

*Dipartimento di Scienze Politiche*

*Cattedra di Diritto Pubblico Comparato*

**LE RIVOLUZIONI COLORATE: GEORGIA, UCRAINA, KIRGHIZISTAN.  
IL SETTORE ENERGETICO, UN CASO DI STUDIO.**

RELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Pietro Rizzi

Matr. 612252

CORRELATORE

Prof. Marco Di Folco

A.A. 2011/2012

# INDICE SOMMARIO

<b>RINGRAZIAMENTI</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>La Georgia e la Rivoluzione delle Rose</b>	
<b>1.1. Introduzione</b>	<b>10</b>
<b>1.2. Cenni storici pre 1991</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Evoluzione costituzionale</b>	<b>13</b>
<b>1.3.1. Costituzioni del periodo sovietico</b>	<b>14</b>
<b>1.3.2. La Costituzione georgiana del 1995</b>	<b>19</b>
<b>1.3.3. La Costituzione georgiana dopo la Rivoluzione</b>	<b>22</b>
<b>1.4. La legislazione elettorale</b>	<b>28</b>
<b>1.5. Influenza straniera e società civile</b>	<b>30</b>
<b>1.6. I media e la Chiesa</b>	<b>34</b>
<b>1.7. Dall'indipendenza al trionfo di Saakashvili</b>	<b>37</b>
<b>1.7.1. Indipendenza e Presidenza Gamsakhurdia</b>	<b>37</b>
<b>1.7.2. Il regime di Shevardnadze</b>	<b>39</b>
<b>1.7.3. Elezioni parlamentari del 2003</b>	<b>44</b>
<b>1.7.4. I brogli ed il trionfo di Saakashvili</b>	<b>47</b>
<b>1.8. La democrazia dopo la Rivoluzione</b>	<b>53</b>
<b>1.9. La Guerra d'agosto tra Georgia e Federazione Russa</b>	<b>63</b>

1.10.	Elezioni parlamentari del 2012, Ivanishvili ed il Sogno Georgiano	67
-------	---	----

## **CAPITOLO II**

### **L'Ucraina e la Rivoluzione Arancione**

2.1.	Introduzione	69
2.2.	L'Ucraina nel contesto sovietico	71
2.3.	Evoluzione costituzionale	72
2.3.1.	La Costituzione del 1996	74
2.3.2.	Emendamenti costituzionali	78
2.4.	Legislazione elettorale	81
2.5.	Élite, fattori esterni e società civile	83
2.6.	Minoranze, questioni linguistiche e questione femminile	87
2.7.	Media e libertà d'informazione	89
2.8.	Dall'indipendenza alla Rivoluzione Arancione	93
2.9.	La democrazia dopo la Rivoluzione	110
2.10.	La Rivoluzione otto anni dopo	113
	<b>APPENDICE: Esperienza di osservatore internazionale per l'OSCE durante le elezioni parlamentari del 28 ottobre 2012</b>	<b>115</b>

## **CAPITOLO III**

### **Il Kirghizistan e la Rivoluzione dei Tulipani**

3.1.	Introduzione	128
3.2.	Il Kirghizistan nel periodo sovietico	129
3.3.	Evoluzione costituzionale	132
3.3.1.	Costituzione del 1993	133

<b>3.3.2.</b>	<b>Emendamenti costituzionali e referendum</b>	<b>135</b>
<b>3.4.</b>	<b>Dalla Presidenza Akaev ai giorni nostri</b>	<b>143</b>
<b>3.5.</b>	<b>Posizione geostrategica, relazioni estere e ONG</b>	<b>155</b>
<b>3.6.</b>	<b>Il Kirghizistan dopo la Rivoluzione</b>	<b>158</b>

## **CAPITOLO IV**

	<b>Il settore energetico e le rivoluzioni colorate</b>	<b>167</b>
<b>4.1.</b>	<b>Introduzione</b>	<b>167</b>
<b>4.2.</b>	<b>La questione energetica tra Georgia e Russia</b>	<b>168</b>
<b>4.3.</b>	<b>Ucraina, svincolo energetico</b>	<b>172</b>
<b>4.4.</b>	<b>Il processo Timoshenko</b>	<b>190</b>

	<b>CONCLUSIONI</b>	<b>200</b>
--	--------------------	------------

	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>204</b>
--	---------------------	------------

## RINGRAZIAMENTI

*Questo modesto lavoro non avrebbe visto la luce se non fossi stato supportato da molte persone che hanno, in qualche modo, investito su di me.*

*Un grazie lo devo certamente a chi, nell'ambito accademico, mi ha seguito e corretto, in alcuni casi anche bruscamente, facendomi capire che dagli sbagli si impara. Ricordo innanzitutto la mia relatrice, la Professoressa Decaro, con la quale è stato un privilegio ed un onore collaborare, il Professor Di Folco, mio disponibilissimo correlatore, la Dottoressa Scotti, che ha corretto ogni parola del mio lavoro e Marta, che ha saputo unire il ruolo accademico al ruolo di grandissima amica.*

*Ringrazio anche tutti coloro che, durante le mie ricerche, all'estero ed in Italia, mi sono stati di supporto: l'Ambasciata d'Italia a Tbilisi ed in particolar modo l'Ambasciatore, S.E. Favi, l'Addetto culturale, Professoressa Daga, l'Addetto commerciale Dott. Bovino; la Professoressa Slozko, mia tutor presso l'Università Shevchenko di Kiev, nonché amica; i "miei" studenti presso il Centro Culturale Italiano a Tbilisi, che durante le lezioni mi hanno fatto capire cose che nessun politico, accademico, diplomatico, avrebbe potuto.*

*Non posso non menzionare gli amici, nessuno escluso, che non mi hanno mai fatto mancare il loro supporto; tra di loro un posto particolare lo ricopre Luciano, che non smetterò mai di prendere a modello.*

*Grazie a Mamma, perché senza di lei non ce l'avrei fatta, a Papà, per i finanziamenti, e a mia sorella, perché lei è il punto fermo della mia vita.*

*Dulcis in fundo è un piacere dire grazie ad Olga: nelle notti romane insonni a scrivere la tesi, lei era lì, ad aiutarmi con la sua presenza ed il suo amore!*

## INTRODUZIONE

*Per circa diciotto mesi, dalla fine del 2003 e fino alla metà del 2005, la Georgia, l'Ucraina ed infine il Kirghizistan sono stati teatro di proteste che sono terminate solamente con la caduta dei regimi alla guida di questi Stati. Tali eventi, definiti Rivoluzioni Colorate, sono avvenuti senza l'utilizzo della forza, tranne alcune eccezioni minori, né da parte dei manifestanti, né da parte delle autorità, e ciò ha rappresentato una notevole novità rispetto al passato. Gli studiosi hanno così tentato di ritrovare un filo conduttore di questi fatti, cercando di contestualizzarli in un unico fenomeno; l'essere avvenuti in Stati ex sovietici, la vicinanza temporale, la causa contingente rappresentata da elezioni parlamentari o presidenziali, la vicinanza dei leader dei manifestanti all'Occidente: tutti elementi comuni che hanno caratterizzato queste Rivoluzioni. Da un punto di vista metodologico, tuttavia, ci si chiede se questo termine, che indica la completa cesura rispetto al passato, sia utilizzato propriamente o se sia stato solo una parola per rendere, a livello giornalistico, più interessante l'argomento. Si possono considerare questi eventi come l'avvio di processi democratici ben delineati ed in continua evoluzione? E ancora: ha un senso unire l'analisi di questi tre Paesi, o è stata una pura casualità che sia avvenuto tutto in un ordine cronologico così ravvicinato?*

*Per poter dare una risposta a tale quesito si procederà all'analisi dei testi costituzionali e delle legislazioni adottate nei tre Paesi e si cercherà di mettere in luce, dividendo tra il pre ed il post Rivoluzione, quali siano gli elementi di discontinuità presenti e se vi sia stato uno sviluppo positivo rispetto al passato. Si analizzerà inoltre con particolare attenzione, anche in relazione al ruolo che le consultazioni elettorali hanno avuto nella rimozione dei regimi precedenti, la legislazione elettorale di Georgia, Ucraina e Kirghizistan; vuole poi ricollegarsi a ciò l'analisi dei brogli elettorali*

*avvenuti e la descrizione che verrà fatta nel Capitolo sull'Ucraina di una Missione di monitoraggio elettorale.*

*La descrizione degli eventi, utilizzando come punto di partenza il collasso dell'Unione Sovietica e come punto di arrivo i giorni nostri, potrà apparire noiosa ed addirittura inutile, ma sarà invece fondamentale per poter fornire al lettore il contesto generale attraverso il quale valutare meglio gli elementi giuridici che saranno presentati ed i ragionamenti che saranno effettuati. Non secondaria sarà inoltre la descrizione di alcuni aspetti di tre Stati quasi sconosciuti e considerati remoti.*

*La permanenza dell'autore, per svariati mesi, in Georgia ed Ucraina permetterà anche l'introduzione di ricerche sperimentali e fenomeni osservati direttamente che renderanno ancora più viva la trattazione.*

*Per correttezza nei confronti del lettore è opportuno rivelare che la considerazione "in blocco" di questi eventi si rende obbligata considerata una bibliografia che non ha mai pensato di dividere quanto avvenuto semplicemente in base allo Stato, come fatto disgiunto da qualsiasi altra logica. È opinione dell'autore che se Georgia e Ucraina possono essere accomunati nella trattazione, il Kirghizistan presenti differenze tali da porlo necessariamente fuori da una logica comune: ciò rende tuttavia ancora più meritevole di menzione questo Stato, con la speranza che al termine di tale lavoro sia possibile per il lettore, così come per l'autore, giungere ad una risposta più chiara, basata sui fatti.*

*Il lavoro sarà diviso in quattro capitoli; il primo presenterà la Georgia e la Rivoluzione delle Rose avvenuta tra novembre 2003 e gennaio 2004. Si presenterà innanzitutto la storia costituzionale del Paese, a partire dalla Costituzione del 1921, fino agli emendamenti costituzionali del 2010 e si cercherà di identificare le cause che hanno portato alla caduta del regime per anni guidato da Shevardnadze. Il fatto che siano ormai trascorsi quasi dieci anni ci permetterà inoltre di analizzare, con il dovuto distacco, le conseguenze ed i risultati della Rivoluzione.*

*Il secondo capitolo tratterà invece la Rivoluzione Arancione, avvenuta alla fine del 2004. Le elezioni presidenziali di quell'anno videro opporsi il candidato filo-governativo Viktor Yanukovich, delfino del Presidente Leonid Kuchma, e Viktor Yushenko, il candidato filo-occidentale; fu proprio il ballottaggio tra questi due candidati, caratterizzato da numerosi brogli, che spinse i dimostranti a manifestare, giungendo ad ottenere la ripetizione delle elezioni. Anche in questo caso sarà prioritaria l'analisi dell'evoluzione costituzionale e dei rapporti tra i vari organi dello Stato e l'analisi della legislazione riguardante tematiche ben precise: le minoranze, l'utilizzo della lingua ucraina e della lingua russa, la libertà di espressione per i mezzi d'informazione e ovviamente la legislazione elettorale e la sua applicazione.*

*Il terzo capitolo affronterà la Rivoluzione dei Tulipani. Sviluppata anch'essa in seguito ad ingenti brogli durante le elezioni parlamentari del febbraio 2005, essa assunse delle forme diverse rispetto alle precedenti due Rivoluzioni. Innanzitutto le manifestazioni durarono più a lungo e furono caratterizzate dalla presenza di violenza, seppur limitata. Inoltre l'assenza di un'opposizione forte non favorì certamente la scelta del nuovo Presidente, che avvenne solamente dopo più di cinque mesi mediante elezioni. Anche in questo caso si prenderà in considerazione la storia costituzionale del Paese e si valuteranno i numerosi emendamenti elaborati dopo l'indipendenza, spesso proposti dal Presidente, ed adottati troppo frettolosamente. All'analisi della legislazione elettorale si aggiungeranno anche considerazioni sull'uso della democrazia diretta, attraverso l'istituto referendario, particolarmente frequente in Kirghizistan. I riferimenti in questo capitolo a quanto avvenuto in Georgia ed Ucraina saranno proprio finalizzati a comprendere le somiglianze così come le divergenze rispetto a questi casi.*

*Il quarto capitolo invece affronterà l'argomento dell'energia e dell'importanza di tale tema nei Paesi ex sovietici: sarà quindi un caso di studio. Si proverà a comprendere quale ruolo ha all'interno delle dinamiche*



*istituzionali, così come nei rapporti con gli Stati esteri. La questione dei gasdotti e degli oleodotti rappresenta per questi Stati un tema di fondamentale importanza sia da un punto economico, aspetto che si tratterà in tono minore, sia da un punto di vista di relazione tra i poteri dello Stato: la presenza in tutti e tre i Paesi di un Ministero dell'Energia dimostra quanto questo argomento assuma importanza anche da un punto di vista costituzionale. L'analisi del processo Timoshenko, ex Primo Ministro ucraino condannata a sette anni di carcere per avere stipulato un accordo in materia energetica con la Russia senza avere ottenuto la preventiva approvazione dal Consiglio dei Ministri, può risultare d'interesse proprio a dimostrazione che il collegamento energia-diritto costituzionale ha valore nei Paesi ex sovietici; il fatto che tale caso sia stato trattato ampiamente dalla bibliografia e dai media europei lo rende particolarmente interessante e utile per valutare l'indipendenza della magistratura ed il funzionamento del sistema giudiziario ucraino.*

# CAPITOLO I

## La Georgia e la Rivoluzione<sup>1</sup> delle Rose

### 1.1. Introduzione

Con il collasso dell'Unione Sovietica e l'abolizione sia del Patto di Varsavia, sia del Comecon nel 1991, la Repubblica di Georgia<sup>2</sup> ha iniziato una transizione verso uno Stato basato sull'economia di mercato e sulla democrazia.

Si cercherà di ricordare, durante la trattazione di questo Paese, che dal momento in cui è stata dichiarata l'indipendenza durante la leadership di Zviad

Gamsakhurdia nella primavera del 1991, la Georgia è andata verso la democrazia e la libera economia di mercato non avendo mai avuto alcuna esperienza del genere nella propria storia e mantenendo una società



---

<sup>1</sup> La correttezza dell'uso del termine "Rivoluzione" verrà analizzato meglio successivamente. Fino a quel momento l'utilizzo è solo semplificato e per comodità.

