentemente non rappresentavano la maggioranza della popolazione della stessa.

Parimenti la Costituzione della RSSU del 15 maggio 1929²⁵ continuava, da un lato, ad impiegare i termini di «minoranze nazionali» nell'ambito dell'art. 19, comma 1, sull'incompatibilità di qualsiasi tipo di oppressione delle stesse con le leggi fondamentali²⁶, mentre, dall'altro, sanciva ancora l'incorporazione nella Repubblica socialista sovietica dell'Ucraina della Repubblica socialista sovietica di Moldova senza prevedere la creazione di uno Stato federale.

Solo la Costituzione della RSSU del 1929²⁷ giungeva però a “costituzionalizzare” la nuova categoria delle «unità amministrative nazionali»

²⁴ Art. 13, comma 1 Cost. RSFSR 1925: «La RSSU nel riconoscere uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara del tutto incompatibili con le leggi fondamentali della Repubblica qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali o limitazione della loro uguaglianza [...]».

²⁵ Costituzione della RSSU del 15 maggio 1929, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29>.

²⁶ Questa volta il contenuto dell'art. 19, comma 1, Cost. RSSU 1929, nel conformarsi contemporaneamente al dettato dell'URSS risultava – a differenza di quello fissato nell'art. 34 Cost. RSSU 1919 che menzionava i “lavoratori” invece dei “cittadini” – del tutto identico a quello dell'art. 13 Cost. RSFSR 1925. Esso infatti stabiliva che: «La RSSU nel riconoscere uguali diritti ai cittadini indipendentemente dalla loro razza o nazionalità, dichiara del tutto incompatibili con le leggi fondamentali della Repubblica qualsiasi tipo di oppressione delle minoranze nazionali o limitazione della loro uguaglianza [...]».

²⁷ Ulteriori differenze di minore rilievo tra la Costituzione della RSFSR del 1925 e quella della RSSU del 1929 si potevano individuare nel fatto che la prima impiegava i termini di minoranze

avente lo scopo – secondo quanto già “proposto” alla metà degli anni ’20 dal Partito comunista bolscevico di tutta l’Unione – di riflettere le caratteristiche etniche e linguistiche di gruppi stanziati in maniera compatta a livello locale. Essa, pertanto, all’art. 19, comma 2, affermava che: «Al fine di assicurare nel miglior modo gli interessi delle minoranze nazionali che costituiscono la maggioranza compatta delle persone in una o altra località sulla base di un decreto degli organi supremi della Repubblica possono essere formate delle unità amministrative territoriali nazionali garantendo contemporaneamente i diritti delle nazionalità che in queste località si configurano come “minoranze nazionali”». Insomma, la Costituzione dell’Ucraina stabiliva espressamente il principio secondo il quale le unità amministrative nazionali create su base territoriale erano direttamente funzionali alla tutela delle minoranze nazionali. La creazione di tali unità – che venne attuata prevalentemente trasformando i distretti amministrativi e i villaggi in corrispondenti «distretti amministrativi nazionali» e «villaggi nazionali» – ebbe peraltro luogo in maniera consistente non solo in Ucraina, dove era contemplata in Costituzione, ma altresì in Russia in cui invece non era sancita a livello di Legge fondamentale.

4. Le Costituzioni della RSFSR e della RSSU del 1937 e l’abolizione delle «unità amministrative nazionali» nella seconda metà degli anni ’30

La terza Costituzioni sovietiche della RSFSR e della RSSU, adottate in piena conformità con la Costituzione dell’URSS del 5 dicembre 1936, introducevano invece dei cambiamenti piuttosto rilevanti, almeno sotto il profilo formale, rispetto a quelle immediatamente precedenti.

L’inserimento per la prima volta nella Costituzione dell’URSS del 1936 di un capitolo sui diritti e sui doveri dei cittadini dell’Unione Sovietica, che escludeva qualsiasi riferimento alle minoranze nazionali, comportò innanzitutto il mancato reinserimento della disposizione sul divieto di oppressione delle minoranze nazionali nella Costituzione della RSFSR del 21 gennaio 1937.

Oltre a ciò dal momento che la Costituzione dell’URSS del 1936 per la prima volta stabiliva l’elenco completo delle formazioni autonome di tutte le repubbliche federate in quella della RSFSR del 1937 al posto del principio dispositivo relativo alla creazione delle formazioni autonome venne corrispondentemente inserito l’elenco di quelle sino ad allora istituite entro i confini di tale Repubblica federata²⁸.

nazionali anche al comma 2 dell’art. 13, dove affermava ulteriormente che «[...] alle minoranze nazionali a scuola è garantito il diritto di studiare nella lingua madre», mentre la seconda all’art. 13 affermava che «Nell’ambito dell’edificazione culturale la RSSU si pone come proprio compito quello di garantire in tutti i modi lo sviluppo degli indirizzi proletari della cultura nazionale ucraina e della cultura delle minoranze nazionali e combatte in maniera decisa contro i pregiudizi nazionalisti».

²⁸ In vigore della Costituzione della RSFSR del 1937, tra le formazioni autonome si potevano contare prima 17, poi 15 e, infine, 16 Repubbliche autonome; prima 6 e poi 5 regioni autonome e 10 circondari nazionali, che più tardi vennero ridenominati circondari autonomi.

Dalla Costituzione della RSSU del 30 gennaio 1937²⁹ venne invece eliminato non solo il riferimento alle minoranze nazionali, ma anche il capitolo dedicato alla Moldova in quanto lo *status* di quest'ultima era stato intanto elevato da quello di Repubblica socialista sovietica autonoma della RSSU a quello di Repubblica socialista sovietica dell'URSS, ovverosia a Repubblica federata facente direttamente parte dell'Unione.

Infine, nella Costituzione della RSSU del 1937 non venne più inserita la categoria delle «unità amministrativo-nazionali» anticipando così il decreto del 17 dicembre 1937 “Sull’eliminazione e sulla trasformazione dei distretti nazionali e dei villaggi nazionali” con cui il Comitato centrale del Partito comunista bolscevico di tutta l’Unione – a seguito di un deciso cambio di orientamento coincidente con l’avvio della politica di russificazione – chiedeva alle organizzazioni di partito delle Repubbliche federate e regionali di eliminare o di trasformare nuovamente le «unità amministrative nazionali» in distretti amministrativi e villaggi (non nazionali). A giustificazione di tale inversione di rotta il PCU(b) sosteneva che le unità amministrative nazionali in realtà ostacolavano la realizzazione del principio dell’unità del potere statale e che spesso erano state create dai “nemici del popolo” per perseguire intenti controrivoluzionari.

Il divieto di creare delle «unità amministrative nazionali» e l’assenza di qualsiasi riferimento alle minoranze nazionali avrebbe poi caratterizzato anche i testi delle Costituzioni della RSFSR del 12 aprile 1978 e della RSSU del 20 aprile 1978³⁰ parimenti adottati in piena conformità a quella dell’URSS del 1977³¹.

²⁹ Costituzione della RSSU del 30 gennaio 1937, in https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/001_001/ed19370130.

³⁰ Costituzione della RSSU del 20 aprile 1978, in <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-09&ed=19780420>.

³¹ Questa peraltro dedicava al diritto di uguaglianza e di non discriminazione molto più spazio rispetto a quella precedente. Essa, infatti, in primo luogo affermava all’art. 34 che: «I cittadini dell’URSS sono uguali davanti alla legge indipendentemente dall’origine, dalla condizione sociale e patrimoniale, dalla razza e dalla nazionalità a cui appartengono, dal sesso, dall’istruzione, dalla lingua, dall’atteggiamento verso la religione, dal genere e dal carattere dell’occupazione, dal luogo di residenza e da altre circostanze. L’uguaglianza giuridica dei cittadini della RSFSR è assicurata in tutti i campi della vita economica, politica, sociale e culturale»; e all’art. 36 che: «I cittadini della RSFSR di razze e nazionalità diverse hanno eguali diritti. L’esercizio di questi diritti è assicurato da una politica di sviluppo integrale e di ravvicinamento di tutte le nazioni e di tutti i popoli dell’URSS, dall’educazione dei cittadini nello spirito del patriottismo sovietico e dell’internazionalismo socialista, dalla possibilità di valersi della lingua materna e delle lingue degli altri popoli dell’URSS. Qualsiasi limitazione diretta o indiretta dei diritti dei cittadini e qualsiasi attribuzione di privilegi diretti o indiretti per i cittadini in ragione di caratteristiche razziali e nazionali, come pure qualsiasi propaganda di settarismo, di ostilità e di disprezzo razziale o nazionale, sono punite in base alla legge». Tali disposizioni venivano poi esattamente riprodotte rispettivamente agli artt. 32 e 34 della Costituzione della RSFSR del 1978 e, parimenti, agli artt. 32 e 34 della Costituzione della RSSU del 1978.

5. La reintroduzione del diritto di istituire «unità amministrative nazionali» e al «libero sviluppo culturale nazionale» nell'ordinamento giuridico dell'URSS durante la perestrojka

La categoria delle «unità amministrative nazionali» – rinominate «unità amministrative territoriali nazionali»³² – venne tuttavia riproposta nel periodo della *perestrojka* grazie all'adozione della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali o che non ne hanno sul territorio dell'URSS”³³.