<sup>2</sup> La Repubblica di Georgia (Sakartvelo) si trova all'incrocio tra Europa ed Asia, nella parte occidentale della regione transcaucasica, a meridione del Caucaso, ricoprendo un'area di circa 69.867 kmq. Confina a nord con la Federazione Russa, a sudest con l'Azerbaijan, a sud con l'Armenia e a sudovest con la Turchia; ad ovest è delimitata dal Mar Nero. La popolazione è diminuita notevolmente negli ultimi anni a causa delle forte migrazioni e conta oggi 4.704.200 abitanti. Il reddito pro capite è di 3.210 USD e l'indice di sviluppo umano I.S.U. è di 0,733, posizionando la Georgia al 75° posto. I, dati, riferiti al 2011, provengono dall'Istituto di statistica georgiano, e sono consultabili su [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge). I territori dell'Abkhazia e dell'Ossezia del sud sono considerati dalla quasi totalità della Comunità Internazionale parte integrante della Repubblica di Georgia, e sono inclusi in queste statistiche.

estremamente chiusa. Certamente sono gli individui che portano alla democrazia ma, a differenza di quel che il paradigma della transizione ci spinge a pensare, gli individui sono inseriti in una forma di struttura culturale e storica che ne può limitare le azioni<sup>3</sup> e non si può dimenticare la correlazione che può esserci tra crescita economica e cambiamenti culturali<sup>4</sup>. Ecco perché i fattori presi in considerazione sono in continuo cambiamento e stanno assumendo sempre più un carattere proprio e possono essere interpretati ancora come fattori ibridi tra quelli che avremmo potuto trovare in una società del periodo sovietico e quelli che osserviamo in società liberali. Per fare un esempio, le élite georgiane si possono identificare con l'Occidente, ma la loro comprensione delle società post-industriali è sicuramente scarsa; del resto non è difficile vedere in azione in Georgia ONG che tentano di introdurre idee democratiche utilizzando metodologie tipiche del periodo comunista.

Dopo le guerre civili del 1991/92 e del 1992/93 i Georgiani avevano un'idea a dir poco "disastrosa" delle conseguenze che potevano scaturire da forme organizzate o meno di proteste. Per un periodo abbastanza lungo si sono dimostrati riluttanti a scendere in strada, con le uniche eccezioni rappresentate dalle manifestazioni del 1991 e del 2001 a favore della libertà di espressione e della libertà di informazione per i media<sup>5</sup>. Per questo è certamente interessante valutare le motivazioni che hanno spinto la popolazione a scendere in piazza nel 2003.

---

<sup>3</sup> T. Carothers, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy* n.13, 2002, pp. 5-21.

<sup>4</sup> G. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, 1995 e R. Inglehart, *Culture and Democracy*, 2000, pp.81-97.

<sup>5</sup> Ci riferiamo alle manifestazioni avvenute a Tbilisi, Rustavi e Kutaisi nell'autunno del 1991 e nella primavera del 2001, che hanno provocato diversi feriti tra i manifestanti e che, ufficialmente (pur differendo i dati diffusi da alcune ONG locali), non hanno provocato vittime.

## 1.2. Cenni storici pre 1991

Il ruolo della Georgia nell'Unione Sovietica era di certo peculiare rispetto a quello di gran parte delle altre repubbliche, quali Ucraina e Kirghizistan. La Georgia è una nazione con un'esperienza unitaria ben delineata e con una lunga, anche se intermittente, storia come Stato indipendente.

Già nei primi decenni del IX secolo era presente all'interno dell'Impero Romano d'Oriente un territorio chiamato *Iberia*, di estensione pari alla Georgia attuale, dove la dinastia dei Bagrationi, formalmente sottoposta all'autorità di Bisanzio, deteneva *de facto* la sovranità. Tale famiglia fu capace di espandere i domini su alcune zone dell'attuale Turchia (fino a Teodosiopoli, l'attuale Erzurum) e dell'Armenia (l'attuale provincia di Basiani) per poi ottenere la propria indipendenza da Bisanzio nel 978 sotto il regno di Ashot I: fu allora che iniziò a delinearsi una forma di identità nazionale<sup>6</sup>. L'Impero Ottomano, nel XVII secolo, riconquistò questa regione, concedendo tuttavia un elevato livello di autonomia che durò sino alla conquista da parte dell'Impero Russo, prima nel 1801 (conquista del Kakheti, la zona orientale) e poi nel 1810 (conquista dell'Imereti, la zona occidentale), e con l'esilio della famiglia reale. Seguì un intenso programma di russificazione che venne deciso per sostituire il sistema sociale e culturale georgiano con quello russo ed un forte controllo da parte della Russia zarista che non concesse alcuna forma di autonomia<sup>7</sup>.

La Rivoluzione d'Ottobre del 1917, che provocò la guerra civile in Russia, permise anche ai territori sottoposti al proprio controllo, come la Georgia, di dichiarare l'indipendenza: Il 26 maggio 1918 fu dichiarata la Repubblica Democratica della Georgia Indipendente. Nel 1921 la Georgia si è

---

<sup>6</sup> W. Allen, *A history of the Georgian people: From the beginning down to the Russian conquest in the nineteenth century*, 1971

<sup>7</sup> K. Salia: *Histoire de la nation géorgienne*, 1980.

trovata al confine meridionale di un altro impero, questa volta comunista che nel 1921 l'ha invasa stroncando il primo tentativo repubblicano della storia di questo Paese.

La posizione periferica, oltre alla provenienza di alcuni leader dell'URSS, come Stalin, Beria e Shevardnadze, dalla Georgia inoltre ha fatto sì che essa potesse vivere il periodo di dominazione sovietica senza abbandonare completamente alcuni tratti tipici della propria cultura e della propria identità, come la lingua georgiana, mai vietata ed utilizzata al pari di quella russa. La presenza poi di un clima mite e di località, anche balneari, apprezzate dalla Nomenklatura sovietica che vi trascorrevano svariati mesi, le hanno permesso di ricevere un trattamento di riguardo anche per quel che riguarda le forniture e gli investimenti da Mosca e le dava la possibilità di produrre frutta e verdura in gran quantità, cibo di scarsa reperibilità nelle altre Repubbliche. Il vino georgiano, così come le acque minerali, erano rinomate in tutta l'Unione ed erano una fonte di reddito da esportazione<sup>8</sup>. In base a quanto veniva prodotto, al clima, e alle personalità nate e cresciute sul proprio territorio, la Georgia ha quindi goduto di relativo benessere nel periodo sovietico e ciò ha reso il collasso del sistema agli inizi degli anni '90 più traumatico che altrove<sup>9</sup>.

### **1.3. Evoluzione costituzionale**

La storia costituzionale georgiana inizia nel 1921, nel periodo della prima Repubblica di Georgia (1918-1921), quando venne adottata la prima Costituzione. È difficile darne un commento, considerato che entrò in vigore

---

<sup>8</sup> L'acqua Borjomi è senza dubbi ancora quella più facilmente reperibile in tutto il territorio dell'ex Unione Sovietica e rappresenta attualmente circa il 14% delle esportazioni georgiane. Vedi [www.geostatat.ge](http://www.geostatat.ge)

<sup>9</sup> J. Wheatley: *Georgia from national awakening to Rose Revolution: Delayed transition in the former Soviet Union*, 2005

quattro giorni prima che la Georgia passasse sotto il controllo dell'Armata Rossa<sup>10</sup>. In base ad essa la Georgia era dichiarata una Repubblica con forma di Governo parlamentare (Art. 3)<sup>11</sup>. Era riconosciuto il diritto di voto, segreto, ad ogni cittadino di età superiore ai 20 anni (Art. 31 §2,3) e l'Assemblea monocamerale avrebbe dovuto essere eletta con un sistema proporzionale (Art. 46). L'organo esecutivo era il Governo con a capo un Primo Ministro approvato dal Parlamento (Art. 68 §3), su proposta della maggioranza parlamentare, che assumeva su di sé la responsabilità delle attività governative ed il Capo dello Stato sarebbe stato eletto dal Parlamento con cadenza annuale (Art. 54). A causa degli eventi storici la Costituzione fu *de jure* in vigore per quattro giorni, mentre *de facto* non lo fu mai.

A partire dalla fine della prima esperienza repubblicana la Georgia ha avuto diverse Costituzioni: quelle del periodo sovietico e cioè del 1922, del 1924, del 1936 e del 1977, ed in seguito, quelle successive all'indipendenza, del 1995 e del 2004<sup>12</sup>. È ora opportuno analizzarle: brevemente le prima e più in dettaglio, considerato l'argomento della trattazione, le seconde.

### **1.3.1. Costituzioni del periodo sovietico**

Tra il 1922 ed il 1936 è esistita la Repubblica Socialista Sovietica Federale Transcaucasica, che univa la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan e quindi le prime due Costituzioni, quella del 1922 e quella del 1924 hanno rappresentato il testo costituzionale per tale entità statale, mentre quelle del

---

<sup>10</sup> M.Matsaberidze, *The Idea of Constitution in 1918-1921 Georgian Society*, 2005, disponibile su <http://constcommis.gov.ge/> e, dello stesso autore, *In Search of Georgian Model of Democracy*, 2009, disponibile su: <http://constcommis.gov.ge/>

<sup>11</sup> La Costituzione georgiana del 1921 è disponibile su: <http://www.nplg.gov.ge/>

<sup>12</sup> Seppure formalmente vi sia continuità tra la Costituzione del 1995 e quella del 2004, l'importanza degli emendamenti introdotti che ne modificano *in toto* la forma di Governo spingono ad analizzarla come nuovo testo costituzionale.

1936 e del 1977 lo sono state per la Repubblica Socialista Sovietica di Georgia.

Il testo del 1922<sup>13</sup>, che ricalcava fedelmente quella sovietica del 1918, era stato elaborato ed adottato il 21 marzo dal Congresso dei Soviet, organo assembleare composto da 518 membri in rappresentanza dei lavoratori di tutte le aziende con più di trenta operai. La Costituzione rifletteva la situazione di conflitto creatasi nel Paese con la guerra civile. Veniva istituita la “dittatura del proletariato” urbano e rurale a titolo transitorio per stabilire il socialismo ed eliminare la proprietà privata (Art.1). Il potere era concentrato in organi «del proletariato» (Art.3): alla base vi era il Congresso dei Soviet, che si sarebbe riunito solamente due volte all’anno per ratificare le nomine effettuate dagli altri organi dello Stato e per eleggere il Comitato Esecutivo dei Soviet ed il Consiglio dei Commissari (Art.26). La Costituzione affidava al primo organo, composto da 15 membri, il compito di «coordinare l’attività generale del proletariato», preconfigurando in capo a quest’ultimo il potere Esecutivo (Art. 32). Era invece affidato al Consiglio dei Commissari, sempre composto da 15 membri, l’adozione dei decreti legislativi (Art. 29), che poi avrebbero dovuto essere convertiti in legge, in blocco, dal Congresso dei Soviet (Art. 27 §2)<sup>14</sup>. Tale testo cercava di rendere effettiva la “dittatura del proletariato” attraverso la negazione del diritto di voto ai proprietari terrieri e di attività commerciali ed industriali che non avessero ceduto la propria proprietà ai lavoratori (Art. 12), ed anche ai religiosi era privato il diritto attivo e passivo di voto (Art. 12 § 3). Le votazioni erano invece previste in forma palese, e per alzata di mano (Art. 15)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Costituzione del 21 marzo 1922, disponibile su: <http://www.publaw.ge>

<sup>14</sup> Il Congresso dei Soviet, riunendosi due volte all’anno, avrebbe approvato con singola votazione la conversione di tutti i decreti adottati dal Consiglio dei Commissari.

<sup>15</sup> Art. 15 Costituzione del 1992: «le elezioni di ogni livello, a partire di quelle all’interno dei singoli soviet per la designazione dei propri rappresentanti, saranno effettuate per alzata di mano in modo palese»

Il testo del 1924<sup>16</sup> manteneva l'impianto costituzionale del 1922, cercando di organizzare maggiormente i compiti tra i vari organi: veniva confermato il ruolo del Congresso dei Soviet, composto da 500 membri in rappresentanza dei Soviet locali, che si sarebbe riunito due volte l'anno (Art. 39 §1) con il mero compito di eleggere, tra i propri componenti, i 45 membri del Soviet Supremo, che prendeva così il posto del Comitato Esecutivo dei Soviet, ed i 15 membri del Consiglio dei Commissari (Art. 39 §3,4). Il Soviet Supremo diventava l'organo legislativo<sup>17</sup> (Art. 43), ed era responsabile della nomina, tra i suoi membri, dei tre componenti del Presidium, un organo con poteri esecutivi, responsabile di «guidare lo Stato verso il benessere del proletariato» (Art. 49 §1). Passava in capo al Consiglio dei Commissari la gestione dell'amministrazione (Art. 52), rendendo quest'organo il collegamento tra i vari ministeri, al cui vertice vi era sempre un Commissario responsabile dell'attività amministrativa (Art. 61)<sup>18</sup>, e l'organo esecutivo, il Presidium.

La revisione costituzionale del 1936<sup>19</sup> fu avviata dal Comitato Centrale (che riuniva i membri del Soviet Supremo e del Consiglio dei Commissari), che in base ai progressi raggiunti nell'eliminazione della proprietà privata e quindi del rischio che la partecipazione alla vita politica di alcune categorie di cittadini potesse minare lo Stato, approvò alcune norme di rilievo: allargamento del suffragio a tutti i cittadini (Art. 12)<sup>20</sup>, il voto eguale e segreto (Art. 12 §2), l'elezione diretta degli organi rappresentativi ma su lista

---

<sup>16</sup> Costituzione dell'8 ottobre 1924, disponibile su: <http://www.publaw.ge>

<sup>17</sup> Art. 43 della Costituzione del 24. «Spetta al Soviet Supremo indirizzare il proletariato»

<sup>18</sup> Si potrebbe paragonare tali figure ai Direttori Generali o ai Segretari Generali dei Ministeri, così come li intendiamo attualmente.

<sup>19</sup> Costituzione dell'11 marzo 1936, disponibile su: <http://www.publaw.ge>

<sup>20</sup> Art. 12 della Costituzione del 1936. «Il diritto di voto è garantito a tutti i cittadini di età superiore a venti anni»



unica (Art. 21. Era il Partito Comunista che sceglieva i candidati da inserire nella lista).

La Costituzione del 1936 operava anche una razionalizzazione degli organi istituzionali, favorendo il rafforzamento del potere esecutivo. Era eliminato il Congresso dei Soviet mentre si confermava la funzione legislativa del Soviet Supremo negli stessi termini previsti dalla Costituzione del 1924 (Artt. 29-33). Il Presidium, sempre composto da tre membri eletti dal Soviet Supremo, era definito «l'organo collegiale a capo dello Stato» e ad esso venivano conferiti alcuni poteri che aveva già esercitato, pur non essendo espressamente previsti nella precedente Costituzione: il potere di grazia (Art. 42 §7), la stipula dei trattati internazionali (Art. 42 §8), la nomina e la revoca dei Ministri (Art. 42 §10. Nella Costituzione del 1924 sono definiti Commissari), l'emanazione degli *ukazi*, decreti aventi forza di legge, immediatamente in vigore, e convertiti in legge dal Soviet Supremo a cadenza annuale (Art. 31 e Art. 42 §11)<sup>21</sup>. Il Consiglio dei commissari era poi sostituito dal Consiglio dei Ministri, che aveva il compito di gestire l'amministrazione dello Stato ed i cui membri venivano nominati e revocati dal Soviet Supremo o dal Presidium.

La Costituzione del 1977<sup>22</sup> era definita la Carta fondamentale dello «Stato di tutto il popolo della Georgia» (Preambolo e Art. 1) ed era costituzionalizzato il principio, già affermato a livello partitico, del «centralismo democratico» (Art. 3), per cui si prevedeva «l'elettività di tutti gli

---

<sup>21</sup> Gli *ukazi*, letteralmente “Editti”, sono degli atti giuridici ancora molto utilizzati dai Presidenti delle Repubbliche ex sovietiche. Durante il periodo sovietico erano spesso utilizzati anche per prorogare la validità di *ukazi* precedenti, rendendo di fatto inutile e poco utilizzata la conversione in legge. Dagli anni cinquanta in poi era prassi che il Presidium emanasse un *ukaz* con il quale venivano prorogati in blocco tutti gli Editti precedenti.

<sup>22</sup> Costituzione del 6 novembre 1977, disponibile su: <http://www.publaw.ge>

organi del potere statale dal basso verso l'alto e la loro subordinazione al popolo»<sup>23</sup>.

La struttura costituzionale veniva modificata limitatamente rispetto a quella prevista dalla Costituzione del 1936: Il Soviet Supremo, organo legislativo, era composto da 70 membri eletti nelle stesse modalità previste dal testo del 1936 e da altri 30 membri in rappresentanza degli enti locali di vari livelli (Art. 27). Era convocato due volte all'anno per eleggere i membri del Presidium, legiferare e convertire i decreti emanati da quest'ultimo<sup>24</sup> (Art. 32 §§1,2,4). Il Presidium manteneva le prerogative previste dalla Costituzione del 1936, cambiando però la sua composizione: i membri diventavano nove che sceglievano tra loro il Presidente del Presidium e che automaticamente assumeva il ruolo di Capo dello Stato (Art. 35). Il Consiglio dei Ministri manteneva le prerogative stabilite già dalla Costituzione del 1936, che lo rendevano il «supremo organo amministrativo dello Stato» (Art. 48), e diventava altresì l'organo che condivideva con il Presidium il potere esecutivo (Art. 51), anche se nella prassi era sottoposto a quest'ultimo anche in considerazione del fatto che era il Presidium a nominare i singoli Ministri<sup>25</sup> (Art. 37).

Dopo la presentazione, in breve, dei quattro testi costituzionali è opportuno dire che nella prassi il rapporto tra gli organi istituzionali si distanziava ampiamente da quanto prescritto. Già dalla Costituzione del 1924 il Presidium, ed in particolar modo il Segretario (con la Costituzione del 1977 il Presidente), assumeva un ruolo superiore a quello prescritto dalla legge,

---

<sup>23</sup> Art. 3, §2 della Costituzione del 1977. Il principio del centralismo comporta anche quello della “doppia subordinazione” per cui ogni organo del potere statale dipende in linea orizzontale dai propri elettori e in linea verticale dall'organo superiore.

<sup>24</sup> La limitata convocazione del Soviet Supremo due volte all'anno portò il Presidium a diventare nella prassi il vero organo legislativo attraverso l'uso degli *ukazi*.

<sup>25</sup> Art. 37 della Costituzione del 1977. Per avere maggiore comprensione della subordinazione del Consiglio dei Ministri al Presidium, vedi: M.Matsaberidze, *In Search of Georgian Model of Democracy*, 2009, disponibile su: <http://constcommis.gov.ge/>

diventando sempre più il vero organo esecutivo e legislativo, grazie all'uso degli *ukazi*. La nomina da parte del Presidium dei nove giudici della Corte Suprema<sup>26</sup>, il più alto organo giudiziario del Paese, che poi doveva essere approvata dal Soviet Supremo (non ha mai respinto alcuna nomina) rendeva ancora più chiaro il dominio assoluto dell'organo ristretto<sup>27</sup>.

### 1.3.2. La Costituzione georgiana del 1995

È importante iniziare un'analisi dello Stato a partire dall'indipendenza del 1991, restaurata attraverso un referendum tenutosi su tutto il territorio della Georgia, incluse le aree di Abkhazia ed Ossezia del Sud.

Il Soviet Supremo georgiano aveva indetto la consultazione referendaria, in base all'Art. 84 della Costituzione del 1977<sup>28</sup>, e anche in considerazione del successo dei referendum nelle Repubbliche Baltiche (in Lituania il 9 febbraio 1991, in Estonia e Lettonia il 3 marzo 1991); va anche notato che l'Unione Sovietica, nonostante avesse criticato la scelta baltica di indire referendum sull'indipendenza, non considerò opportuno intervenire poiché l'Art. 8 della Costituzione dell'Unione Sovietica del 1977, rimarcando la struttura federale dell'Unione, prevedeva la possibilità di secessione.

La consultazione si svolse il 31 marzo 1991 ed il quesito proposto era: «Vuole la restaurazione dell'indipendenza della Georgia, così come sancito dalla dichiarazione di indipendenza della Georgia del maggio 1918?»: il 98,9% della popolazione lo approvò<sup>29</sup>. Di notevole interesse quindi il fatto che ufficialmente lo Stato indipendente non venne dichiarato, ma restaurato.

---

<sup>26</sup> Art. 42 §5, Costituzione del 1936; Art. 38 §2, Costituzione del 1977.

<sup>27</sup> J. Wheatley, *Georgia From National Awakening to Rose Revolution. Delayed Transition in the Former Soviet Union*, 2005, p. 31

<sup>28</sup> Art. 84, Costituzione del 1977. La possibilità di indire un referendum era affidata al Soviet Supremo o al Presidium. Nelle Costituzioni del 1922, 1924 e 1936 l'istituto referendario non era previsto.

<sup>29</sup> Risultati ufficiali della Commissione Elettorale Centrale del 5 marzo 1991. La descrizione dettagliata degli eventi è disponibile su: <http://www.geotimes.ge/>

L'atto di restaurazione della Repubblica indipendente della Georgia del 9 aprile 1991 si rifaceva completamente alla Dichiarazione di indipendenza del 1918 e la prima Costituzione del 1921 era reintrodotta<sup>30</sup>. In questo modo si nota l'importanza che venne data alla successione rispetto al primo Stato georgiano da un lato, e all'illegittimità della dominazione sovietica dall'altro<sup>31</sup>.

Nella primavera del 1993 la Commissione Costituzionale, istituita dal Presidente Shevardnadze in base all'Art. 65 della Costituzione<sup>32</sup>, iniziò a lavorare ad un progetto di bozza di nuova Costituzione, ed al suo vertice venne nominato lo stesso Presidente. La Commissione iniziò ad elaborare vari progetti, ma al suo interno si crearono ben presto più fazioni che portarono allo stallo dell'organo senza trovare un compromesso. All'inizio del 1995 venne finalmente trovato un compromesso che portò alla scelta di un modello parlamentare, che però mantenesse l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Shevardnadze, che come convocante aveva il potere di non sottoporre al Parlamento la bozza costituzionale<sup>33</sup>, chiese di modificare la proposta suggerendo la scelta di una forma di Governo più simile al modello

---

<sup>30</sup> Giuridicamente la reintroduzione venne spiegata col fatto che la Georgia ed il suo Governo non siglarono mai un atto di capitolazione con l'Unione Sovietica, e che quindi la Costituzione del 1921 era ancora formalmente in vigore.

<sup>31</sup> Atto di restaurazione dello Stato indipendente della Georgia del 9 aprile 1991, disponibile su: <http://www.parliament.ge/>

<sup>32</sup> L'Art. 65 §8 della Costituzione del 1921 attribuiva al Presidente il potere di istituire Commissioni d'inchiesta o per l'adozione di particolari legislazioni, con composizione lasciata alla sua discrezione. Non è specificato, ma si può desumere non essendo prescritto diversamente, che i risultati della Commissione avrebbero dovuto essere approvati dal Parlamento.

<sup>33</sup> Art. 65 §8 della Costituzione del 1921. Stando all'interpretazione di questo articolo, Shevardnadze fece presente alla prima riunione della Commissione il 14 marzo 1993 che come autorità convocante avrebbe potuto rifiutare i risultati della Commissione senza sottoporli all'attenzione del Parlamento; Nessun membro obiettò.

russo<sup>34</sup>; la Commissione approvò la proposta<sup>35</sup>, ma il Parlamento modificò la bozza, approvando un testo basato sul modello presidenziale<sup>36</sup>.

Nel testo del 1995<sup>37</sup> è specificato che il Presidente della Georgia è eletto con voto segreto e a suffragio diretto ed universale per una durata di cinque anni (art. 70 §1). Egli è sia Capo di Stato, sia di Governo (art. 69 §1) del quale nomina i membri, i Ministri, che può sfiduciare o dei quali può accettare le dimissioni (art. 70 §1). Spetta al Presidente presentare al Parlamento la proposta di legge finanziaria dello Stato (art. 70 §2). I membri del Governo sono responsabili nei confronti del Presidente (art. 79 §1) ed uno di essi assume, su indicazione del Presidente, il ruolo di Ministro di Stato responsabile di guidare la Cancelleria, di organizzare e coordinare l'operato degli altri Ministri (art. 81). Il Parlamento è il «supremo organo rappresentativo ed è l'unica autorità legislativa del Paese» (art. 48). Qualora il Parlamento ne ravveda le motivazioni può avviare la procedura di impeachment per il Presidente della Repubblica se lo richiede almeno un terzo dei suoi componenti e viene approvato da almeno due terzi (art. 63).

Il sistema vedeva nella figura del Presidente il cardine dello Stato e l'unico metodo stabilito dalla Costituzione per limitarne il potere era la messa in stato d'accusa, senza specificarne le motivazioni che avrebbero permesso tale procedura<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Il modello russo indica una forma di governo semi-presidenziale, con un Presidente estremamente forte con potere di porre veti legislativi, di emanare *ukazi* aventi immediata forza di legge, di nominare i governatori delle regioni.

<sup>35</sup> Interessante la descrizione dei lavori della Commissione, rilasciata per mezzo di un'intervista dal vice Presidente della Commissione costituzionale Vakhtang Khmaladze disponibile su: <http://www.internet.ge/index>

<sup>36</sup> J. Wheatley, *Georgia From National Awakening to Rose Revolution. Delayed Transition in the Former Soviet Union*, op. cit, p. 94. e G. Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, 2004

<sup>37</sup> Il testo della Costituzione del 1995 è disponibile su: <http://www.parliament.ge/>

<sup>38</sup> La possibilità della messa in stato d'accusa del Presidente si presenta come l'unica forma di *checks and balances* tipici del sistema presidenziale. Tale procedura non è mai stata avviata.

### 1.3.3. La Costituzione georgiana dopo la Rivoluzione

Il 29 gennaio 2004 Mikhail Saakashvili, appena eletto Presidente, in un discorso di fronte all'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa<sup>39</sup>, affermò che la Costituzione georgiana richiedeva una revisione approfondita e che la forma di Governo avrebbe dovuto essere completamente riformata. Facendo seguito a quanto detto egli, il 5 febbraio, invitò il Parlamento ad agire quanto prima per approntare gli emendamenti costituzionali necessari per rendere la struttura costituzionale più bilanciata tra i vari poteri dello Stato. Il Parlamento elaborò una bozza di riforma costituzionale formata da 21 articoli introducendo numerosi emendamenti che, riprendendo il progetto già avanzato nel 1995 dalla Commissione Costituzionale, portasse la Georgia verso una forma di governo semi presidenziale alla francese<sup>40</sup>. Gli emendamenti vennero subito sottoposti anche all'opinione della Commissione Europea per la Democrazia attraverso la Legge (*European Commission For Democracy Through Law*, d'ora in poi Commissione di Venezia), la quale approvò le intenzioni ritenendo i cambiamenti in linea con alcune costituzioni europee<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Discorso del Presidente pubblicato in seguito col titolo: "No country for old men", disponibile su: <http://www.esiweb.org/>

<sup>40</sup> Vi furono numerosi attriti all'interno della coalizione governativa: Saakashvili dichiarò, il 29 gennaio 2004: «non ho intenzione di diventare un Presidente senza funzioni», Burjanadze, speaker del Parlamento, dichiarò, il 22 gennaio: «non sarò speaker di un Parlamento debole» e Zhvania, diventato nel frattempo Ministro di Stato, precisò il 28 gennaio: «non permetterò che all'esecutivo non venga garantita la prerogativa di sciogliere un Parlamento inefficiente». Vedi <http://civil.ge/eng/article>

<sup>41</sup> «The aim of the amendments is to change the system of government, replacing the present purely presidential system of the present Constitution by a semi-presidential system in accordance with the French model. This intention brings Georgia closer to the usual European practice and can only be welcomed». Opinione sulla bozza di riforma costituzionale della Commissione di Venezia. Disponibile su: <http://www.venice.coe.int/docs/2004/>

La Costituzione<sup>42</sup> emendata prefigurò quindi una forma semi-presidenziale, con un potere esecutivo diviso tra Presidente e Governo, e la possibilità per il Presidente di fare da arbitro in caso di scontro tra il Parlamento ed il Governo, avendo la facoltà di sciogliere l'Assemblea<sup>43</sup>. Sempre secondo i nuovi emendamenti il Presidente è il capo dello Stato (Art. 69 §1), mentre il capo del Governo è il Primo Ministro nominato dal Presidente (Art. 73 §1 e Art. 79 §1) che è responsabile sia nei confronti del Presidente, sia nei confronti del Parlamento (Art. 79 §2). Il Presidente ha la facoltà di sfiduciare il Governo o i Ministri degli Affari Interni, della Difesa e della Sicurezza di Stato (Art. 73 §1). Il Governo deve godere della fiducia sia del Presidente, sia del Parlamento (Art. 78 §1), mentre spetta al Primo Ministro nominare i membri del Governo (Art. 79 §5). Qualora il Primo Ministro si dimettesse o fosse sfiduciato, dovrebbe lasciare l'incarico l'intero Gabinetto (Art. 79 §7). Nel caso in cui un nuovo Governo, dopo esser stato nominato dal Presidente, non ottenesse per tre volte consecutive la fiducia dell'Assemblea, il Presidente potrebbe nominarlo ugualmente, sciogliendo il Parlamento (Art. 80 §2 e §5). Il Parlamento detiene il potere di sfiduciare il Governo, ma è comunque in capo al Presidente, qualora ciò avvenisse, la scelta se sciogliere l'Assemblea o nominare un nuovo Primo Ministro (Art. 81 §1). Anche qualora la questione di fiducia fosse posta dal Governo e poi non approvata spetterebbe sempre al Presidente la scelta (Art. 81 §4). Ci sono solamente quattro casi in cui il Presidente è privato della facoltà di sciogliere il Parlamento: durante lo stato di emergenza, qualora fosse avviata la procedura

---

<sup>42</sup> La legge di riforma della Costituzione georgiana è del 6 febbraio 2004 ed è disponibile su: <http://www.parliament.ge/>

<sup>43</sup> G. Sartori analizza le caratteristiche principali della forma di governo semi presidenziale: un Presidente eletto direttamente dal popolo o comunque non eletto all'interno del Parlamento, ed una divisione dei poteri marcata, dove il Primo Ministro ed il Presidente hanno rispettivamente campi di competenza differenziati: una struttura duale quindi. Vedi G. Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, op.cit.

di messa in stato di accusa del Presidente, nei primi sei mesi della legislatura e negli ultimi sei mesi di mandato presidenziale: qualora il Governo non ottenesse la fiducia in questi periodi il Presidente avrebbe facoltà di mantenere lo stesso in carica il Governo fino al termine del periodo speciale, per poi farlo ripresentare nuovamente all'Assemblea (Art. 73 §1). La Commissione di Venezia, dopo aver esaminato l'introduzione degli emendamenti, affermò che se da un lato presentava notevoli miglioramenti sul piano democratico e di bilanciamento dei poteri, dall'altro poteva risultare incoerente e di complicata interpretazione<sup>44</sup>.