Tale legge, approvata al fine di rispondere alle spinte centrifughe che si stavano sempre più frequentemente manifestando nel paese, stabiliva infatti che «nei luoghi di residenza compatta dei gruppi nazionali – che rappresentano la maggioranza della popolazione in una data località e che non hanno proprie formazioni statali nazionali sul territorio dell'URSS – possono essere istituite delle unità amministrative territoriali nazionali (distretti nazionali, borgate nazionali e villaggi nazionali) allo scopo di contribuire al soddisfacimento delle richieste nazionali, culturali e linguistiche dei cittadini» (art. 7, comma 1)³⁴.

In relazione ai popoli poco numerosi la stessa Legge precisava inoltre che: «i distretti nazionali, le borgate nazionali e i villaggi nazionali» potevano essere istituiti «nelle località di residenza tradizionale dei popoli poco numerosi» anche

³² Tale denominazione riprendeva peraltro esattamente quella stabilita dalla Costituzione della RSSU del 1929.

³³ Il testo della legge in https://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30077549.

³⁴ Si noti che sempre nel 1990, accanto alla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali e che non ne hanno sul territorio dell'URSS”, anche la Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul riparto delle competenze tra l'URSS e i soggetti della Federazione” e la Legge dell'URSS del 24 aprile 1990 “Sulle lingue dei popoli dell'URSS” menzionavano le unità amministrative nazionali territoriali. La prima all'art. 8 stabiliva che: «Nell'ambito della competenza congiunta dell'URSS e delle Repubbliche federate agli organi supremi del potere statale e dell'amministrazione dell'URSS viene conferita la determinazione dei principi generali di organizzazione dello *status* giuridico delle Repubbliche autonome, delle regioni autonome e anche delle unità amministrative territoriali nazionali [...]». La seconda legge invece menzionava le unità amministrative territoriali nazionali allorché riconosceva agli organi del potere statale e dell'amministrazione la possibilità di intervenire per disciplinare l'uso delle lingue. All'art. 3 di tale legge – direttamente intitolato «Attribuzioni degli organi del potere statale e dell'amministrazione delle regioni autonome, dei circondari autonomi e delle unità amministrative territoriali nazionali» – si affermava infatti che: «Gli organi del potere statale e dell'amministrazione delle regioni autonome, dei circondari autonomi e delle unità amministrative territoriali nazionali sono competenti a risolvere autonomamente le questioni dello sviluppo e dell'impiego delle lingue dei popoli dell'URSS che risiedono sul loro territorio in considerazione della vigente legislazione dell'URSS». All'art. 5 della stessa legge si stabiliva inoltre che: «L'URSS, le repubbliche federate, le repubbliche autonome, le regioni autonome, i circondari autonomi e le unità amministrative territoriali nazionali creano le basi materiali e altre condizioni ancora per lo sviluppo pacifico delle lingue dei popoli dell'URSS sul loro territorio e incoraggiano il loro studio». I testi delle leggi menzionate rispettivamente in <http://base.garant.ru/6335703> e in <http://base.garant.ru/6335701>.

qualora «i loro gruppi nazionali non avessero rappresentato la maggioranza della popolazione» (art. 7, comma 2)³⁵ nonché in altri casi ancora sempre che ci fosse «il consenso della rispettiva Repubblica federata o autonoma» (art. 7, comma 3).

Tale Legge – accanto alla possibilità della reintroduzione delle unità amministrative territoriali nazionali – sembrava inoltre porre le fondamenta per l'esercizio di forme di autonomia culturale nazionale basate sul principio personale. Essa invero non solo prevedeva ulteriormente che «Allo scopo di contribuire allo sviluppo della cultura nazionale, della lingua, delle espressioni artistiche popolari e per stabilire e sostenere i legami culturali con le formazioni nazionali statali all'interno dell'URSS e con gli Stati nazionali all'estero possono essere creati dei centri nazionali, delle associazioni nazionali e delle comunità di connazionali [...]» (art. 13), ma precisava, altresì, che tali comunità o associazioni avrebbero potuto a loro volta dar vita a delle unioni di livello federale e repubblicano³⁶, nonché inviare propri rappresentanti presso gli organi del potere statale³⁷.

Alla luce del contenuto della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 si evidenzia dunque chiaramente che essa combinava elementi affermatasi durante la vigenza del potere sovietico (le unità amministrative territoriali nazionali) con elementi presovietici (l'autonomia personale nazionale) anche se non giungeva ancora ad impiegare le parole «minoranze nazionali» preferendo invece parlare di «gruppi nazionali». I termini «minoranze nazionali» non vennero del resto neppure impiegati nella “Dichiarazione dei diritti e delle libertà dell'uomo” approvata con la Legge dell'URSS del 5 settembre 1991 poco prima della dissoluzione dell'Unione.

³⁵ L'art. 7, comma 2, della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 precisava inoltre che: «La decisione in merito ai confini delle unità amministrativo-territoriali nazionali, ai termini e alle forme di manifestazione della volontà della popolazione relativa alla questione della loro creazione sarebbe comunque spettata al Soviet supremo della corrispondente repubblica federale o autonoma».

³⁶ Art. 17 della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990: «Per il coordinamento dell'attività dei centri culturali nazionali, delle associazioni nazionali e delle comunità di connazionali possono essere create delle associazioni federali, repubblicane e altre associazioni territoriali che possono altresì rappresentare gli interessi dei corrispondenti gruppi nazionali presso gli organi federali e della Repubblica».

³⁷ Art. 16 della Legge dell'URSS del 26 aprile 1990: «I centri culturali nazionali, le associazioni nazionali e le comunità di connazionali hanno il diritto di avere propri rappresentanti presso i soviet dei deputati del popolo e presso i loro comitati esecutivi; l'opinione di tali rappresentanti deve essere ascoltata e tenuta in considerazione nel corso dell'adozione delle decisioni che riguardano gli interessi nazionali dei cittadini; stabiliscono legami con le formazioni nazionali con essi imparentate presenti in URSS; sostengono e sviluppano le relazioni con le organizzazioni culturali e d'istruzione all'estero».

6. *Il reinserimento di riferimenti alle «minoranze nazionali» nelle fonti costituzionali della Russia*

La Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 ha esercitato una certa influenza sulla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990³⁸.

Quest'ultima infatti, nel riprendere l'impostazione della prima, parimenti affermava che «Ai rappresentanti delle nazioni e delle nazionalità – che risiedono nella RSFSR al di fuori delle loro formazioni statali o che non ne hanno sul territorio della RSFSR – vengono garantiti i diritti legittimi politici, economici, etnici e culturali» (art. 10, comma 2).

Al tempo stesso però la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR – diversamente dalla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 – non menzionava le «unità amministrative territoriali nazionali», non distingueva le modalità di esercizio dell'autonomia culturale nazionale³⁹ e non conteneva alcun riferimento ai «gruppi nazionali» né, tantomeno, alle «minoranze nazionali»⁴⁰.

Nell'ordinamento giuridico russo tali termini vennero infatti riproposti solo dal Patto federativo del marzo 1992 che – concluso successivamente alla dissoluzione dell'URSS – si componeva di tre distinti trattati i quali, sulla base di corrispondenti elenchi, introducevano un riparto delle competenze non solo tra la RSFSR e le Repubbliche⁴¹ (come sino ad allora previsto dall'ultima Costituzione sovietica della Russia del 1978), ma anche tra il centro e le altre formazioni autonome (regione autonoma, circondari autonomi) e, infine, tra il centro e le formazioni amministrativo-territoriali (territori, regioni e città di livello federale) che in questo modo acquisivano tutti lo *status* di soggetti (*sub'ekt-y*) della rinnovata Federazione.

³⁸ Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990 in <https://constitution.garant.ru/act/base/10200087>.

³⁹ Dalla Dichiarazione si poteva peraltro già evincere che in Russia all'eventuale sviluppo di autonomie nazionali non basate sul principio territoriale sarebbe dovuto comunque corrispondere quello delle già previste forme di autonomia su base territoriale. La Dichiarazione affermava infatti all'art. 4 che, tra i fini supremi per i quali veniva proclamata, rientrava quello «della garanzia per ogni popolo del diritto all'autodeterminazione sia nelle forme nazionali-statali sia nelle forme nazionali-culturali da esso prescelte» e all'art. 9 che: «Il Congresso dei deputati del popolo della RSFSR riafferma la necessità di ampliare notevolmente i diritti delle repubbliche autonome, delle regioni autonome e dei circondari autonomi come pure quelli dei territori e delle regioni della RSFSR. Le questioni concrete relative all'esercizio di tali diritti devono essere definite dalla legislazione della RSFSR sull'ordinamento statale-nazionale e amministrativo-territoriale della Federazione».

⁴⁰ V.T. Sitdikov, D.F. Abdullina, N.A. Shergeng, *The Legal Regulation of Cultural and National Autonomy in Russia*, in *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, No. 1, 2019, p. 4, www.abacademies.org/articles/The-legal-regulation-of-cultural-and-national-autonomy-in-Russia-1544-0044-22-1-288.pdf.