Il punto maggiormente criticato della riforma fu essenzialmente il potere presidenziale di sciogliere l'Assemblea: nei sistemi semi presidenziali il Governo è generalmente responsabile nei confronti del Parlamento e non del Presidente, ciò significa che se il Parlamento sfiducia il Governo le dimissioni di quest'ultimo non possono essere lasciate alla discrezione del Capo dello Stato.

Nonostante le numerose critiche il Parlamento approvò la riforma in tempi record, senza un particolare dibattito e, a partire dalle elezioni del marzo dello stesso anno, la Georgia aveva un Presidente ridimensionato nei poteri, ma che di fatto manteneva saldamente il controllo dello Stato. La stessa Commissione di Venezia affermò che, pur essendo stato assunto un modello semi-presidenziale, nella sostanza veniva mantenuto il modello presidenziale, soprattutto attraverso la nomina del Primo Ministro e dei Ministri "forti" e

---

<sup>44</sup> «The drafters seem torn between the main aim of the amendments, to increase the power of the Government, and a desire to keep a very strong President. The system established by the proposed amendments does not seem fully coherent. On some occasions the President may ignore the clearly expressed will of the Parliament or interfere in governmental affairs, on other occasions Parliament has too much to say as to the composition of Government», Opinione sulla bozza di riforma costituzionale della Commissione di Venezia. Disponibile su: <http://www.venice.coe.int/docs/2004/>



tramite la possibilità di sciogliere il Parlamento abbastanza liberamente<sup>45</sup>. Tale riforma suscitò notevoli dubbi e numerosi esponenti politici decisero di abbandonare il partito di Governo; tuttavia, essendo ancora in corso il processo rivoluzionario, la questione fu presto dimenticata e nessun particolare avvenimento mise in dubbio l'entrata in vigore degli emendamenti costituzionali<sup>46</sup>.

La Costituzione, così emendata, rimase in vigore senza ulteriori cambiamenti fino al 2009 quando, anche a causa di proteste di piazza che verranno analizzate in paragrafi successivi, il Presidente propose delle riforme che potessero migliorare la situazione. La soluzione scelta fu quella di istituire una Commissione che elaborasse delle proposte per emendare la Costituzione. L'8 giugno 2009 il Presidente emise un suo decreto<sup>47</sup> con il quale istituiva la Commissione Costituzionale Nazionale e ne delineava alcune caratteristiche<sup>48</sup>. Tuttavia tale atto non indicava in modo dettagliato i poteri della Commissione e presentava numerosi problemi: innanzitutto non veniva specificato per quale motivo veniva istituita una Commissione e quale compito specifico le fosse assegnato, in secondo luogo non era stabilito entro quale lasso di tempo dovesse produrre dei risultati e se questa bozza, dopo l'eventuale approvazione del Parlamento, dovesse essere sottoposta al voto popolare o meno. La stessa Commissione era composta in modo da rendere quasi superflua la partecipazione dell'opposizione, tanto che questa decise inizialmente di boicottarla<sup>49</sup>. Allo stesso modo vi era il rischio che qualsiasi

---

<sup>45</sup> «The proposed amendments do not really correspond to this model, but often retain stronger powers for the President». Opinione sulla bozza di riforma costituzionale della Commissione di Venezia. Disponibile su: <http://www.venice.coe.int/docs/2004/>

<sup>46</sup> J. Wheatley, *Georgia From National Awakening to Rose Revolution. Delayed Transition in the Former Soviet Union*, p. 194, op. cit.

<sup>47</sup> Decreto n. 345/09 dell'8 giugno 2009

<sup>48</sup> <http://www.constcommis.gov.ge/>

<sup>49</sup> T. Pkhaladze, *The National Constitution Commission – Outcome From the Crisis, or...?*, 2010, disponibile su: <http://www.icgs.ge/>

bozza eventualmente approvata dalla Commissione venisse poi stravolta dal Parlamento, come dichiarato dal Professor Wolfgang Babeck, costituzionalista tedesco invitato a partecipare ai lavori della Commissione<sup>50</sup>.

Durante le attività della Commissione emersero velocemente tre correnti principali: quella promossa dal Presidente della Commissione, il costituzionalista Avtandil Demetrashvili, a favore di un modello parlamentare, quella promossa da alcuni membri della Commissione e appoggiata esternamente dalla ONG “Liberty Institute”, che proponeva di adottare completamente il sistema presidenziale americano, così come la forma di Stato federale; quella proposta dal rappresentate, in seno alla Commissione, del Ministero della Giustizia che suggeriva l’adozione di una forma di Governo presidenziale corretta, dove cioè fosse presente un Primo Ministro incaricato di coordinare l’attività dei Ministri e che godesse della fiducia presidenziale senza alcuna necessità di ottenere la fiducia parlamentare (una forma di Governo presidenziale con dei correttivi semi-presidenziali). L’11 maggio 2010 la Commissione Costituzionale Nazionale adottava a maggioranza (31 voti a favore e 10 contro) la bozza di riforma costituzionale proposta dal Presidente della Commissione a favore di un modello parlamentare, e ne proponeva l’adozione da parte del Parlamento. In base a questa bozza il Governo avrebbe dovuto godere della fiducia parlamentare ed il Presidente, che avrebbe mantenuto la nomina formale del Primo Ministro, non avrebbe più avuto potere di indirizzo politico: Il Governo sarebbe divenuto l’unico organo titolare del potere esecutivo. Ogni atto presidenziale avrebbe dovuto essere controfirmato dal Primo Ministro e la responsabilità di tali atti sarebbe ricaduta sul Governo<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> «National Constitutional Commission shouldn’t be manipulated by other forces of the country-no matters Parliament or Government-to dismiss their arguments without commenting it properly».

Dichiarazioni conclusive del Professor Babeck al termine dei lavori della Commissione, disponibili su: <http://www.constcommis.gov.ge/uploads/files/>

<sup>51</sup> <http://www.constcommis.gov.ge/uploads/files/>

Tale proposta passò al vaglio del Parlamento che, dopo le tre letture prescritte dalla legge per le riforme costituzionali<sup>52</sup>, approvò la bozza con alcuni significativi cambiamenti. Innanzitutto vennero maggiormente ampliati i poteri in capo al Primo Ministro (Art. 79), che diventava responsabile anche della politica estera, lasciando al Presidente la sola possibilità di rappresentare la Georgia all'estero. La legge finanziaria diventava di completa competenza del Governo, il quale doveva presentarla annualmente all'Assemblea senza ottenere la preventiva approvazione presidenziale. Qualora il Primo Ministro avesse ricevuto un voto di sfiducia spettava alla maggioranza parlamentare designare un nuovo candidato Premier. Il Presidente avrebbe comunque mantenuto il potere di apporre il proprio veto al candidato ma l'Assemblea, con l'approvazione a maggioranza qualificata dei tre quinti, avrebbe potuto imporre la nomina. Nel caso in cui, invece, non fosse stato raggiunto tale quorum era facoltà del Presidente sciogliere la Camera<sup>53</sup>.

La Commissione di Venezia, interpellata sugli emendamenti costituzionali ha espresso numerose perplessità, soprattutto per quel che riguarda l'*iter* della mozione di sfiducia del Governo da parte del Parlamento, e per alcune competenze attribuite in ugual misura al Presidente ed al Primo Ministro. La Commissione ha anche criticato la riforma costituzionale poiché univa elementi tipici di una forma di Governo parlamentare, di cui assumeva i tratti principali, alla forma di governo semi-presidenziale: in tal senso trovava che la legittimazione popolare nei confronti del Presidente, attraverso l'elezione diretta, avrebbe potuto creare problemi al ruolo *super partes* che incarnava<sup>54</sup>. Particolare che l'approvazione finale del testo di legge avvenga il

---

<sup>52</sup> Art. Cost. 107. L'approvazione di leggi di rango costituzionale richiedevano l'approvazione con una maggioranza qualificata dei due terzi dell'Assemblea in tre diverse letture a distanza l'una dall'altra di almeno due settimane.

<sup>53</sup> Gli emendamenti costituzionali sono disponibili in inglese su: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/>

<sup>54</sup> Opinione finale sulla bozza di riforma costituzionale della Commissione di Venezia, 15 ottobre 2010. Disponibile su: <http://www.venice.coe.int/docs/2010/>

15 ottobre 2010, giorno in cui la Commissione ha presentato il proprio rapporto finale e le proprie considerazioni, non permettendo quindi che i suggerimenti potessero essere accettati. Interessante notare che l'entrata in vigore della riforma costituzionale è prevista per l'autunno 2013, in occasione dell'elezione del nuovo Capo dello Stato: tali tempistiche hanno suscitato obiezioni poiché creavano il sospetto che Saakashvili, non potendo ricandidarsi per il terzo mandato presidenziale, volesse mantenere la maggior parte dei poteri diventando Primo Ministro; con le elezioni parlamentari di ottobre 2012, che hanno visto la sconfitta del partito del Presidente e la vittoria dell'opposizione guidata da Bidzina Ivanishvili, tali sospetti sono ovviamente caduti.

#### **1.4. La legislazione elettorale**

Strettamente connessa con la legislazione costituzionale è la legislazione elettorale che merita un paragrafo dedicato.

L'elezione del Presidente della Repubblica è regolata dall'Art. 70 della Costituzione<sup>55</sup> che prescrive, ai paragrafi 1,2,3, che possa candidarsi alla carica di Presidente un cittadino georgiano di almeno trentacinque anni, nato in Georgia e vissuto in patria per almeno quindici anni che presenti una richiesta di candidatura sottoscritta da almeno 50.000 elettori (cittadini di età superiore a 18 anni). I paragrafi 4,5,6 stabiliscono che è dichiarato Presidente colui che ottiene almeno la maggioranza assoluta dei voti. Qualora ciò non accada si rende necessario un secondo turno, entro due settimane dall'annuncio dei risultati ufficiali da parte della Commissione Elettorale Centrale, tra i due candidati più votati.

Le elezioni parlamentari sono state regolate, a partire dall'indipendenza, da tre diverse legislazioni elettorali<sup>56</sup>: la Legge n. 765/91

---

<sup>55</sup> Il testo della Costituzione è disponibile su: <http://www.parliament.ge/>

<sup>56</sup> Le tre leggi elettorali sono consultabili su: <http://www.parliament.ge/>

del 7 ottobre 1991 (con la quale si sono svolte le elezioni parlamentari nel 1992, 1995, 1999), la Legge n. 1042/01 del 2 agosto 2001 (con la quale si sono svolte le elezioni parlamentari del 2003, 2004 e 2008) e la Legge n. 5636/11 del 27 dicembre 2011 (con la quale si è svolta l'elezione parlamentare del 2012).

La legge elettorale del 1991<sup>57</sup> prevedeva un sistema misto, con metà dei seggi assegnati<sup>58</sup> col sistema proporzionale in un'unica circoscrizione elettorale, e l'altra metà assegnata col sistema maggioritario in collegi uninominali; la soglia di sbarramento era fissata al 4%. La Legge del 2001 prevedeva che dei 235<sup>59</sup> deputati di cui era composto il Parlamento unicamerale, 150 sarebbero stati eletti col sistema proporzionale in un'unica circoscrizione nazionale, 75 col sistema maggioritario in collegi uninominali ed i restanti 10 avrebbero dovuto essere eletti in Abkhazia<sup>60</sup>. Poiché la maggioranza dei parlamentari sarebbe stata scelta attraverso il sistema proporzionale con uno sbarramento del 7% non vi erano in questo caso incentivi forti per i partiti ad unirsi in coalizione, mentre il discorso era totalmente diverso per quel che riguarda i collegi uninominali, dove era necessario presentare candidati unici per poter essere maggiormente competitivi. Con la legge elettorale del 2011 la soglia di sbarramento

---

<sup>57</sup> Disponibile su: <http://www.parliament.ge>

<sup>58</sup> Fino all'introduzione della Costituzione del 1995 il Parlamento (ancora secondo le indicazioni della Costituzione del 1977) era composto da 250 membri. Dalle elezioni del 1995 i 235 membri del Parlamento (Art. 41 Costituzione del 1995) erano eletti in tal senso: 118 membri eletti con il sistema proporzionale e 117 col sistema maggioritario in collegi uninominali. Per permettere questa disparità fu approvata il 6 ottobre 1995 la Legge n. 4231/95.

<sup>59</sup> In seguito al referendum concomitante alle elezioni parlamentari del 2003, che sarà descritto nei paragrafi successivi, il numero dei membri del Parlamento fu ridotto a 150: 100 sarebbero stati eletti col sistema proporzionale, e 50 attraverso il sistema maggioritario. I dieci seggi riservati alla rappresentanza abkhaza vennero altresì aboliti.