⁴¹ Con la semplice denominazione di «Repubbliche» si intendono qui le ex Repubbliche autonome che con gli emendamenti costituzionali del 3 luglio 1991, dalle stesse auspicati, ottennero di non essere più qualificate come autonome, bensì come «Repubbliche facenti parte della RSFSR».

In conformità con tale riparto – che nell’aprile del 1992 mediante corrispondenti emendamenti venne altresì inserito nella Costituzione della RSFSR del 1978 – la materia delle «minoranze nazionali» veniva tuttavia fatta rientrare nell’elenco delle materie di competenza della Federazione e in quello di competenza congiunta tra la Federazione e le sue Repubbliche, ma non nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e la regione autonoma e i circondari autonomi né nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e i territori, le regioni e le città di livello federale⁴².

Al contrario la materia della tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose non veniva inserita né nell’elenco delle materie di competenza della Federazione, né nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e le sue repubbliche, bensì nell’elenco delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e la regione autonoma e i circondari autonomi e in quello delle materie di competenza congiunta tra la Federazione e i territori, le regioni e le città di livello federale⁴³.

Da quanto analizzato risulta dunque evidente che nella Costituzione della RSFSR del 1978 il riparto competenziale relativo alle minoranze nazionali e alle comunità etniche poco numerose si caratterizzava per una forte asimmetria che venne eliminata soltanto con l’adozione della nuova Costituzione della FdR del 12 dicembre 1993⁴⁴. Questa, pur con qualche eccezione non irrilevante, introduceva finalmente un riparto univoco delle competenze tra la Federazione e tutti i suoi

⁴² All’art. 72, comma 1, lett. c, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 si affermava infatti che: «[...] nella competenza degli organi federali del potere statale della FdR rientra la disciplina e la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino, della cittadinanza della FdR; la disciplina e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali»; e all’art. 81, comma 1, lett. b, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 che: «[...] nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale delle repubbliche che compongono la FdR rientra la tutela dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino, dei diritti delle minoranze nazionali [...]».

⁴³ Quanto affermato derivava dall’art. 84.1, comma 1, lett. f, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 secondo il quale: «nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale della regione autonoma e dei circondari autonomi della FdR rientra la tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose»; e dall’art. 84.11, comma 1, lett. f, Cost. FdR (ex RSFSR) 1978 in base al quale: «nella competenza congiunta degli organi federali del potere statale della FdR e degli organi del potere statale dei territori, delle regioni e delle città di livello federale rientra la tutela dell’ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose».

⁴⁴ La nuova Costituzione della FdR del 1993 continua invece ancora a non menzionare le minoranze nazionali nel contesto del riformulato principio di uguaglianza e di non discriminazione secondo il quale: «L’uguaglianza dei diritti e delle libertà dell’uomo e del cittadino è garantita dallo Stato indipendentemente dal sesso, dalla razza, dalla nazionalità, dalla lingua, dall’origine, dalla situazione patrimoniale e dalla carica rivestita, dal luogo di residenza, dall’atteggiamento verso la religione, dalle opinioni, dall’appartenenza ad associazioni o da altre circostanze. È vietata qualsiasi forma di limitazione dei diritti dei cittadini sulla base dell’appartenenza sociale, nazionale, linguistica e religiosa» (art. 19, comma 3). Il testo della Costituzione della Federazione di Russia del 12 giugno 1993 in M. Ganino, *La Costituzione della Russia*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Cedam, Padova, V III, 2013, pp. 455 e ss.

soggetti (Repubbliche, regioni autonome, circondari autonomi, territori, regioni, città di livello federale) basato sull'individuazione di un unico elenco delle materie di competenza della Federazione, di un unico elenco di materie di competenza congiunta tra la Federazione e tutti i suoi soggetti e, infine, sull'applicazione della clausola dei poteri residui a favore di questi ultimi.

In conformità con la riformulazione del riparto delle competenze sancito dalla nuova Costituzione, la materia delle minoranze nazionali risultava peraltro essere ancora inserita sia nell'elenco delle competenze della Federazione, sia nell'elenco di competenze congiunte, ma questo, in quanto ora univoco, non disciplina più solo le relazioni tra la Federazione e le sue Repubbliche, bensì anche le relazioni tra la Federazione e tutti gli altri suoi soggetti.

All'art. 71, comma 1, lett. c, Cost. FdR 1993 si afferma infatti che «nella competenza della Federazione di Russia rientra [...] la disciplina e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali», mentre all'art. 72, comma 1, lett. b, Cost. FdR 1993 si stabilisce che «nella competenza congiunta della Federazione di Russia e dei suoi soggetti rientra [...] la tutela dei diritti delle minoranze nazionali».

Il contemporaneo mantenimento dell'inserimento della materia delle minoranze nazionali sia nell'elenco delle materie di competenza della Federazione sia in quello delle materie di competenza congiunta della Federazione e dei suoi soggetti è stato peraltro fortemente criticato dalla dottrina, la quale tendenzialmente esprime disapprovazione nei confronti della sovrapposizione parziale delle formulazioni contenute negli stessi dati, dal fatto che la “tutela” dei diritti delle minoranze nazionali rientra in entrambi gli elenchi.

Infine, in base alla nuova Costituzione, anche la tutela dell'ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose è stata fatta rientrare nell'unico elenco sulle materie di competenza congiunta tra la Federazione e tutti i suoi soggetti, incluse dunque anche le Repubbliche precedentemente escluse⁴⁵.

Per comprendere il grado effettivo di intervento dei soggetti della Federazione nell'ambito della tutela delle minoranze nazionali e delle comunità etniche poco numerose, è tuttavia necessario altresì tenere in considerazione quanto stabilito dalla Legge federale «Sui principi generali di organizzazione degli organi legislativi (rappresentativi) e degli organi esecutivi del potere statale dei soggetti della FdR» che, in riferimento ad ogni materia di competenza congiunta elencata in Costituzione, individua l'estensione delle attribuzioni degli organi del potere statale dei soggetti della FdR. Sotto questo profilo ridotte appaiono peraltro le garanzie di stabilità per i soggetti della FdR poiché trattandosi di una legge ordinaria non sono necessarie maggioranze qualificate per la sua modifica anche se le sue disposizioni possono essere modificate solo introducendo corrispondenti emendamenti nella stessa tanto da essere definita una legge “rinforzata”.

⁴⁵ Art. 72, comma 1, lett. n. Cost. FdR 1993: «Nella competenza congiunta della Federazione di Russia e dei suoi soggetti rientra la tutela dell'ambiente di vita autoctono e delle forme di vita tradizionali delle comunità etniche poco numerose».

7. «Minoranze nazionali» e «autonomie culturali nazionali» in Russia

L'inserimento negli elenchi sul riparto delle competenze della materia della disciplina e della tutela dei diritti delle minoranze nazionali è stato accompagnato dalla manifestazione di una sempre più chiara preferenza da parte del centro a favore dell'introduzione di forme, se si vuole impiegare la terminologia della Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 1990, di «autodeterminazione culturale nazionale» non vincolate al territorio⁴⁶.

Questo orientamento ha trovato, infine, espressione nell'adozione da parte della *Duma* di Stato della Legge federale “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia”, la cui redazione, pur non essendo contemplata dalla nuova Costituzione del 1993⁴⁷, venne avviata poco dopo l'entrata in vigore di quest'ultima⁴⁸: furono tuttavia necessari ancora due anni prima che la stessa legge potesse essere promulgata dal Presidente B. Eltsin il 17 giugno 1996⁴⁹.

Tale legge è stata peraltro già più volte emendata. Tra le modifiche più importanti apportate rientrano quelle relative all'art. 1 che fornisce la definizione di «autonomia culturale nazionale». Nella versione originaria di tale articolo infatti si affermava che: «L'autonomia nazionale culturale nella FdR (in seguito autonomia nazionale culturale) è una forma di autodeterminazione nazionale-culturale che si configura come un'organizzazione sociale di cittadini della FdR che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica, basata sull'organizzazione autonoma e volontaria per la soluzione autonoma delle questioni della conservazione dell'identità culturale, dello sviluppo della lingua, dell'istruzione, dell'educazione e della cultura nazionale». Nel 2003 in tale articolo si è invece voluto precisare che in Russia l'autonomia nazionale non si configura solo come un'organizzazione sociale di cittadini che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica, bensì che tale comunità si deve altresì trovare «nella condizione di minoranza nazionale sul corrispondente territorio».

⁴⁶ A tale proposito si veda l'analisi di F. Prina, *National cultural autonomy: Russia's Model, the Tatars and Ethno-cultural Education*, in *Journal “Tatarica”*, No. 6, 2016, p. 177, <https://kpfu.ru/nacionalno-kulturnaya-avtonomiya-rossijskaya.html>.

⁴⁷ E.N. Trofimov, *Evolucija idei nacional'noj kul'turnoj avtonomii v postsovetsoj Rossii* [L'evoluzione del concetto di autonomia nazionale culturale nella Russia postsovietica], in *Vlast'*, No. 4, 2008, p. 48, <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-idei-natsionalno-kulturnoy-avtonomii-v-postsovetsoj-rossii>.

⁴⁸ In particolare, nella parte dedicata al «Federalismo e alle relazioni tra le nazionalità» del suo discorso all'Assemblea federale del 24 febbraio 1994, il Presidente Eltsin, nel volere sollecitare gli organi competenti, aveva affermato che: «L'organizzazione autonoma delle comunità etniche, che non hanno proprie formazioni territoriali nazionali sul territorio della Federazione di Russia o che risiedono al di fuori dei confini di tali formazioni, può aver luogo nelle diverse forme dell'autonomia culturale nazionale. Spetta al Governo e alla *Duma* di Stato stabilire le basi giuridiche della loro attività», in <https://m.yeltsin.ru/archive/paperwork/12590/>.

⁴⁹ La Legge federale “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia” in <http://base.garant.ru/135765/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/>.

Tra le minoranze nazionali non sembra però comunque potersi ancora ricomprendere le nazioni “titolari” nonostante, come già in precedenza rilevato, queste non rappresentino sempre la maggioranza della popolazione della formazione autonoma alla quale danno il nome. A tale proposito lo stesso Presidente della Commissione per le questioni delle nazionalità della *Duma* di Stato ha, ad esempio, affermato che «la Legge “Sull’autonomia culturale nazionale” che è stata approvata dalla *Duma* di Stato, dal Consiglio della Federazione e firmata dal Presidente è proprio chiamata a difendere i diritti delle nazioni non titolari»⁵⁰. Con accento critico il giurista Osipov ha inoltre voluto sottolineare che: «Nel 2003 il governo della FdR è riuscito a far reintrodurre il concetto di minoranze nazionali nella Legge “Sulle autonomie culturali nazionali” e da allora queste possono essere create solo per conto delle ‘comunità etniche che si trovano in una situazione di minoranza’, ma la legislazione non precisa le caratteristiche di tale “situazione”. Il fondamento logico sembra dunque risuonare così: le nazionalità “titolari” e la nazionalità che hanno la maggioranza per il proprio sviluppo “etnoculturale” possono utilizzare la “propria” statualità e i “propri” organi del potere. Di conseguenza lo *status*, inerente all’autonomia culturale nazionale, deve essere concesso solo alle minoranze che «non sono costitutive di uno Stato»⁵¹.

Nel 2014 – successivamente all’adozione della “Strategia della politica nazionale statale della Federazione di Russia del 2012 per il periodo sino al 2025”⁵² – gli scopi che le autonomie culturali nazionali possono perseguire sono stati peraltro ampliati in una direzione che sembra rispondere più ad esigenze di unificazione da parte del centro piuttosto che alle necessità delle autonomie culturali nazionali. Le novelle recitano infatti che le autonomie culturali nazionali vengono altresì istituite per «rafforzare l’unità della nazione dei russi⁵³, per armonizzare le relazioni interetniche, per contribuire al dialogo interreligioso nonché per esercitare l’attività diretta all’adattamento sociale e culturale dei migranti».

⁵⁰ *Interv’ju s Predsedatelem Komiteta po Delam Nacional’nostej Gosudarstvennoj Dumy V. Ju. Zoriny (frakcija NDP)* [Intervista con il Presidente della Commissione per la questione delle nazionalità della *Duma* di Stato, V. Ju Zorin (frazione parlamentare NDR)], in *Etnografičeskoe obozrenie* (EO), No. 1, 1997, p. 3, <http://journal.iea.ras.ru/archive/1990s/1997/1.htm>.

⁵¹ Lo stesso autore proseguiva sottolineando che: «È poi domanda retorica interrogarsi sui motivi per cui i poteri hanno deciso che l’esistenza di un gruppo etnico che rappresenta la maggioranza aritmetica su un territorio o che è considerato “titolare” automaticamente rimuove tutti i problemi relativi alla lingua, alla cultura e all’istruzione nonché non rende auspicabile l’auto-organizzazione dei cittadini». In A.G. Osipov, *Nacional’naja-kul’turnaja avtonomija posle SSSR: simboličeskaja ili instrumental’naja politika?* [L’autonomia culturale nazionale dopo l’URSS: una politica simbolica o strumentale?], in *Političeskaja ekspertiza: Politeks*, No. 1, 2012, pp. 214-215, <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-kulturnaya-avtonomija-posle-sssr-simvoličeskaja-ili-instrumentalnaja-politika>.

⁵² Il testo in http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&link_id=0&nd=102161949.

⁵³ Si segnala inoltre che in tali novelle non si usa l’aggettivo *russkij* con il quale si suole indicare i russi in base all’appartenenza etnica, bensì quello di *rossijskoj* con il quale si identificano coloro (anche non etnicamente russi) che hanno la cittadinanza russa.

Le autonomie culturali nazionali, dopo essere state corrispondentemente registrate, possono essere costituite a livello locale, a livello regionale e a livello federale⁵⁴ ma – così come affermato dalla Corte suprema della FdR⁵⁵ e, successivamente, dalla Corte costituzionale della FdR in una sua sentenza del 2004⁵⁶ – nell’ambito di uno stesso livello non possono essere create delle autonomie nazionali culturali parallele di cittadini che si riconoscono in una stessa comunità etnica⁵⁷.

L’autonomia culturale nazionale di livello locale può essere formata nel corso di un’assemblea generale dei cittadini della FdR (almeno tre persone fisiche) che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica e che risiedono permanentemente sul territorio della corrispondente formazione municipale⁵⁸.

Un’autonomia nazionale culturale di livello regionale può essere invece creata, entro i confini di un soggetto della FdR, con una decisione assunta nell’ambito di un’assemblea di delegati di almeno tre autonomie culturali nazionali di livello locale.

Infine un’autonomia culturale nazionale di livello federale può essere istituita con una decisione assunta nell’ambito di un’assemblea di delegati di almeno la metà delle autonomie nazionali culturali di livello regionale⁵⁹.

Le autonomie culturali nazionali di differente livello collaborano con le istituzioni del potere pubblico mediante l’istituzione di corrispondenti organi di coordinamento denominati «consigli della autonomie culturali nazionali».

A livello locale o di soggetti della Federazione l’istituzione di tali consigli è tuttavia facoltativa. A tale proposito l’art. 7, comma 5, della Legge in esame statuisce infatti che: «Presso gli organi del potere esecutivo dei soggetti della FdR *possono essere creati* [corsivo mio] dei consigli consultivi o altri organi consultivi

⁵⁴ Le autonomie culturali nazionali locali e regionali per potere operare devono essere registrate dal corrispondente organo periferico del Ministero della Giustizia della Russia mentre quelle di livello federale dai suoi organi centrali.

⁵⁵ Cfr. T.Ja. Chabreva, *Sovremennye problemy samoopredelenija etnosov* [Problemi contemporanei relativi all’autodeterminazione delle etnie: ricerca di diritto comparato], 2003, in T. Ja. Chabreva (con prefazione di V.D. Zorkin, A.M. Sergeev, G. Buquicchio), *Izbrannye trudy* [Opere scelte], Rossijskaja akademija nauk, Moskva, 2018, p. 476.

⁵⁶ *Postanovlenie Konstitucionnogo suda RF ot 3 marta 2004 n. 5-P “Po delu a proverke konstitucionnosti časti tret’ej stat’i 5 Federal’nogo zakona «O nacional’no-kul’turnj avtonomii»* [Sentenza della Corte costituzionale della FdR del 3 marzo 2004 n. 5-P “Sulla verifica della costituzionalità dell’art. 5, comma 3, della Legge federale «Sull’autonomia nazionale-culturale»], in www.ksrf.ru.

⁵⁷ Cfr. S. Stepan, *The Discipline of Minority Issues in the Russian Federation*, in *EDAP*, No.1, 2017, p. 23, www.eurac.edu/en/research/autonomies/minrig/publications/Documents/20017EDAP_01_FINAL.pdf.

⁵⁸ Oltre ai singoli cittadini della FdR, possono dar vita ad un’autonomia nazionale culturale anche le organizzazioni sociali registrate di cittadini della FdR che ritengono di appartenere ad una determinata comunità etnica e che operano sul territorio della corrispondente formazione municipale.

⁵⁹ Per un’analisi critica della legge “Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia” si veda soprattutto. A. Osipov, *Autonomy as Symbolic Production: the Case of Contemporary Russia*, in T.H. Malloy, F. Palermo (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, cit., p. 179-196.

per le questioni delle autonomie culturali nazionali. Le modalità relative alla formazione, all'attività e alla eliminazione di tali organi sono definite dagli organi del potere esecutivo dei soggetti della FdR. Presso gli organi dell'autogoverno locale delle corrispondenti formazioni municipali *possono essere creati* [corsivo mio] dei consigli consultivi o altri organi consultivi per le questioni delle autonomie culturali nazionali. Le modalità relative alla formazione, all'attività e all'eliminazione di questi organi sono stabilite con atti normativi giuridici delle formazioni municipali». A livello federale è invece previsto l'obbligo dell'istituzione, presso un organo esecutivo individuato dal governo della FdR, di un corrispondente «Consiglio delle autonomie culturali nazionali»⁶⁰ che, così come ulteriormente disciplinato dalla Legge in esame, ha il compito di garantire la concordia tra le autonomie nazionali culturali nello svolgimento della loro attività, contribuire alla formazione e al rafforzamento dei loro legami reciproci, presentare e tutelare presso gli organi del potere statale della FdR gli interessi culturali delle comunità etniche che si trovano in condizioni di minoranza nazionale nel corrispondente territorio e partecipare alla configurazione di programmi nel campo della salvaguardia e dello sviluppo delle lingue nazionali (materne) e delle culture nazionali⁶¹.