<sup>60</sup> Per la validità dell'elezione parlamentare era necessario che vi fosse un'affluenza di almeno il 33% mentre per quella referendaria del 50%. I dieci posti riservati ai rappresentanti della regione dell'Abkhazia non sono mai stati coperti, non avendo la Georgia sovranità sulla regione.

diminuiva al 5% con 77 seggi attribuiti col metodo proporzionale, sempre in una circoscrizione nazionale unica, e gli altri 73 assegnati in un ugual numero di collegi uninominali.

## **1.5. Influenza straniera e società civile**

Diventando membro dell'ONU il 31 luglio 1992, dell'OSCE il 24 marzo 1992 e del Consiglio d'Europa il 27 aprile 1999 ed accettando donazioni da parte di organizzazioni come per esempio *United States Agency for International Development (USAID)*, la Georgia ha aperto all'influenza straniera attraverso programmi di aiuto e sviluppo e contributi finanziari. L'accettazione di finanziamenti ed aiuti economici ha portato a permettere l'ingresso nel Paese di numerose ONG, che erano preferite dai donatori per la gestione dei fondi rispetto ad enti parastatali<sup>61</sup>. A partire dal 1994, quando l'*Institute for Soviet American Relations (ISAR)* è stata la prima ONG straniera ammessa e fino al 1997, sono state circa 3.200 le associazioni a nascere e registrarsi. Nel 1997, con l'entrata in vigore del nuovo Codice Civile<sup>62</sup>, tali soggetti hanno dovuto reregistrarsi secondo gli Artt. 31, 32, 33: le ONG presso le Corti distrettuali, mentre le fondazioni presso il Ministero della Giustizia; nell'ottobre del 1999 il numero complessivo ammontava a 1.338 registrate, anche se, stando ai numeri riportati da alcuni *report* di USAID, il numero di quelle non ufficiali, ma ugualmente operanti sul territorio era ben superiore, prossimo a 4.000 nel 1999 e a 5.000 nel 2003, riguardanti oggetti ben diversi, dalla protezione dei diritti umani, alla protezione ambientale, sino

---

<sup>61</sup> I donatori internazionali vincolavano la concessione di prestiti o aiuti economici a fondo perduto alla gestione dei corrispettivi da parte di ONG, meglio se straniere, non collegate con le autorità locali. Per esempio l'Open Society Foundation, parte della Fondazione Soros, nell'estate del 1997 decise di donare 2 milioni di USD ponendo come condizione che fossero gestiti da ONG straniere presenti in Georgia.

<sup>62</sup> Codice Civile georgiano del 26 giugno 1997 ed entrato in vigour il 25 novembre 1997. Disponibile su: <http://www.wipo.int/wipolex/en/>

alla protezione delle minoranze o di interessi di gruppi persone<sup>63</sup>. Tra il 1992 ed il 2001 le ONG hanno principalmente sviluppato il loro modo di agire, passando da un iniziale livello locale, se non di quartiere, per poi diventare un settore fondamentale per lo sviluppo dello Stato<sup>64</sup>.

A partire dal 2001, con le proteste di massa che verranno in seguito descritte, molte associazioni e ONG hanno aumentato il loro coinvolgimento politico; tale processo è coinciso con la separazione dal partito Unione dei Cittadini della Georgia in vista delle elezioni parlamentari del 2003 e presidenziali del 2004 dei Giovani Riformisti: molto spesso le posizioni si sono sovrapposte e questi ultimi hanno promesso massicci finanziamenti in caso di elezione in cambio di supporto e soprattutto di aiuto durante la campagna elettorale. Il ruolo assunto da alcuni leader di rilevanti ONG è stato sempre più politico e meno accademico; allo stesso tempo alcuni *think tank* come il *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* (CIPDD, anche noto come *Nodia's Institute*<sup>65</sup>) hanno suggerito riforme costituzionali per cambiare lo *status quo*, mentre altri, come l'*International Centre for Civil Development* (ICCD) non hanno escluso metodi non costituzionali, seppur pacifici, per ribaltare la situazione. La ragione per la quale molti esponenti di rilievo del “terzo settore” si sono concentrati sul metodo del cambiamento è chiara: nessuno di loro poteva immaginare che si potesse modificare la

---

<sup>63</sup> F.J. Companjen, *Between Tradition and Modernity: Rethinking roles of NGO Leaders in Georgia's Transition to Democracy*, 2004, pp. 19-24.

<sup>64</sup> Ghia Nodia, Presidente del *Caucasus Institute for Peace Democracy and Development*, diventato in seguito Ministro dell'Educazione dopo l'avvento di Saakhashvili al potere, da me intervistato in data 6 dicembre 2011 ha definito in tal modo lo sviluppo delle ONG in Georgia: dal 1992 al 1995 è stato il periodo di maggior fioritura, ed in quel periodo esse hanno cercato di comprendere come far domanda di fondi, come procurarsi computer e come ottenere una connessione internet. Il periodo dal 1995 al 2001 è stato incentrato all'acquisizione di professionalità, attraverso corsi all'estero, miglioramento di gestione, organizzazione di conferenze stampa, gestione di *exit polls* e tabulazione durante scrutini elettorali. Fino a questo periodo solo 50-60 di loro avevano progetti e di queste solo una decina erano attivamente coinvolte a propagandare valori democratici.

<sup>65</sup> Vedi nota n. 21.

situazione tramite le elezioni e che Shevardnadze si sarebbe potuto dimettere<sup>66</sup>.

Per capire, prima ancora di analizzare l'evento in sé, il possibile coinvolgimento straniero nella *Rivoluzione delle Rose* è importante fare una distinzione tra supporto di lungo periodo, di breve periodo, e a ridosso delle settimane “rivoluzionarie” del novembre 2003 della società civile. Levan Ramishvili, direttore del *Liberty Institute*, afferma che durante il periodo rivoluzionario vi fu un forte appoggio estero e del “terzo settore”, senza il quale difficilmente sarebbe stato possibile portare a termine positivamente la Rivoluzione e senza spargimento di sangue<sup>67</sup>. Ma George Kandelaki, cofondatore di *Kmara!*<sup>68</sup>, sostiene il contrario per quel che riguarda il periodo

---

<sup>66</sup> Un sondaggio condotto nel 2001 dall'*International Fair Elections Society* (ISFED) su quale fossero i dati maggiormente attendibili sui risultati elettorali tra quelli proposti dalla Commissione Elettorale Centrale, dagli *Exit Pools* dei partiti di opposizione o dalle Organizzazioni Internazionali con esperienza in monitoraggio elettorale come l'OSCE/ODIHR ha visto questo risultato: 4% per la prima risposta, 40% per la seconda e circa 38% per la terza (8% non ha risposto). Vedi G. Khutsishvili, *Civil Society and the Rose Revolution*, 2008, pp. 63-65.

<sup>67</sup> Affermazione del 5 settembre 2004. L'intera intervista è disponibile su: [www.civil.ge](http://www.civil.ge).

<sup>68</sup> *Kmara!* (tradotto significa “Basta!”) È un movimento politico che ha raccolto tra le proprie fila migliaia di giovani contrari al regime di Shevardnadze e favorevoli al passaggio alla democrazia. L'idea non è nuova, ed anzi sembra essere una specie di franchising che ha ottenuto notevoli risultati. L'“Internazionale rivoluzionaria”, come la definisce Andrea Riscassi, ha avuto il suo primo successo in Serbia col movimento *Otpor* (resistenza), al quale sono seguiti *Kmara* in Georgia, *Pora* (è ora) in Ucraina, *Birgè* e *Kel Kel* (insieme e via via) in Kirghizistan, *Yox* (no) e *Magam* (è ora) in Azerbaijan. Sono delle specie di organizzazioni transnazionali che esportano rivoluzioni nelle aree dell'ex Unione Sovietica. Nel settembre 2003 circa 700 giovani vicino a *Kmara!* Hanno trascorso una vacanza studio in un ex centro per pionieri sovietici fuori Tbilisi; la vacanza-studio è stata pagata dall'*International Republican Institute* (l'ONG vicina al Partito Repubblicano americano). *Kmara!*, prima di essere un'associazione, è stato il nome del documento che suggeriva dieci “passi” verso la democrazia a chiunque avesse vinto le elezioni. In modo particolare si riferiva alle riforme giudiziarie, alle riforme del sistema sovietico ancora presente, ai problemi di proprietà, alla necessità di restaurare l'integrità territoriale, all'eliminazione delle basi russe, alla riforma del sistema educativo ed alla libertà di informazione e dei media. I “Nuovi Democratici”, guidati da Zhvania ed il “Movimento Nazionale”



rivoluzionario. Egli sostiene che durante la Rivoluzione non solo gli attori occidentali non furono in alcun modo coinvolti, ma che al contrario cercarono di bloccare la Rivoluzione. Per esempio l'Ambasciatore Miles, capo della delegazione americana, non solo pensava che non vi sarebbero state transizioni di regime, ma al contrario lo considerava l'interlocutore privilegiato; inoltre, durante i negoziati, non aveva nascosto la propria antipatia nei confronti di Saakashvili, che considerava un estremista<sup>69</sup>. La stessa Fondazione Soros spese meno di mezzo milione di dollari per prepararsi all'elezione (non per fare campagna politica per uno dei partiti, ma principalmente per creare una rete di *exit polls* e monitorare lo scrutinio), e non diede alcun finanziamento a *Kmara!*<sup>70</sup>.

Molti giornali, periodici e siti internet sottolinearono, subito dopo gli eventi del novembre 2003, il coinvolgimento straniero, senza però portare dati per avvalorare la loro tesi. Lo studioso che ha sostenuto maggiormente questo punto di vista è stato certamente Michael Barker<sup>71</sup>; egli ha dimostrato come in modo particolare le Organizzazioni Internazionali finanziarie, l'FMI e la Banca Mondiale *in primis*, sospesero almeno per i sei mesi precedenti alle elezioni della fine del 2003 ogni forma di finanziamento. Anche gli Stati Uniti, che tramite il Dipartimento di Stato bloccarono un aiuto, nel settembre del 2003, di circa 100 milioni di dollari, sbloccarono i fondi ad elezione avvenuta di Saakashvili. In altre parole si può sintetizzare che, pur non essendo completamente provato un coinvolgimento di breve periodo nelle settimane della Rivoluzione, anche se la versione di Gorge Kandelaki precedentemente riportata sembra esagerata, non si può non riconoscere un impegno di lungo

---

guidato da Saakashvili aderirono quasi immediatamente al documento, rendendolo di fatto il loro programma politico. Vedi A. Riscassi, *Bandiera Arancione la Trionferà*, 2007, pp. 40-51.

<sup>69</sup> G. Kandelaki, *Georgia's Rose Revolution: a Participant's Perspective*, 2006. Disponibile su: [www.usip.org/pubs/specialreports](http://www.usip.org/pubs/specialreports)

<sup>70</sup> G. Nizharadze e F. Companjen, *NGOs in Georgia before and during the Rose Revolution*, 2008.

<sup>71</sup> M. Barker, *Revolutions in Eastern Europe*, 2010, disponibile su: [www.zcommunications.org/](http://www.zcommunications.org/)

periodo, soprattutto finanziario, per lo sviluppo della democrazia da parte di alcuni Stati e particolarmente da parte degli Stati Uniti.

## **1.6. I media e la Chiesa**

La società civile ovviamente include molti altri soggetti oltre alle fondazioni, le ONG e le associazioni previste dall'Art. 31 del Codice Civile.

La religione ortodossa, che fa capo al patriarcato di Tbilisi, è parte integrante dell'identità nazionale<sup>72</sup> e stando ad alcuni sondaggi, tra cui uno svolto nel 2003<sup>73</sup>, precedentemente alle elezioni parlamentari, la popolazione ripone maggiore fiducia nella Chiesa rispetto a qualsiasi altra istituzione. Non è un caso che Shevardnadze, appena rientrato in patria nei primi anni '90, si sia battezzato ed abbia pubblicizzato in modo evidente tale evento.

Lo Stato georgiano «garantisce la libertà di credo religioso» all'Art. 9 §1 della Costituzione, e nello stesso afferma però che «riconosce il ruolo speciale della Chiesa Ortodossa Apostolica ed Autocefala di Georgia nella storia della Nazione». L'Art. 9 §2 specifica gli accordi tra lo Stato e la Chiesa Ortodossa devono essere approvati attraverso l'adozione di una legge di rango costituzionale; infatti il Concordato stipulato il 14 ottobre 2002 è entrato in vigore in seguito all'approvazione della Legge Costituzionale n. 5875/02 del 6 dicembre 2002 con la quale lo Stato concedeva particolari esenzioni fiscali (l'esenzione dal pagamento dell'IVA per l'acquisizione di materiale connesso all'attività religiosa, Art. 12, esenzione dal pagamento delle imposte sul

---

<sup>72</sup> La Chiesa cristiana autocefala Georgiana è una delle più antiche al mondo, fondata nel I secolo dall'apostolo Andrea. Nel IV secolo la religione cristiana venne dichiarata la religione di Stato e nonostante le numerose dominazioni, ultime quella ottomana e sovietica, non favorevoli nei confronti della religione, la popolazione georgiana è sempre stata profondamente cristiana. Ad oggi l'83% dei Georgiani si dichiara cristiano ortodosso praticante.

<sup>73</sup> Alla domanda «qual è l'istituzione più rappresentativa della Georgia» il 61% ha indicato la Chiesa, il 26% il Presidente, l'8% il Parlamento. Vedi G. Nizharadze, *Urban Population of Georgia about the Religious Issues*, 2004, pp. 104-121.

reddito, Art. 14), riconosceva l'immunità personale al Patriarca (Art.19) e le donava alcuni terreni per la costruzione di Chiese (Art. 24). Emblematica è la presenza del Patriarca a tutti i maggiori eventi istituzionali ed il compito di benedire l'apertura di ogni sessione del Parlamento: non vi sono prescrizioni legislative a riguardo, tuttavia è diventata ormai una consuetudine.

A differenza della Chiesa Ortodossa, facente capo al patriarcato di Mosca, la Chiesa autocefala georgiana non è mai stata coinvolta in scandali di particolare rilievo. Durante la Rivoluzione il Patriarca Ilia II ha mantenuto un atteggiamento neutrale, favorendo di fatto l'incontro tra Saakashvili e Shevardnadze e solo nell'ultimo periodo non ha nascosto la sua simpatia nei confronti di Bidzina Ivanishvili, attuale Primo Ministro, e figura che verrà analizzata meglio in seguito.