Parimenti anche la disciplina sul finanziamento pubblico delle autonomie culturali nazionali presenta delle differenze a seconda del livello territoriale in cui operano potendosi evidenziare un'attenuazione degli impegni della Federazione in quanto quest'ultima e i suoi soggetti erano inizialmente investiti dell'obbligo di sostenere finanziariamente le autonomie nazionali culturali. Con le novelle legislative del 2004 e del 2009 è stato invece stabilito che la Federazione, al pari degli organi dell'autogoverno locale delle formazioni municipali, può ma non è più obbligata finanziare le autonomie culturali nazionali⁶² poiché tale obbligo viene ormai fatto ricadere solo sui suoi soggetti⁶³.

⁶⁰ Tale decisione è stata attribuita al governo della FdR solo con una novella del 2003 in quanto la Legge federale "Sull'autonomia culturale nazionale" nella sua versione originaria all'art. 7, comma 1, stabiliva direttamente che il Consiglio consultivo per le autonomie culturali dovesse operare presso il governo. Attualmente, secondo quanto deciso da quest'ultimo tale Consiglio, opera presso l'Agenzia federale per le questioni nazionali.

⁶¹ Art. 7, commi 2 e 3, della Legge federale "Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia".

⁶² T.Ja. Chabreva, cit., in *Sovremennye problemy samoopredelenija etnosov*, p. 481.

⁶³ All'art. 16 della Legge federale "Sulle autonomie culturali nazionali nella Federazione di Russia" si afferma infatti che: «[...] Gli organi federali del potere esecutivo *possono* [corsivo mio] fornire sostegno alle autonomie nazionali culturali federali a spese delle risorse del bilancio statale in conformità con le leggi di bilancio della FdR. Gli organi del potere statale di un soggetto della FdR in conformità alla Legge del soggetto della FdR *prestano* [corsivo mio] sostegno alle autonomie nazionali culturali, regionali e locali a spese delle risorse del bilancio del soggetto della FdR (ad esclusione delle sovvenzioni attribuite dal bilancio federale). Gli organi dell'autogoverno locale in osservanza degli atti giuridici municipali *hanno il diritto* [corsivo mio] di fornire sostegno alle autonomie nazionali culturali locali a spese delle risorse del bilancio locale (ad esclusione delle sovvenzioni concesse dal bilancio federale e dal bilancio del soggetto della FdR)».

8. La riproposizione delle «unità amministrative territoriali nazionali» in Russia

In Russia all'ampia diffusione, appoggiata dal centro, delle «autonomie culturali nazionali» corrisponde inoltre la limitata reintroduzione di «unità amministrative territoriali nazionali» nella Repubblica di Sacha (Jakutija), nella Repubblica di Karelija, nel Territorio degli Altaj e nella Regione di Omsk. La formazione di tali «unità amministrative territoriali nazionali», a differenza delle «autonomie culturali nazionali», non è tuttavia direttamente disciplinata a livello federale proprio come quelle degli anni '20 che vennero introdotte sulla base di atti normativi delle Repubbliche.

In Karelija esse sono state infatti inizialmente ripristinate e regolamentate dalla Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” del 22 gennaio 1991⁶⁴ in cui si stabiliva che: «Il *Soviet* supremo della Repubblica di Karelija può istituire delle unità amministrative territoriali nazionali (distretti nazionali, borgate nazionali e villaggi nazionali) nei luoghi di residenza compatta dei piccoli popoli (*karelij*, *vepsi*) e dei finni allo scopo di garantire l'ambiente tradizionale di vita, la rinascita e lo sviluppo della cultura e della lingua nazionale, dei metodi tradizionali di produzione e per soddisfare le esigenze spirituali e la creazione di condizioni per uno sviluppo socio economico stabile»⁶⁵.

Alla Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” è poi subentrata la Legge della Repubblica di Karelija “Sui distretti municipali nella Repubblica di Karelija” del 2004⁶⁶ che, da un lato, continua ancora a prevedere l'esistenza dei seguenti tre distretti nazionali – tra cui: 1) il distretto nazionale Kaleval'skij, 2) il distretto nazionale Prjažinskij e 3) il distretto nazionale Oloneckij –, mentre, dall'altro, non fornisce più una definizione né detta una disciplina generale sui distretti nazionali che sono peraltro dotati di rispettivi statuti.

Una definizione di «unità amministrativo-territoriale nazionale» è invece ancora fornita dalla Legge della Repubblica di Sacha (Jakutija) “Sulla struttura

⁶⁴ La Legge della Repubblica di Karelija “Sullo *status* giuridico del distretto nazionale, delle borgate e dei villaggi nazionali nella Repubblica di Karelija” del 22 gennaio 1991 in <http://docs.cntd.ru/document/919000189>.

⁶⁵ La Legge inoltre ammetteva che tali unità potessero essere altresì «istituite nel caso in cui i gruppi di tali popoli non rappresentassero la maggioranza della popolazione su tale territorio». Sotto questo profilo il contenuto della Legge della Karelija si ispirava dunque chiaramente a quello della sopracitata Legge dell'URSS del 26 aprile 1990 “Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali o che non ne hanno sul territorio dell'URSS”.

⁶⁶ La Legge della Repubblica di Karelija “Sui distretti municipali nella Repubblica di Karelija” del 1 dicembre 2004 in http://karelia-zs.ru/zakonodatelstvo_rk/prav_akty/825-zr.

amministrativo-territoriale della Repubblica di Sacha (Jakutija)”⁶⁷. In particolare in base a questa per «unità amministrativo-territoriale nazionale» si deve intendere «un’unità amministrativo-territoriale creata nei luoghi di residenza compatta dei popoli indigeni poco numerosi del Nord che hanno uno *status* nazionale in conformità con quanto stabilito dalla legislazione» (art. 2, comma 1, p. 5)⁶⁸. In vigenza della stessa, ben cinque sono peraltro i distretti nazionali presenti sul territorio della Repubblica di Sacha (Jakutija), ovverosia: 1) il distretto nazionale Anabarskij, 2) il distretto nazionale Žiganskij, 3) il distretto nazionale Momskij, 4) il distretto nazionale Oleniovskij e 5) il distretto nazionale Eveno-Bytantskij.

La Legge “Sulla struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj” – dopo aver affermato che la struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj si basa sullo sviluppo delle culture nazionali e delle attività tradizionali di tutti i gruppi nazionali e dei gruppi etnici dei piccoli popoli (art. 1, comma 1, p. 4) – provvede invece a descrivere direttamente il «distretto nazionale», precisando che esso è un «distretto rurale sul cui territorio risiedono dei cittadini della Federazione di Russia che si riconoscono in una determinata comunità etnica nella condizione di minoranza nazionale nel territorio (*kraj*) degli Altaj» (art. 7, comma 1, p. 2). Tale definizione pare peraltro funzionale alla creazione in tale *kraj* dell’unico distretto nazionale ivi introdotto che non è espressione delle richieste di un popolo autoctono poco numeroso, bensì della comunità dei tedeschi ivi presenti che hanno ottenuto la creazione del «distretto nazionale dei tedeschi»⁶⁹.

Non si rinviene invece una definizione di «distretto nazionale» nello Statuto della Regione di Omsk⁷⁰ né nella sua Legge sulla suddivisione amministrativo-territoriale⁷¹ che si limitano entrambi a sancire l’esistenza in tale regione del «distretto nazionale dei tedeschi di Azov».

Nel dibattito giuspubblicistico si discute inoltre se anche le «unità amministrativo-territoriali con *status* particolare» – istituite al posto dei 6 circondari autonomi che sono stati via via eliminati a partire dal 2004 – possano a loro volta essere definite «unità amministrativo-territoriali nazionali» in

⁶⁷ Legge della Repubblica di Sacha (Jakutija) “Sulla struttura amministrativo-territoriale della Repubblica di Sacha (Jakutija)” del 29 dicembre 2004, in www.sakha.gov.ru/zakon-rsja-ob-administrativno-territorialnom-ustrojstve-rsja.

⁶⁸ Il contenuto di tale disposizione viene poi sostanzialmente ripreso all’art. 7, comma 1, p. 2 della stessa legge secondo il quale: «le unità amministrative territoriali nei luoghi di residenza compatta dei popoli indigeni poco numerosi del Nord possono avere lo status di formazioni amministrative nazionali definito in conformità con la legislazione della Repubblica di Sacha (Jakutija)».

⁶⁹ In aggiunta alla tipologia dei «distretti nazionali», la Legge “Sulla struttura amministrativo-territoriale del Territorio degli Altaj” prevede inoltre la tipologia della «borgata nazionale» che è una «borgata rurale sul cui territorio risiedono dei cittadini della Federazione di Russia che si riconoscono in una determinata comunità etnica nella condizione di minoranza nazionale nel territorio (*kraj*) degli Altaj» (art. 7, comma 1, p. 8).

⁷⁰ Art. 22, comma 1, dello Statuto della Regione di Omsk del 5 dicembre 2003, in <http://docs.cntd.ru/document/943011093>.

⁷¹ Cfr. Allegati 1 e 2 della Legge della Regione di Omsk “Sulla struttura amministrativo-territoriale della Regione di Omsk e sulla sua modifica” del 15 ottobre 2003, in <http://docs.cntd.ru/document/943012050>.

considerazione del fatto che le disposizioni in base alle quali viene individuato il loro *status* particolare riguardano proprio i popoli poco numerosi che precedentemente erano i “titolari” dei circondari autonomi corrispondentemente aboliti. In particolare, S.V. Narutto afferma che «tutte le unità amministrativo-territoriali con *status* particolare si configurano come delle formazioni territoriali nazionali poiché uno dei loro compiti più importanti, che esse devono risolvere nell’esercizio del proprio *status*, è quello della tutela dei diritti dei popoli poco numerosi»⁷². O.P. Ličičan rileva inoltre che «l’unione dei soggetti a composizione complessa della Federazione di Russia ha condotto alla formazione entro i confini degli ex circondari autonomi di formazioni autonome nazionali territoriali di livello regionale in forma amministrativa»⁷³. Infine nel riassumere le varie posizioni A. Kondrašev conclude che «Una parte significativa dei costituzionalisti propone di considerare le unità amministrativo territoriali con *status* speciale come una forma amministrativa dell’autonomia nazionale-territoriale»⁷⁴.

Nonostante ciò neppure la Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli indigeni poco numerosi della Federazione di Russia” del 30 aprile 1999⁷⁵ menziona le «unità amministrative territoriali nazionali» e all’istituzione di queste preferisce la creazione di “comunità” (*obščina*)⁷⁶ le cui modalità di formazione sono ulteriormente disciplinate nella Legge federale «Sui principi generali di organizzazione delle comunità dei popoli indigeni poco numerosi del Nord, della Siberia e dell’Estremo Oriente della Federazione di Russia» del 20 luglio 2000. In

⁷² S.V. Narutto, *Osobyje territorial’nye edinicy sub’ektov Rossijskoj Federacii* [Le unità territoriali speciali dei soggetti della Federazione di Russia], in *Aktual’nye problemy rossijskogo prava*, No. 4, 2013, p. 370.

⁷³ O.P. Ličičan, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom vo vnov’ obrazovannyh sub’ektach Rossijskoj Federacii: modely v regional’nom zakonodatel’stve* [Le unità amministrativo-territoriali con *status* particolare nei soggetti di nuova formazione della Federazione di Russia: modelli nella legislazione regionale], *Materialy Meždunarodnoj naučno-praktičeskoj konferencii «Gosudarstvo i pravo: vyzovy XXI v.» [Kutafinskie čtenija]*, Moskva, riportato da A.A. Kondrašev, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom: problemy realizacii statusa nacional’nych avtonomij v Rossijskoj Federacii* [Le unità amministrativo territoriali con status speciale: le questioni della realizzazione dello *status* delle autonomie nella Federazione di Russia], in *Naučnyj ežegodnik Instituta filosofii i prava Ural’skogo otdelenija Rossijskoj akademij nauk*, No. 3, 2016, p. 99, <http://yearbook.uran.ru/arkhiv/103-publikatsii/vypusk-2016-16-3>.

⁷⁴ A.A. Kondrašev, *Administrativno-territorial’nye edinicy s osobym statusom: problemy realizacii statusa nacional’nych avtonomij v Rossijskoj Federacii*, cit., p. 99.

⁷⁵ La Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli poco numerosi della Federazione di Russia” del 30 aprile 1999, in <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059473>.

⁷⁶ Art. 12 della Legge federale “Sulle garanzie dei diritti dei popoli poco numerosi della Federazione di Russia”: «1. Le persone appartenenti ai popoli poco numerosi hanno il diritto di creare, su base volontaria e conformemente alle loro tradizioni nazionali, storiche e culturali, comunità di popoli poco numerosi e altre associazioni di popoli poco numerosi allo scopo dello sviluppo socioculturale degli stessi, della protezione del loro habitat originale, dello stile di vita e delle attività economiche e dei mestieri tradizionali. 2. Le caratteristiche dell’organizzazione e delle attività delle comunità dei popoli poco numerosi e delle altre associazioni dei popoli poco numerosi sono disciplinate dalle leggi federali e dalle leggi dei soggetti della FdR».

tale Legge all'art. 1 si precisa infatti che le comunità dei popoli poco numerosi sono «delle forme di auto-organizzazione delle persone, che appartengono ai popoli indigeni poco numerosi e che sono unite da relazioni di sangue (famiglie, clan) e/o da relazioni di vicinanza territoriali create per tutelare il loro *habitat* originario, per conservare e per sviluppare lo stile di vita, le attività economiche e la cultura tradizionali»⁷⁷.

9. «Minoranze nazionali» e diritto all' «autonomia culturale nazionale» nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'Ucraina

Il contenuto della Legge dell'URSS «Sul libero sviluppo nazionale dei cittadini dell'URSS che risiedono al di fuori delle loro formazioni statali nazionali e che non ne hanno sul territorio dell'URSS» del 26 aprile 1990 ha esercitato una certa influenza anche sulla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU del 16 luglio 1990⁷⁸ che ha però accolto il suo contenuto in modo parzialmente diverso rispetto alla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSFSR del 12 giugno 1990.

Da un lato la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU, diversamente da quella della RSFSR, ribadiva infatti espressamente il diritto, sancito dalla Legge dell'URSS del 26 aprile 1990, di istituire delle «unità amministrative territoriali nazionali» laddove nell'art. V – intitolato «Supremazia sul territorio» – affermava che: «La Repubblica socialista sovietica ucraina determina in maniera autonoma la struttura amministrativo-territoriale della Repubblica e le modalità di formazione delle unità amministrative nazionali».

Dall'altro, invece, la stessa Dichiarazione, in maniera simile a quella della RSFSR, nell'ambito dell'art. VIII – concernente i «Diritti culturali» – ribadiva il principio del «diritto di tutte le nazionalità, che risiedono sul territorio della Repubblica, al libero sviluppo culturale nazionale» senza specificarne le modalità di realizzazione e “temperandolo” con le esigenze di “rinascita” della nazione ucraina⁷⁹.

⁷⁷ Nello stesso articolo si precisa inoltre che: «Le comunità familiari (*clan*) [corsivo mio] dei popoli poco numerosi sono delle forme di auto-organizzazione delle persone che appartengono ai popoli poco numerosi uniti da relazioni di sangue e che conducono uno stile di vita tradizionale, che svolgono delle attività economiche e si occupano di mestieri tradizionali. Le comunità di prossimità territoriale [corsivo mio] dei popoli poco numerosi sono forme di auto-organizzazione delle persone che appartengono ai popoli poco numerosi, che risiedono permanentemente (in maniera compatta e/o disseminati) sui territori di insediamento tradizionale nelle località di residenza tradizionale e di attività economica tradizionale dei popoli poco numerosi che conducono uno stile di vita tradizionale, che svolgono attività economiche tradizionali e che si occupano di mestieri tradizionali. Le unioni (*associazioni*) [corsivo mio] delle comunità dei popoli poco numerosi sono interregionali, regionali e locali di comunità di popoli poco numerosi».

⁷⁸ Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina del 16 luglio 1990, in <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

⁷⁹ Tale principio risulta evidente se si tiene in considerazione che nel cap. VIII della «Dichiarazione sulla sovranità statale dell'Ucraina» – dopo aver affermato che: «1. La RSSU è autonoma nel decidere le questioni relative alla scienza, all'istruzione, allo sviluppo culturale e

Infine, la Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU, al pari di quella della RSFSR, non impiegava né le parole «gruppi nazionali» né, tantomeno, quelle di «minoranze nazionali».

Tale impostazione della Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU venne poi ripresa dalla “Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina”⁸⁰ del 1 novembre 1991.

Questa infatti da una parte continuava a prevedere la possibilità di creare delle unità amministrative nazionali allorché affermava che lo Stato ucraino «garantisce a tutte le nazionalità il diritto di conservare il loro insediamento tradizionale e assicura l’esistenza di unità amministrative nazionali [...]» (art. 2) mentre, dall’altra, stabiliva in maniera ancora più dettagliata il diritto delle nazionalità di creare propri centri culturali, comunità e associazioni⁸¹ per il loro sviluppo

spirituale della nazione ucraina e garantisce a tutte le nazionalità, che risiedono sul territorio della Repubblica, il diritto al loro libero sviluppo culturale nazionale» – si stabilisce altresì che: «2. La RSSU garantisce la rinascita culturale nazionale del popolo ucraino, della sua coscienza storica e delle sue tradizioni, delle sue particolarità etnografiche nazionali e il funzionamento della lingua ucraina in tutte le sfere della vita pubblica. 3. La RSSU si preoccupa di soddisfare le esigenze culturali nazionali, spirituali e linguistiche degli ucraini che risiedono al di fuori dei confini della Repubblica. 4. Il patrimonio nazionale, culturale e storico sul territorio della RSSU è di proprietà esclusiva del popolo della Repubblica. 5. La RSSU ha diritto a che al popolo dell’Ucraina venga restituito il patrimonio nazionale, culturale e storico che si trova al di fuori dei confini della RSSU».