Per quel che riguarda i media, essi, durante tutto novembre 2003, hanno prestato maggiore attenzione per Shevardnadze rispetto ai *leader* d'opposizione. Le attività della società civile, in particolar modo di *Kmara!*, e dei media in generale, tra i quale spicca l'emittente televisiva *Rustavi2*, sono riuscite a delegittimare il Governo<sup>74</sup>: le manifestazioni, gli eventi organizzati per strada, la massiccia copertura mediatica, il continuo ripetere che l'era di Shevardnadze doveva finire e che la sua gestione non aveva portato ad alcun risultato, l'idea generalizzata che le elezioni sarebbero state falsate hanno portato gran parte della popolazione alla consapevolezza che qualcosa stava accadendo e ad un sentimento generale di protesta. Gli attori civili coinvolti in questo processo hanno sviluppato uno stesso linguaggio ed un senso comune di comprensione dei principi democratici, mai compresi a pieno fino a quel momento e lo stesso Shevardnadze, attraverso l'azione di tutti questi attori della società civili, ha accettato la responsabilità per i risultati disastrosi degli anni precedenti. L'azione capillare dei media ha sventato la

---

<sup>74</sup> G. Nizharadze e F. Companjen, *NGOs in Georgia Before and During the Rose Revolution*, p. 110, op. cit.

possibilità che le proteste venissero represses con la forza ed ha permesso una soluzione che difficilmente sarebbe stata accettata dal regime qualora il mondo non avesse monitorato la situazione attraverso i mezzi di comunicazione<sup>75</sup>.

I media hanno avuto la possibilità di agire appellandosi ad alcune disposizioni legislative. Innanzitutto la Costituzione garantisce la libertà di espressione all'Art. 19 §1; inoltre l'Art. 24 §1 garantisce il diritto di ricevere o fornire informazioni, e di esprimere opinioni oralmente, per iscritto o in qualunque altro modo. La censura è vietata ai sensi dell'Art. 24 §2, e sempre ai sensi dello stesso paragrafo i media non possono essere sottoposti a controllo preventivo. Oltre alla Costituzione sono attualmente presenti alcuni testi legislativi che trattano dell'argomento; la Legge n. 588/04 del 24 maggio 2004 sulla Libertà di Espressione<sup>76</sup>, che ha abrogato la legislazione precedente (in particolar modo il Capitolo III del Codice Amministrativo del 1999), ha depenalizzato la rivelazione di segreti di Stato da parte degli appartenenti alla categoria dei giornalisti, ed ha altresì depenalizzato la diffamazione, rendendola punibile solo in sede civile. La Legge n. 780/04 sulle emittenti radiotelevisive del 23 dicembre 2004<sup>77</sup> ha reso la televisione di Stato sottoposta al controllo di un Consiglio di Amministrazione composto da quindici membri eletti dal Parlamento (Art. 15) ed ha stabilito che il 0,12% del PIL debba essere destinato al finanziamento di questa emittente (Art. 39). In periodi elettorali (a partire da 30 giorni precedenti la data delle elezioni secondo l'Art. 65) ogni partito politico rappresentato in Parlamento ha a disposizione sulla Televisione di Stato 60 secondi ogni 3 ore di

---

<sup>75</sup> In tal senso è un esempio la Bielorussia, dove non essendo permessa copertura mediatica durante le elezioni, come nel caso di quelle presidenziali del 2006 e del 2011, e non avendo l'opposizione un proprio canale tramite il quale trasmettere, le manifestazioni di protesta sono regolarmente limitate sul nascere attraverso l'uso massiccio della forza. Vedi A. Riscassi, *Bandiera Arancione la Trionferà*, pp. 110-112, op. cit.

<sup>76</sup> Disponibile su: <http://www.idfi.ge/uploadedFiles/>

<sup>77</sup> Disponibile su: <http://www.gncc.ge/files/>

programmazione, mentre i partiti non rappresentati in Parlamento hanno diritto allo stesso tempo ma sono tenuti al pagamento di una tariffa pari a 300 GEL (pari a circa 150 Euro) per ogni minuto. Qualora il Partito fosse poi eletto la cifra pagata complessivamente sarebbe poi restituita (Artt. 72, 73, 74 §1).

## **1.7. Dall'indipendenza al trionfo di Saakashvili**

Per poter comprendere pienamente le cause della *Rivoluzione delle Rose* è opportuno ripercorrere gli eventi di rilievo dalla dichiarazione d'indipendenza sino alla vittoria alle elezioni parlamentari del 2003 della coalizione guidata da Saakashvili: si tenterà di evidenziare i fatti, collegandoli – quanto possibile – agli atti giuridici e di rilievo legislativo che li caratterizzano.

### **1.7.1. Indipendenza e Presidenza Gamsakhurdia**

Alla fine degli anni '80, quando ormai il regime si stava indebolendo giorno dopo giorno, la popolazione ha iniziato a pensare in massa circa alla propria indipendenza dall'egemonia sovietica. Il 9 aprile 1989 le truppe sovietiche hanno interrotto militarmente una manifestazione pacifica a favore dell'indipendenza, uccidendo venti civili<sup>78</sup>. A causa del massacro il Primo Segretario del Partito Comunista Georgiano, Jumber Patiashvili, perse ogni legittimazione agli occhi della gente e per questo fu rimosso dal Presidium, secondo l'Art.35 della Costituzione del 1977 precedentemente analizzata, e sostituito da Givi Gumbaridze. Questo evento di fatto cambiò completamente il contesto politico ed accelerò il processo verso l'indipendenza e la completa separazione dall'Unione Sovietica. In seguito, le elezioni multipartitiche dell'ottobre 1990 terminarono l'esperienza ininterrotta di governo del Partito Comunista e sancirono la vittoria del blocco elettorale

---

<sup>78</sup> R. Aliyev, *Building Democracy in Georgia*, 2003, pp. 8-11.

denominato “Tavola Rotonda-Georgia Libera” guidato da Zviad Gamsakhurdia<sup>79</sup>. Il 9 aprile 1991 il Parlamento georgiano dichiarò l’indipendenza, come si è già accennato all’1.3.2.

Nelle elezioni presidenziali del 26 maggio 1991, svoltesi secondo l’Art. 43 della Costituzione del 1921<sup>80</sup>, Gamsakhurdia ricevette circa l’87% dei voti e risultò il primo Presidente democraticamente eletto della Georgia. Egli non fu in grado, nonostante l’approvazione plebiscitaria, a dirigere la nazione in un momento di tale difficoltà economica e politica e ciò provocò una guerra civile tra le forze in appoggio al Presidente eletto, e le forze di opposizione. Vi furono veri e propri scontri armati che durarono circa due settimane e causarono approssimativamente cento vittime. Gamsakhurdia decise allora di fuggire il 6 gennaio 1992, e cercare asilo politico all’estero<sup>81</sup>. In seguito all’assenza del Capo di Stato prese il potere con l’uso della forza una giunta militare che, non riuscendo a gestire in maniera appropriata i numerosi problemi economici, politici, internazionali e di sicurezza della nazione, invitò Eduard Shevardnadze<sup>82</sup> a ritornare in patria dopo la sua

---

<sup>79</sup> Il blocco “Tavola Rotonda-Georgia Libera” ottenne il 54% dei voti, raggiungendo la maggioranza assoluta ed ottenendo 155 seggi, mentre il Partito Comunista il 29,6% con 64 seggi. La Georgia è stata l’unica repubblica caucasica che nello stesso periodo vide un capovolgimento politico attraverso un processo democratico.

<sup>80</sup> L’Art. 43 della Costituzione del 1921 è identico all’Art. 70 dell’attuale costituzione già analizzato all’1.4; esso prevede che sia eletto Presidente colui che riceva almeno la maggioranza dei voti. Qualora ciò non avvenga al primo turno, si renderà necessario un secondo turno tra i due candidati più votati.

<sup>81</sup> Gamsakhurdia rientrò successivamente in patria, ma si suicidò poco dopo. Non sono chiare le dinamiche del suicidio, così come vi sono numerose teorie a riguardo. Per una descrizione migliore e più dettagliata della guerra civile del 1991 vedi R. Aliyev, *Building Democracy in Georgia*, op. cit. e British Helsinki Human Rights Group, *Georgia 2003. The Revolution of Guns not Roses, The Story of a Coup D’Etat*, disponibile su <http://www.bhhrg.org/CountryReport>

<sup>82</sup> Eduard Shevardnadze nacque in Georgia il 25 gennaio 1928 e portò avanti il suo *cursus honorum* in Georgia, dove raggiunse i più alti livelli del Partito Comunista locale. Nel 1985 fu chiamato a ricoprire la carica di Ministro degli Esteri dell’URSS, che mantenne fino alla disgregazione.

esperienza come ultimo Ministro degli esteri dell'Unione Sovietica e a prendere la guida del Paese.

### **1.7.2. Il regime di Shevardnadze**

Eduard Shevardnadze, al potere dal marzo 1992 al novembre 2003, non era certamente benvenuto nella Federazione Russa per aver avuto un ruolo importante nella dissoluzione dell'Unione Sovietica, e per la stessa motivazione era considerato positivamente in occidente. In patria, subito dopo la sua nomina, è stato apprezzato da gran parte della popolazione per aver riportato ordine e sicurezza, ma è stato ugualmente criticato aspramente dagli Zviadisti (dal nome di Zviad Gamsakhurdia) che lo hanno accusato di aver svenduto la Georgia alla Russia durante la guerra civile. I dati sono tuttavia incontrovertibili: la Georgia ha visto una crescita economica senza sosta dal 1994 al 1999<sup>83</sup>; è stata inclusa in quegli anni in numerose Organizzazioni Internazionali come l'ONU (1992), OSCE (1992), FMI (1997), il Consiglio d'Europa (1999) e sono avviati negoziati esplorativi per l'eventuale partecipazione alla NATO. Tuttavia col tempo tali sforzi per migliorare la situazione sono andati sempre più scemando e la disaffezione nei confronti dei governanti, e di Shevardnadze in modo particolare, è sempre più aumentata toccando un punto di apice tra il 2011 ed il 2003<sup>84</sup>. Le condizioni della popolazione, sociali ed economiche, erano sempre più terribili; come mostrato chiaramente da alcuni documentari tra i quali *Powertrip*<sup>85</sup>, nonostante numerose donazioni internazionali, molte delle quali finalizzate a progetti concreti, molte infrastrutture non sono mai state realizzate e le forniture di

---

<sup>83</sup> Una crescita media dell'8,1% annuo secondo l'Istituto di statistica georgiano ([www.geostat.ge](http://www.geostat.ge))

<sup>84</sup> British Helsinki Human Rights Group, *Georgia 2003. The Revolution of Guns not Roses, The Story of a Coup D'Etat*, op. cit.

<sup>85</sup> Documentario vincitore del premio "documentario di vita" al Forum Festival di Berlino del 2003 diretto da P. Devlin

elettricità ed acqua erano interrotte regolarmente ogni giorno. La disputa territoriale ed i conflitti con Abkhazia, Ossezia del Sud e Agiara non vedevano possibilità di soluzione così come la questione dei circa 250.000 sfollati dalle regioni secessioniste. La strategia geopolitica di Shevardnadze è stata caratterizzata da un attento equilibrio tra l'influenza russa e quella statunitense e ciò, se per alcuni è stata una politica lineare e volta a migliorare la posizione del Paese sul piano internazionale, per altri – soprattutto i Georgiani- è stata una non-scelta che ha compromesso molte relazioni<sup>86</sup>.

Durante l'era Shevardnadze molte delle riforme che furono promesse all'inizio della sua esperienza presidenziale furono bloccate, soprattutto nell'ambito della giustizia, dell'energia e dell'educazione. Il problema della corruzione dilagante fu affrontato seriamente da parte delle ONG e delle Organizzazioni Internazionali, al contrario di quanto fecero le autorità, proprio perché era ormai ritenuto uno dei principali problemi del Paese<sup>87</sup>. Il sentimento di incertezza, unita alla scarsa fiducia della popolazione nei confronti dei centri di potere hanno portato alla ribalta dei politici, di fascia d'età molto bassa, definiti “Giovani Riformisti”. Essi sono riusciti ad ottenere sempre più potere all'interno del sistema che proclamavano voler cambiare, senza scontrarsi mai direttamente, almeno nei primi anni, contro l'*establishment*. Le personalità di maggior spicco all'interno di questo gruppo erano: Mikhail Saakashvili, un avvocato formatosi alla fine del periodo sovietico a Kiev presso l'Università Shevchenko<sup>88</sup> e successivamente negli

---

<sup>86</sup> Per quanto banale possa risultare non è un caso che buona parte di coloro che erano bambini in quegli anni non abbiano studiato il russo ma l'inglese; i genitori, pensando che vi fosse una reale possibilità che lo Stato si schierasse apertamente con gli Stati Uniti, hanno preferito mandare i figli in scuole dove veniva insegnata una lingua ritenuta più utile per il futuro.

<sup>87</sup> Particolarmente il FMI nel suo Report n. 137, del 12 settembre 1999 riteneva la corruzione la causa principale della riduzione degli investimenti esteri e di un mancato incremento del PIL di circa il 2% annuo.

<sup>88</sup> L'Istituto di Relazioni Internazionali (KIMO), presso l'Università T. Shevchenko di Kiev è stata, al pari dell'Istituto di Relazioni Internazionali di Mosca, il miglior centro di formazione politica della



Stati Uniti alla Columbia University di New York; Zurab Zhvania, un ebreo di origine armena formatosi come biologo ed ecologista inizialmente nelle grazie di Shevardnadze che lo nominò Speaker del Parlamento; Nino Burjanadze, una giurista figlia di una famiglia georgiana benestante che ha studiato in Georgia ed in Russia e che prima di entrare in politica, nel 1995, ha diretto l'Università Statale di Tbilisi. Nonostante essi abbiano inizialmente lavorato per il Partito "Unione dei Cittadini della Georgia" guidato da Shevardnadze, se ne sono lentamente allontanati fondando i propri partiti. Lo stesso Saakashvili, dopo aver guidato per dieci mesi il Dicastero della Giustizia, rassegnò le dimissioni sostenendo di non essere in grado di combattere la corruzione senza l'appoggio di tutta la compagine governativa.

La crisi dell'emittente televisiva *Rustavi 2* e le elezioni municipali del 2001 hanno segnato un chiaro punto di svolta per i Giovani Riformisti, che da supporto al partito di Shevardnadze sono passati all'opposizione. Il caso dell'emittente televisiva è avvenuta quando il Governo ha cercato di bloccare le trasmissioni; nel momento in cui forze di polizia hanno tentato l'ingresso nella sede televisiva situata nel distretto di Vake, i giornalisti hanno invitato la popolazione a scendere in strada e raggiungere quel luogo e bloccare l'uscita delle forze di polizia dal palazzo. Inaspettatamente molta gente seguì il consiglio, probabilmente anche grazie all'appoggio massiccio di numerose ONG, e la manifestazione diventò ben presto contro l'azione governativa, contro la corruzione dilagante e a favore della democrazia in generale. Di fronte a tale atto il Governo decise di non usare la forza ed il Presidente sfiduciò tutto il Governo, ripresentandolo nella stessa composizione tre

---

Nomenklatura durante il periodo sovietico. Quasi tutti gli alti esponenti del Partito Comunista hanno ricevuto formazione in uno di questi due centri di eccellenza. Avendo svolto le mie ricerche concernenti il caso ucraino presso tale sede, ho potuto realizzare il valore che può assumere, in una carriera politica nel mondo ex sovietico, l'esser stato iscritto presso questo Istituto.

settimane dopo, con unica differenza la presenza della Burjanadze al posto di Zhvania<sup>89</sup>.

Tra le proteste di massa del 2001 e le elezioni del novembre 2003 la Georgia può essere descritta come uno Stato debole, se non vicino all'essere un "failed State". Le forze di polizia erano numericamente abbondanti ma corrotte ed equipaggiate male. Gli alti ufficiali erano spesso coinvolti in rapimenti, commercio di droga, contrabbando, mentre gli agenti erano mal equipaggiati (venivano fornite le pistole, ma non le scarpe, che non erano parte della dotazione standard) e non preparati a dovere, dovendo spesso scioperare per ottenere i salari minimi, fissi a quelli dei primi anni '90, nonostante un'inflazione a doppia cifra<sup>90</sup>. La situazione nelle aree di confine era critica; nel sud le popolazioni di origine armena o azera non erano ammesse alle elezioni locali e non erano coinvolte in alcun evento anche a causa delle differenze linguistiche. A riguardo è opportuno precisare che nella Costituzione del 1921 non era presente alcun articolo sulla protezione delle minoranze e delle rispettive lingue, mentre la Costituzione del 1995, anche nella versione emendata nel 2003 e del 2010, non fa riferimento alle minoranze garantendo solamente, all'Art. 8, il riconoscimento della lingua abkhaza nella sola regione dell'Abkhazia. I diritti umani, soprattutto nelle carceri, erano regolarmente violati e la magistratura non era completamente indipendente. Le leggi, anche di notevole valore giuridico come spesso riconosciuto dal Consiglio d'Europa, erano regolarmente approvate ma a causa della corruzione, che infestava ormai ogni strato della società, non venivano applicate. I ricorsi in materia elettorale non potevano essere presentati ad alcuna istituzione completamente indipendente e l'*ombudsman*, presente per

---

<sup>89</sup> Nino Burjanadze era ancora membro in quel periodo del partito Unione dei Cittadini della Georgia e fonderà il proprio partito nella primavera del 2002.

<sup>90</sup> E. Loria, L. Gegeshidze, *Georgia Cautiously Hopes for Better Times*, in *Post Soviet Armies Newsletter* vol. 5, n. 1, 2006, pp. 76-98.

decisione presidenziale dal 1995<sup>91</sup>, era di fatto senza alcun potere effettivo. Gli investimenti stranieri, come precedentemente menzionato, erano in netto calo: diventava troppo costoso investire in Georgia a causa del livello di corruzione, nonostante il livello di disoccupazione fosse ormai altissimo e la Georgia fosse uno dei paesi con il più alto livello di popolazione con educazione superiore<sup>92</sup>. Circa la metà della popolazione poteva essere considerata povera ed i pensionati ricevevano pensioni che erano rimaste invariate dalla disgregazione dell'Unione Sovietica, nonostante l'inflazione galoppante<sup>93</sup>.

Si può riassumere dicendo che al vertice dello Stato vi era ormai la convergenza tra grandi gruppi di potere che si spartivano le attività economiche più remunerative ed i principali esponenti governativi che partecipavano agli interessi di questi gruppi piuttosto che occuparsi degli interessi dello Stato. La mancanza di autoritarismo al di fuori delle alte sfere non è quindi da ravvisare in un ottica di liberalismo ma piuttosto come effetto collaterale della degenerazione che era avvenuta.

Per quel che riguarda la politica estera Shevardnadze ha mantenuto relazioni con la Russia sempre abbastanza complesse. Ha cercato di recuperare le aree secessioniste di Abkhazia e Ossezia del sud, senza grandi risultati, mentre la posizione di equidistanza assunta rispetto alle due superpotenze di riferimento, Stati Uniti e Federazione Russa, gli ha permesso di presentarsi spesso come mediatore tra le parti. Ad esempio subito dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre, quando la Russia ha iniziato a riscontrare rischi terroristici anche per il proprio territorio ed ha individuato nel nord della Georgia alcuni terroristi ceceni ed ha chiesto di poter intervenire, Shevardnadze ha accettato che della questione se ne occupassero le forze

---

<sup>91</sup> Ukaz presidenziale n. 674 del 24 settembre 1995.

<sup>92</sup> Circa il 38% della popolazione superiore ai 30 anni è laureato. Il tasso di disoccupazione (fonte Istituto Nazionale di Statistica georgiano) nel 1999 si attestava al 28,6%.

<sup>93</sup> Per una visione più chiara della situazione vedi L. Melikishvili, *Latent Conflict in Polyethnic Society*, 1999.

speciali americane invece che quelle russe. Mentre durante gli ultimi anni della propria amministrazione, quando dagli Stati Uniti si facevano più forti le pressioni per permettere lo svolgimento di elezioni libere e per l'attuazione di riforme politiche, Shevardnadze ha sviluppato velocemente relazioni più forti con la Russia, accettando massicci investimenti da parte di Mosca nel settore energetico. Tale atteggiamento di equilibrio ha certamente portato i suoi frutti, e l'effetto di maggior rilievo è stata la decisione statunitense di inserire la Georgia nel progetto di oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), che verrà trattato in seguito.

### **1.7.3. Elezioni parlamentari del 2003**

Le elezioni parlamentari del 2003<sup>94</sup> promettevano di essere un importante test per lo sviluppo democratico della Georgia. Oltre a rappresentare un importante evento elettorale, erano interpretate come un test per le successive elezioni presidenziali previste per la primavera del 2005 nelle quali Shevardnadze non si sarebbe presumibilmente più candidato.

L'idea che la consultazione fosse una verifica per capire il potenziale in ottica delle elezioni presidenziali fece sì che in molti casi, sia per la parte proporzionale, sia per la parte maggioritaria, corressero più candidati dell'opposizione<sup>95</sup>. Questo aspetto di divisione è stato centrale fino a pochi giorni prima alle dimissioni di Shevardnadze, quando i partiti opposti al regime si presentarono in modo unitario e con una sola voce.

Prima dell'elezione erano sette i partiti che avevano buone possibilità di superare lo sbarramento e di essere rappresentati. Si può riassumere l'orientamento dei partiti in questo modo: i partiti filo-governativi, i partiti i partiti d'opposizione che precedentemente avevano appoggiato

---

<sup>94</sup> Contemporaneamente alle elezioni parlamentari avveniva anche una consultazione referendaria per la riduzione del numero dei parlamentari a 150 membri a partire dal 2007.

<sup>95</sup> Per l'analisi della legge elettorale in vigore vedi l'1.4.

Shevardnadze ed i partiti di opposizione che si erano sempre schierati contro. Del primo gruppo facevano parte l'“Unione dei Cittadini della Georgia” (UCG), nel frattempo rinominato “Per una Nuova Georgia” (PNG) che accoglieva numerosi partiti minori, il “Partito degli Industriali”, un partito indipendente, ma generalmente filo-governativo e l'“Unione Democratica per la Rinascita della Georgia” (anche detto “Rinascita”), con base nella regione autonoma dell’Agiara e fedele al governatore di quella regione, l’autoritario Aslan Abasidze. Nel secondo gruppo vi erano il Movimento Nazionale (MN), guidato da Mikhail Saakashvili<sup>96</sup>, i “Democratici con Burjanadze” (DB), precedentemente “Democratici Uniti”, guidati da Nino Burjanadze e Zurab Zhvania, la prima speaker del Parlamento ed il secondo suo predecessore, ed il partito “Nuova Destra” (ND), al cui vertice vi era David Gamkrelidze un fisico dedicatosi al commercio. Del terzo gruppo facevano parte solamente il “Partito Laburista” (PL) che ha sempre rappresentato l’opposizione radicale all’UCG e che è stato escluso dal Parlamento dopo le elezioni parlamentari del 1999 a seguito della manipolazione dei conteggi elettorali. Guidato da Salva Natalashvili, il quale ha sempre criticato Saakashvili, Burjanadze e Zhvania definendoli gli eredi dell’UCG e di Shevardnadze, di fatto si differenziava dagli altri partiti per la sua collocazione manifestamente a sinistra, a differenza degli altri partiti di opposizione che si presentano come centristi e che divergevano tra di loro più per stile e personalità dei leader.

A differenza di Ucraina e Kirghizistan, la Georgia non ha mai avuto forti differenze regionali e non vi sono mai state logiche, per esempio, di voto

---

<sup>96</sup> Mikhail Saakashvili è nato nel 1967 ed ha studiato legge prima a Kiev, all’Istituto di Relazioni Internazionali, (vedi nota n. 15) e successivamente ha ottenuto il *master of law* a New York ed il dottorato a Washington, dove ha anche lavorato presso lo studio legale “Patterson, Belknap, Webb & Tyler” come consulente per gli investimenti nelle ex repubbliche sovietiche ed esperto di idrocarburi del Mar Caspio. Nel 1995 è stato eletto deputato nel partito del Presidente Shevernadze, di cui era inizialmente un forte sostenitore e successivamente capogruppo dello stesso. Nel 2000 ha occupato la carica di Ministro della Giustizia, rimanendo in carica circa un anno prima di rassegnare le dimissioni. Nel 2002 ha ottenuto l’incarico di Presidente del Consiglio municipale di Tbilisi.

compatto dell'est o dell'ovest (o nord e sud) per un partito rispetto ad un altro. In tre regioni, Agiara, Samskhe-Javakheti e Kvemo Kartli era presente tuttavia una preponderanza per un partito: nel primo il Partito "Rinascita", del Governatore Abasidze ha sempre avuto la maggioranza, anche se di fatto in questa regione, a spinta autonomista, tale formazione politica è sempre stata al pari di un Partito di Stato. Samskhe-Javakheti e Kvemo Kartli, entrambe nel sud, sono abitate da popolazioni con forti minoranze rispettivamente armene e azeri e l'UCG, considerato come garante delle minoranze, ha sempre riscontrato alte percentuali di voto.

Per la maggioranza dei votanti contrari ad una riaffermazione dell'UCG il dubbio è stato principalmente capire quale tra i partiti di opposizione scegliere. Tutti i partiti, incluso il PNG, ma con esclusione dei laburisti, puntavano di fatto a riformare completamente la struttura economica del Paese per dare nuovo slancio produttivo, a migliorare il livello democratico, alla riconquista dell'integrità territoriale<sup>97</sup>, a migliorare i rapporti con l'occidente e a metter fine alla corruzione; la campagna elettorale dei partiti era incentrata sul persuadere i votanti che loro erano i migliori per mettere realizzare quegli obiettivi.

Le frodi sono iniziate già prima della data elettorale, con la manipolazione delle liste elettorali, con la corruzione ed intimidazione di funzionari così come di semplici votanti. Il giorno delle elezioni molti seggi elettorali aprirono con ampio ritardo, in altri non si presentarono membri a sufficienza per rendere valide le operazioni, in altri ancora alcuni elettori votarono varie volte. Nella regione dell'Agiara, dove numerosi osservatori vennero minacciati ed intimiditi, vi fu addirittura una sparatoria di fronte ad un

---

<sup>97</sup> Principalmente a riportare l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud sotto il controllo completo di Tbilisi.

seggio, ed il voto multiplo così come la manomissione delle urne furono pratiche comuni<sup>98</sup>.

#### **1.7.4. I brogli ed il trionfo di Saakashvili**

Alle elezioni presero parte più della metà dei 2,9 milioni di cittadini iscritti nelle liste elettorali. Le operazioni di voto si svolsero in modo caotico e già dalla mattina iniziarono a giungere notizie di irregolarità. Molti cittadini, arrivati al seggio, scoprirono di non essere inseriti nelle liste e di non avere il diritto al voto e la Commissione Elettorale Centrale (CEC) confermò tale accaduto pur specificando che gli elettori coinvolti in tale problema non erano più del 5%. Dopo che lo stesso Saakashvili non venne ammesso al voto a Tbilisi poiché non presente nelle liste e dopo che l'opposizione compatta chiese che il Governo si dimettesse a causa di tale confusione, la CEC emise un proprio atto<sup>99</sup> con il quale dichiarava ammissibile al voto chiunque presentasse un documento d'identità e certificasse il suo luogo di residenza abituale in presenza di un rappresentante del Ministero degli Interni<sup>100</sup>.

I partiti d'opposizione, così come molti osservatori indipendenti denunciarono numerose altre irregolarità: a Kutaisi circa 25 seggi aprirono con ore di ritardo poiché le schede non vennero consegnate prima del pomeriggio, a Maurineli svariate centinaia di schede presentavano già segnato il simbolo del PNG, mentre un presidente di seggio nel distretto di Bolnisi aveva fatto pressioni sugli elettori affinché votassero il partito governativo. Sempre a favore del partito governativo numerosi attivisti fecero irruzione in alcuni

---

<sup>98</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Post Election Report*, Tbilisi, 2003. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections>

<sup>99</sup> Comunicazione ufficiale n. 38 del 2 novembre 2003, Commissione Elettorale Centrale

<sup>100</sup> A Zugdidi e Rustavi circa la metà della popolazione non venne ammessa al voto e nel pomeriggio, in entrambe le cittadine vi fu una manifestazione popolare di protesta per il fatto. A protezione delle Commissioni Elettorali regionali vennero schierate forze di polizia in assetto antisommossa.

seggi elettorali del quartiere di Isani, a Tbilisi, strappando un gran numero di schede.