⁸⁰ La Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina, in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1771-12>. In questa Dichiarazione non si usa più la denominazione di “Repubblica socialista sovietica di Ucraina”, in quanto già con la legge di revisione costituzionale del 17 settembre 1991 tale denominazione venne sostituita con quella di “Ucraina”.

⁸¹ Più precisamente la “Dichiarazione sui diritti delle nazionalità dell’Ucraina” del 1 novembre 1991, dopo il preambolo in cui richiamava anche la «Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU», conteneva sette articoli nei quali si proclamava che: «1. Lo Stato dell’Ucraina garantisce a tutti i popoli, ai gruppi nazionali e ai cittadini che risiedono sul suo territorio uguali diritti politici, economici, sociali e culturali. I rappresentanti dei popoli e dei gruppi nazionali sono eletti negli organi del potere statale di tutti i livelli, occupano qualsiasi carica negli organi dell’amministrazione, nelle imprese, negli enti e nelle organizzazioni. La discriminazione sulla base dell’appartenenza nazionale è vietata ed è punita dalla legge. 2. Lo Stato ucraino garantisce a tutte le nazionalità il diritto di conservare il loro insediamento tradizionale e assicura l’esistenza di *unità amministrative nazionali* [corsivo mio] nonché si assume la responsabilità di creare le condizioni necessarie per lo sviluppo di tutte le lingue e culture nazionali. 3. La Rada suprema dell’Ucraina interpreta l’art. 3 della Legge « Sulle lingue della Repubblica socialista sovietica dell’Ucraina» in modo tale che entro i confini delle *unità amministrativo territoriali* [corsivo mio] dove risiede in maniera compatta una determinata nazionalità, la lingua di quest’ultima possa essere impiegata al pari della lingua di Stato. Lo Stato dell’Ucraina garantisce a tutti i cittadini il diritto di utilizzare la lingua russa. Nelle regioni nelle quali risiedono in maniera compatta più gruppi nazionali, accanto alla lingua ucraina, può essere impiegata la lingua accettabile per tutta la popolazione di tale località. 4. A tutti i cittadini dell’Ucraina di ciascuna nazionalità è garantito il diritto di professare la propria religione, di utilizzare i propri simboli nazionali, di festeggiare le proprie feste nazionali e di partecipare ai riti dei propri popoli. 5. I monumenti della storia e della cultura dei popoli e dei gruppi nazionali sul territorio dell’Ucraina sono tutelati dalla legge. 6. Lo Stato ucraino garantisce a tutte le nazionalità il diritto di fondare propri centri culturali, società,

culturale (art. 6). Essa inoltre impiegava nuovamente i termini di «minoranze nazionali» ma solo allorché affermava che queste potevano avere dei contatti con la propria «patria storica» (art. 7)⁸².

Infine, allo scopo di «realizzare la Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina»⁸³ la *Rada* suprema ha ulteriormente approvato la Legge dell'Ucraina «Sulle minoranze nazionali in Ucraina»⁸⁴ del 25 giugno 1992.

Quest'ultima tuttavia si differenzia sia dalla Dichiarazione sulla sovranità statale della RSSU sia dalla Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina. Essa infatti da una parte non contempla più la possibilità di istituire delle «unità amministrative nazionali» mentre, dall'altra, giunge a prevedere espressamente il diritto delle minoranze nazionali all'«autonomia culturale nazionale» nel quadro dell'art. 6 in cui si afferma che: «Lo Stato garantisce a tutte le minoranze nazionali il diritto all'autonomia culturale nazionale, ovvero sia il diritto di impiegare la lingua madre, di studiare la lingua madre negli istituti statali d'istruzione e attraverso le associazioni culturali nazionali, di sviluppare le tradizioni culturali nazionali, di utilizzare i simboli nazionali, di celebrare le feste nazionali, di professare la propria religione, di soddisfare le proprie esigenze nella letteratura, nell'arte, nei mezzi di informazione di massa e di creare delle istituzioni culturali nazionali e degli istituti d'istruzione e di svolgere altre attività sempre che non siano in contrasto con la legislazione in vigore»⁸⁵.

Riemerge così nuovamente anche in Ucraina, seppure ancora timidamente, l'impostazione presovietica della III *Universal* del 1917. Esistono tuttavia delle differenze importanti in quanto questa riconosceva il diritto delle «nazioni» (non ucraine) all'«autonomia personale nazionale» mentre la Legge ucraina «Sulle

comunità e associazioni. Tali organizzazioni possono esercitare un'attività finalizzata allo sviluppo della cultura nazionale, svolgere secondo le modalità stabilite dalla legge delle iniziative di massa, contribuire alla fondazione di giornali, riviste, case editrici, musei, collettivi artistici, teatri, studi cinematografici delle nazionalità. 7. I centri culturali e le società nazionali, i rappresentanti delle minoranze nazionali hanno il diritto a liberi contatti con la propria patria storica».

⁸² I termini «minoranze nazionali», la possibilità di istituire delle formazioni autonome territoriali o delle autonomie culturali nazionali non venne però mai corrispondentemente sancita nell'ultima Costituzione sovietica dell'Ucraina del 1978 anche allorché con la legge di revisione costituzionale del 19 giugno 1992 il suo cap. 6 sui «Diritti fondamentali, libertà ed obblighi dei cittadini dell'Ucraina» venne profondamente modificato.

⁸³ Per intero il Preambolo della Legge «Sulle minoranze nazionali in Ucraina» recita quanto segue: «La *Rada* suprema dell'Ucraina, basandosi sugli interessi vitali della nazione ucraina e di tutte le nazionalità nella questione dello sviluppo di uno Stato democratico indipendente, riconoscendo l'inalienabilità dei diritti dell'uomo e dei diritti delle nazionalità, aspirando a realizzare la Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina, osservando gli obblighi internazionali nei confronti delle minoranze nazionali, adotta questa legge allo scopo di garantire alle minoranze nazionali il diritto al libero sviluppo».

⁸⁴ La legge dell'Ucraina «Sulle minoranze nazionali in Ucraina» del 25 giugno 1992 in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

⁸⁵ All'art. 13, secondo comma, della legge dell'Ucraina «Sulla tutela delle minoranze nazionali in Ucraina» si precisa inoltre che: «La partecipazione o la mancata partecipazione di un cittadino dell'Ucraina, che appartiene ad una minoranza nazionale, ad una organizzazione sociale della minoranza nazionale non può costituire il fondamento per la limitazione dei suoi diritti».

minoranze nazionali in Ucraina” riconosce espressamente il diritto delle minoranze nazionali all’«autonomia culturale nazionale».

In Ucraina non è stata però ancora adottata una legge *ad hoc* sull’autonomia culturale nazionale, cosa che è stata criticata anche dalle organizzazioni internazionali, in particolare dal Consiglio d’Europa⁸⁶. Quest’ultimo di recente insiste inoltre sempre più sulla necessità di rinnovare complessivamente la legislazione dell’Ucraina sulla tutela dei diritti delle minoranze, anche in considerazione del fatto che la nuova Costituzione dell’Ucraina del 28 giugno 1996 prevede una riserva di legge proprio per quanto riguarda «la disciplina dei 3) diritti dei popoli autoctoni e delle minoranze nazionali [...] e delle lingue»⁸⁷.

10. *Brevi conclusioni*

Dalla comparazione tra la Russia e l’Ucraina si può dunque innanzitutto evidenziare che entrambi tali paesi hanno nuovamente accolto nelle loro Costituzioni, successive alla dissoluzione dell’URSS, i termini di «minoranze nazionali».

In secondo luogo gli stessi – pur presentando il primo una struttura formalmente federale e il secondo non caratterizzandosi in tal senso – sono entrambi giunti, attingendo in misura diversa a istituti presovietici e sovietici, a contemplare la possibilità della formazione di autonomie culturali nazionali, seppure disciplinata e realizzabile in misura differente.

In terzo luogo entrambi hanno faticosamente istituito la relazione minoranza nazionale – autonomia culturale nazionale. Differenti nei due paesi sono tuttavia le fonti che disciplinano tale relazione in quanto in Russia è stata approvata una Legge “Sulle autonomie culturali nazionali”, ma non una legge sulle minoranze nazionali mentre in Ucraina, viceversa, è stata approvata una Legge “Sulle minoranze nazionali”, ma non una legge sulle autonomie culturali nazionali.

Infine, solo la Russia presenta ancora al suo interno alcune «unità amministrative territoriali nazionali». Queste – ad esclusione del distretto nazionale dei tedeschi del Kraj degli Altaj e di quello dei tedeschi di Azov della Regione di Omsk – sono tuttavia prevalentemente istituite laddove si registra la presenza di popoli indigeni poco numerosi. Oltre a ciò, la Federazione, pur

⁸⁶ Ad esempio l’*Advisory committee* del Consiglio d’Europa nella sua prima *Opinion* del 2002, prodotta nell’ambito dei suoi compiti di monitoraggio sull’attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, già sottolineava che il diritto all’autonomia culturale nazionale non risultava neppure ben formulato nella legge “Sulle minoranze nazionali in Ucraina” specificando che: «Article 6 of the Law on National Minorities guarantees cultural autonomy for national minorities. This is however formulated only in an extremely general fashion, and the Advisory Committee considers that the content and the reach of this concept would merit being defined and developed in more detail», ACFC/INF/OP/I(2002)010m, in <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168008bb6c>.

⁸⁷ Art. 92 della Costituzione dell’Ucraina del 28 giugno 1996. Il testo della Costituzione in <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628>.

tollerando la creazione di tali unità, non sembra incentivarla tanto che la Legge federale *ad hoc* “Sulle garanzie dei diritti dei popoli indigeni poco numerosi” non le menziona neppure prevedendo invece la possibilità per gli stessi di dar luogo alla formazione delle già precedentemente citate comunità (*obščina*). Queste tuttavia non si identificano con i confini delle ripartizioni amministrative interne alla Russia e non vengono neppure definite “forme di autogoverno” (*samoupravlenie*), bensì “forme di auto-organizzazione” (*samoorganizacija*) per la difesa dell’*habitat* originario, per la conservazione e per lo sviluppo dello stile di vita, delle attività economiche e della cultura tradizionali dei popoli indigeni poco numerosi del Nord, della Siberia e dell’Estremo Oriente.

Si tratta poi di verificare in che misura la ripresa e l’introduzione di vecchi e nuovi concetti e strumenti finalizzati alla tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali siano in grado di garantirla sotto il profilo sostanziale⁸⁸.

L’analisi delle Risoluzioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sull’attuazione della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali da parte della Russia e dell’Ucraina rivela peraltro alcune criticità costanti.

In particolare relativamente alla Russia, il Comitato dei Ministri⁸⁹ tra le questioni che destano preoccupazione individua il verificarsi di atteggiamenti discriminatori nei confronti delle persone originarie del Caucaso, dell’Asia centrale e dei rom, la manifestazione di un clima generale non favorevole all’impiego e allo studio delle lingue minoritarie, la mancata introduzione dell’obbligo per le autorità pubbliche di consultare le autonomie culturali nazionali nelle decisioni che le riguardano come pure la scarsa rappresentanza degli appartenenti alle minoranze nazionali negli organi elettivi⁹⁰. Dai documenti analizzati che concernano la Russia risulta altresì un peggioramento della condizione dei popoli indigeni poco numerosi dovuta ad un’umentata limitazione delle loro possibilità di accesso alle risorse naturali e alle ripercussioni sul loro ambiente naturale di vita delle attività legate all’industria estrattiva. Il Comitato consultivo del Consiglio d’Europa nel suo quarto parere sulla Federazione di

⁸⁸ Ad esempio la dottrina ha già sottolineato come le autonomie culturali nazionali si stanno sempre più trasformando in canali per veicolare decisioni dall’alto. Così soprattutto F. Piina, *The mechanics of consensus: non-territorial national cultural autonomy and the Russian state*, in *Nationalities Papers*, No. 1, 2020, pp. 1-16, in www.cambridge.org/core/services/aop-cambridgecore/content/view/0B35D1E4E561EAD244D8A95616D0D054/S0090599218000399a.pdf/mechanics_of_consensus_nonterritorial_cultural_autonomy_and_the_russian_state.pdf.

⁸⁹ *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, ResCMN(2003)9, in ResCMN(2003)9; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, CMResCMN(2007)7, in CM/ResCMN(2007)7; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the Russian Federation*, CMResCMN(2013)1, in CM/ResCMN(2013)1.

⁹⁰ In Russia risultano invece essere stati in parte eliminati gli ostacoli che si frapponevano alla registrazione del luogo di residenza scelto dagli appartenenti alle minoranze nazionali.

Russia del 20 febbraio 2018⁹¹ esprime inoltre forte preoccupazione per il fatto che le ulteriori limitazioni, introdotte in Russia, alla libertà di espressione, di assemblea, di associazione (inclusa la legislazione sugli “agenti stranieri”) possano a loro volta incidere pesantemente sull’esercizio dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali.

Passando ad analizzare le criticità relative alla tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali in Ucraina si deve innanzitutto premettere che tale paese rispetto alla Russia si è distinto per una forte instabilità politica. Ciò perché in Ucraina hanno avuto luogo – intervallati dagli eventi del “Maidan” e dell’“Euromaidan” – ben quattro cambiamenti di *leadership* politica che, a loro volta, hanno inciso sull’orientamento nei confronti delle modalità di tutela degli appartenenti delle minoranze nazionali.

Nonostante tale “variabilità” anche per quanto riguarda l’Ucraina il Comitato dei Ministri ha comunque rilevato nelle sue Risoluzioni⁹² degli aspetti di costante preoccupazione, tra cui il frequente cambiamento della disciplina dei diritti linguistici proprio in funzione della *leadership* al potere⁹³, il verificarsi di discriminazioni in maniera rilevante, anche in tale paese, nei confronti dei rom nonché, soprattutto, il mancato pieno ripristino dei diritti dei tatars di Crimea⁹⁴. Infine, il Comitato consultivo – dopo aver emanato un parere *ad hoc*⁹⁵ in connessione con l’ammissione/annessione della Repubblica di Crimea e della città di Sebastopoli nella compagine della Federazione di Russia⁹⁶ – ha altresì adottato il suo quarto parere sull’Ucraina del 10 marzo 2017⁹⁷ nel quale rileva una nuova

⁹¹ *Fourth Opinion on the Russian Federation – adopted on 20 February 2018*, ACFC/OP/IV(2018)001, in <https://rm.coe.int/4th-advisory-committee-opinion-on-the-russian-federation-english-lang/1680908982>. Al momento non risulta invece pubblicata la Risoluzione del Comitato dei Ministri conclusiva del quarto ciclo di monitoraggio relativo alla Russia.

⁹² *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine*, ResCMN(2003)5, in ResCMN(2003)5; *Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l’Ukraine*, CM/ResCMN(2011)8, in CM/ResCMN(2011)8; *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine*, CM/ResCMN(2013)8, in CM/ResCMN(2013)8.

⁹³ Per l’evoluzione recente della politica linguistica in Ucraina, C. Carpinelli, *Ucraina: la questione della lingua e le sue fasi di evoluzione politica e legislativa*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie: Diritti, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol.1 No. 2, 2019, pp. 61-92.

⁹⁴ In relazione alla tutela dei tatars di Crimea mi sia concesso rinviare a C. Filippini, *La tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali in Crimea nel prisma della comparazione tra Ucraina e Russia*, in P. Bocale, L. Panzeri (a cura di), *Multilinguismo ed italofoonia in Europa centro-orientale: Profili linguistici e giuridici*, Giuffrè, Milano, 2020, pp. 111-130.

⁹⁵ *Report of the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Ad hoc visit to Ukraine 21-26 March 2014*, CFC(2014)001, in <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016800c5d6f>.

⁹⁶ In tale parere il Comitato consultivo richiamava inoltre l’attenzione sulla necessità urgente di una presenza internazionale nella penisola di Crimea per monitorare l’evolversi della situazione.

⁹⁷ *Fourth Opinion on Ukraine, adopted on 10 March 2017*, ACFC/OP/IV(2017)002, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published->

criticità nella presenza di ostacoli all'esercizio dei diritti delle persone, inclusi quelli degli appartenenti alle minoranze nazionali che, in concomitanza con l'affermazione del controllo della Russia sulla penisola di Crimea⁹⁸, hanno abbandonato la stessa per insediarsi in altre parti del territorio dell'Ucraina.

Alla luce delle criticità emerse nella tutela degli appartenenti alle minoranze nazionali il Comitato consultivo del Consiglio d'Europa da un lato chiede dunque specificatamente alla Russia di: «Amend the legislation and change practice regarding non-governmental organisations and national cultural autonomies in a way that all persons belonging to national minorities can enjoy freedom of association and benefit from support for their cultural activities. Guarantee effective participation of persons belonging to national minorities in consultative bodies at all levels and ensure that their composition genuinely represents a wide range of views amongst persons belonging to national minorities»⁹⁹. Dall'altro, invece si rivolge all'Ucraina invitandola ad adottare: «without delay and in close consultation with the groups concerned, an adequate and comprehensive legal framework for the protection of national minorities with effective implementation mechanisms»¹⁰⁰.

on5marc/16807930cf. Al momento non risulta neppure pubblicata la Risoluzione del Comitato dei Ministri conclusiva del quarto ciclo di monitoraggio relativo all'Ucraina.

⁹⁸ A tale proposito lo stesso Comitato consultivo nel suo parere sottolineava altresì di non aver potuto visitare, in quanto non più sotto il controllo effettivo dell'Ucraina, né la Repubblica autonoma di Crimea, né la città di Sebastopoli né parte della regione del Donbass e di doversi di conseguenza astenere dal potere fornire delle raccomandazioni relative all'implementazione della Convenzione quadro delle minoranze nazionali in tali territori.

⁹⁹ *Fourth Opinion on the Russian Federation – adopted on 20 February 2018*, cit.

¹⁰⁰ *Fourth Opinion on Ukraine – adopted on 10 March 2017*, ACFC/OP/IV(2017)002, cit.