La situazione era ormai così insostenibile, e le irregolarità così evidenti, che già nella notte tra domenica e lunedì la CEC decise<sup>101</sup> l'annullamento dei risultati di 17 seggi elettorali, riprogrammandone la ripetizione. La mattinata di lunedì 3 novembre giunsero anche i primi comunicati delle Organizzazioni Internazionali che avevano monitorato le elezioni, tra le quali quelle dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, dell'Assemblea Parlamentare dell'OSCE e della Missione elettorale OSCE/ODIHR, diretta da Julian Peel Yates. Quest'ultima, la più numerosa e specifica con circa 450 osservatori di breve periodo, osservò nel rapporto preliminare che: «gravi irregolarità si sono manifestate prima, durante e dopo le elezioni del 2 novembre, nel modo più lampante in Agiara e nella regione di Kvemo Kartli, dove grossolane frodi irregolari (*egregious election fraud*) hanno inficiato l'integrità dei risultati elettorali nazionali»<sup>102</sup>. Si unì a tale commento anche il capo della delegazione di osservazione elettorale dell'Assemblea Interparlamentare della CSI, Kostantin Markelov, che di fattò confermò quanto detto dagli osservatori occidentali.

Lo stesso lunedì iniziarono a giungere i primi risultati parziali, caratterizzati da una notevole confusione e che, stando ai bollettini forniti dalla CEC, posizionavano al primo posto il partito PNG a differenza di quanto sostenuto dagli exit poll dell'agenzia americana *Global Strategy Group* e dall'ONG "Elezioni Oneste"<sup>103</sup>. I giudizi negativi degli osservatori ed i dati contrastanti forniti da fonti ufficiali convinsero sempre di più l'opinione pubblica che le elezioni erano state manipolate e che i dati non erano attendibili.

---

<sup>101</sup> Comunicazione ufficiale n. 45 del 3 novembre 2003, Commissione Elettorale Centrale

<sup>102</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Post Election Interim Report, Tbilisi, 2003. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections>

<sup>103</sup> Quest'ultimo attestava il MN di Saakashvili al 26,6% e il partito PNG di Shevardnadze al 18,9%.



Il giorno successivo i partiti di opposizione iniziarono una serie di manifestazioni e nel frattempo il movimento *Kmara!* aderì alle proteste organizzando una manifestazione che raccolse circa 20.000 persone e che sfilò nel viale principale di Tbilisi, Via Rustaveli, per poi raggiungere piazza della Libertà. Martedì sera i capi dell'opposizione presentarono un *ultimatum* con la richiesta che venissero pubblicati i risultati definitivi, minacciando una protesta ininterrotta. Il giorno seguente non fu annunciato alcun dato definitivo ma fu convocata una riunione d'emergenza del Consiglio di Sicurezza Nazionale durante la quale il Ministro degli Interni Koba Narcemashvili annunciò che i leader d'opposizione erano stati denunciati per "adunanza sediziosa".

La mattina del 6 novembre la situazione rimase calma nonostante la CEC, che per legge (Legge n. 1042/01, Art. 52) avrebbe dovuto comunicare i dati ufficiali entro le 14.00, non diede alcun risultato. Le opposizioni nel frattempo chiesero l'annullamento delle elezioni a Kutaisi, Rustavi, Gori, Telavi oltre che nelle circoscrizioni in Russia e dichiararono che qualora ciò non fosse avvenuto avrebbero marciato in una grande manifestazione di protesta.

La CEC dichiarò che i dati sarebbero stati diffusi il 20 novembre e da quel momento iniziò un periodo particolarmente confuso in cui si alternarono continue manifestazioni ad incontri finalizzati a trovare una soluzione tra Shevardnadze e le opposizioni. Non mancò neanche la mobilitazione dei sostenitori di quest'ultimo, che il 18 novembre radunarono sulla via Rustaveli di Tbilisi circa 10.000 persone.

Finalmente il 20 novembre furono resi noti i dati ufficiali, che smentivano completamente le previsioni delle ONG e degli exit poll: PNG 21,32%, Rinascita 18,84 (con circa il 90% dei voti in Agiara), MN 18,80%, PL 12,00%, DB 8,79%, ND 7,82 con tutti gli altri partiti che non superavano

la soglia di sbarramento<sup>104</sup>. Il Segretario della CEC annunciava, quindi, che in base ai risultati elettorali i seggi sarebbero stati così distribuiti: 71 per PNG e Rinascita, 32 per il partito di Saakashvili, 20 per i Laburisti, 15 per DB, 12 per la Destra; si annunciava altresì che 1,6 milioni di abitanti su 1,9 aveva votato a favore della riduzione del numero dei parlamentari al referendum che si teneva contestualmente.

Le opposizioni reagirono duramente accusando la CEC di agire su impulso politico e di aver mutato i reali risultati. La Burjanadze, dichiarò che i propri eletti non avrebbero preso parte ad alcuna sessione parlamentare; Shevardnadze le rispose convocando l'apertura della nuova Assemblea legislativa per il 22 novembre. Quel giorno, di fronte al Parlamento erano presenti migliaia di manifestanti contenuti da cordoni di polizia in assetto antisommossa, ma che non portavano armi da fuoco. Shevardnadze, giunto con più di un'ora di ritardo, rivolgendosi ai parlamentari dei due partiti filogovernativi – gli unici presenti – sottolineò di esser pronto al dialogo con l'opposizione ma di non accettare il linguaggio degli *ultimatum*. Nel frattempo i manifestanti, senza incontrare particolare resistenza, riuscirono a penetrare nel Parlamento lanciandosi verso le tribune parlamentari con una rosa in mano (da qui il nome di “Rivoluzione delle rose”). Shevardnadze nel frattempo fu portato via dalle proprie guardie del corpo e Saakashvili, entrato nell'emiciclo parlamentare, fu in grado di riportare la calma invitando i propri sostenitori a mantenere la calma e a non ingaggiare scontri. Poco dopo l'ufficio-stampa della Presidenza emetteva un comunicato con il quale veniva proclamato lo stato d'emergenza e si intimava di sgombrare il Parlamento entro 48 ore<sup>105</sup>.

Nel frattempo, dagli schermi televisivi, Nino Burjanadze annunciava, come Presidente del Parlamento, di avere assunto il ruolo di Capo

---

<sup>104</sup> G. Kandelaki, *Georgia's Rose Revolution: a Participant's Perspective*, op. cit.

<sup>105</sup> Il comunicato iniziava con «questo è un colpo di stato armato». Era emesso alle ore 17.30 del 22 novembre.

dello Stato. Contestualmente la Cancelleria, sede degli uffici del Presidente, venivano occupati dai sostenitori della *Rivoluzione*. Lo stesso Patriarca Ilia II, fino a quel momento imparziale nella contesa, dichiarò il 28 novembre che approvava l'esito incruento dello scontro.

Leonid Kuchma, Capo di Stato ucraino e Presidente di turno della CSI, Igor Ivanov<sup>106</sup>, Ministro degli Esteri russo, Colin Powell, Segretario di Stato americano, invitano le parti alla moderazione e a mantenere pacifico lo scontro. Il 23 sera Saakashvili si recava da Shevardnadze con un documento da far firmare nel quale questi si impegnava a dare le dimissioni incondizionate e alle 19.10 Shevardnadze annunciava le sue dimissioni.

Il lunedì 24 novembre la Burjanadze tenne una riunione del Consiglio di Sicurezza Nazionale e accettò le dimissioni del “Ministro di Stato” (primo Ministro), così come di quello degli Esteri e degli Interni. Contemporaneamente la Corte Suprema accettò il ricorso presentato dal partito DB, dall'Associazione dei Giovani Avvocati e dalla ONG “Elezioni Oneste”, annullando le elezioni del 2 novembre lasciando in vigore solo i risultati della parte uninominale<sup>107</sup>. Il Parlamento della precedente legislatura venne riconvocato e approvò che le elezioni presidenziali si tenessero il 4 gennaio<sup>108</sup>, e la CEC, con gran parte dei suoi membri dimessosi, stabilì che la ripetizione delle elezioni parlamentari sarebbe avvenuta il 25 gennaio<sup>109</sup> (data poi spostata al 28 marzo). I due partiti maggiori dell'ex blocco di opposizione, MN e DB presentarono come candidato comune Mikhail Saakashvili.

Il 4 gennaio 2004 i Georgiani elessero il nuovo Presidente e la vittoria fu schiacciante con Saakashvili che ottenne il 97,5% dei voti, come

---

<sup>106</sup> Igor Ivanov ha raccontato la sua esperienza georgiana in due interviste pubblicate sulla *Komsomolkaya Prava* il 3 ed il 5 dicembre 2003. In quel contesto criticò aspramente l'amministrazione americana rea, a suo vedere, di aver finanziato i cambiamenti a Tbilisi.

<sup>107</sup> Sentenza n. 34/C03 della Corte Suprema del 24 novembre 2003.

<sup>108</sup> Legge n. 6743/03 del 28 novembre 2003.

<sup>109</sup> Comunicazione ufficiale n. 74 del 30 novembre 2003 della Commissione Elettorale Centrale.

confermò il nuovo Presidente della CEC, Zurab Ciaberashvili, con un'affluenza dell'83%<sup>110</sup>. Sempre secondo la CEC le elezioni presidenziali si svolsero «in modo quasi ideale e seppur con qualche irregolarità, esse non hanno influito sull'andamento delle elezioni»<sup>111</sup>, mentre per gli osservatori dell'OSCE/ODIHR, il capo delegazione Bruce Gorge ammise che anche qualora vi fossero state delle irregolarità, esse sarebbero state giustificabili poichè per un Paese con elezioni manipolate per decenni sarebbe stato difficile non averne alcune; quello era certamente un passo avanti<sup>112</sup>. L'insediamento avvenne il 25 gennaio, alla presenza del Segretario di Stato americano Colin Powell e del Ministro degli Esteri russo Igor Ivanov.

Il neo Presidente illustrò in modo sintetico il suo programma di governo in un'intervista al giornale *Die Welt*. Affermò che l'obiettivo più importante consisteva nel coprire i buchi di bilancio, gran parte causati dalla corruzione dilagante<sup>113</sup>, e in un'altra a *Izvestija* si vantò dei risultati ottenuti anche solo grazie alla pressione psicologica, per esempio l'essere stato in grado, nel primo mese, di pagare gli stipendi e le pensioni regolarmente ed in tempo, cosa che non avveniva ormai da un anno e mezzo<sup>114</sup>.

---

<sup>110</sup> Ovunque l'affluenza fu superiore al 90% tranne che in Agiara, dove si recò a votare solo il 14% degli aventi diritto e dove, all'annuncio del risultato plebiscitario per Saakashvili, il Governatore della Regione Abasidze dichiarò: "se sono reali le minacce all'indirizzo delle regioni, compresa l'Agiara, pronunciate da Saakashvili nella foga dell'ardore rivoluzionario, è difficile prevedere degli sviluppi positivi nella conservazione della stabilità sul territorio della Georgia" come riportato dall'agenzia di stampa *Interfax* il 5 gennaio 2004. Reagirono negativamente all'elezione anche Eduard Kokojty, Presidente de facto dell'Ossezia del Sud e Valerij Arsba, vicepresidente de facto dell'Abkhazia..

<sup>111</sup> *NEWSru.com*, 5 gennaio 2004. Vedi anche [www.cec.gov.ge](http://www.cec.gov.ge)

<sup>112</sup> *Reuters* e *NEWSru.com*, 5 gennaio 2004, oltre a OSCE/ODIHR Election Observation Mission, *Post Election Interim Report, Tbilisi*, 2003. Disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>113</sup> *Korruption in den Chefetagen muss enden, Die Welt*, 5 gennaio 2004

<sup>114</sup> Intervista concessa a Natalia Ratiani, *Izvestija*, 5 febbraio 2004.

## **1.8. La democrazia dopo la Rivoluzione**

La speranza iniziale per un cambiamento radicale in direzione della democrazia è stata maggiore in Georgia rispetto all'Ucraina ed al Kirghizistan, essendo stata la prima Rivoluzione colorata ed avendo rappresentato la prima forma di protesta nei confronti di un regime dispotico in tutta l'area. I leader della Rivoluzione erano ben conosciuti in occidente, specialmente negli Stati Uniti, e rappresentavano la migliore possibilità di cambiamento democratico in Georgia anche in considerazione delle continue promesse governative a garanzia dell'impegno a migliorare la condizione generale del Paese utilizzando metodi completamente diversi rispetto al passato. Inoltre la conquista pacifica del potere tramite la Rivoluzione prima, e attraverso elezioni libere poi, aveva contribuito significativamente a sviluppare tale speranza nella popolazione e non solo.

Il periodo di Presidenza Saakashvili può essere diviso in due parti: il primo di tre anni e mezzo, che inizia nel gennaio 2004 e termina alla metà del 2007; ed il secondo che inizia dalla metà del 2007. Nel primo periodo vi sono stati chiari problemi: la concentrazione di potere politico in un singolo partito e nella Presidenza, la limitazione delle garanzie per i media, le continue azioni della maggioranza affinché gli sforzi dell'opposizione in ogni campo rimanessero inefficaci, l'ingerenza del potere politico ed esecutivo all'interno del potere giudiziari: tutti elementi che hanno sollevato un alone di incertezza attorno a Saakashvili. Allo stesso modo alcuni aspetti sono stati presi in considerazione seriamente; come già asserito le elezioni presidenziali e parlamentari si sono svolte in un modo mai sperimentato precedentemente e sono state un esempio da seguire per gli Stati della regione. Allo stesso modo la vittoria sul Governatore dell'Agjara, Aslan Abasidze, che nel maggio del 2004 accettava di rassegnare le dimissioni su richiesta di Saakashvili, ha permesso a quella regione di non diventare come Abkhazia ed Ossezia del Sud ed ha migliorato la condizione dei diritti umani e della democrazia per i

cittadini di quella regione<sup>115</sup>. Il Governo di Saakashvili ha inoltre combattuto con ottimi risultati la corruzione eliminando, per quanto possibile, i finanziamenti illeciti, le tangenti e le “bustarelle” che erano sotto la Presidenza Shevardnadze usi abituali, per i cittadini normali così come per i funzionari statali e le alte sfere<sup>116</sup>. È sicuramente difficile fare un bilancio di questo primo periodo, anche se si può sostenere, al contrario di Mitchell<sup>117</sup>, che vi siano stati più elementi positivi che negativi, nonostante lo sviluppo democratico fosse con molta probabilità non al vertice delle priorità dell’agenda Saakashvili. Apparentemente questa strategia è stata approvata da gran parte della popolazione, che ha espresso in questa fase un supporto incondizionato nei confronti del MN ed ha appoggiato i principali obiettivi perseguiti: rilancio economico, tentativo di restaurare l’integrità territoriale, sviluppo delle relazioni con l’occidente e riforma generale dell’apparato statale. La Georgia era quindi una semi-democrazia, con elementi di novità rispetto al passato uniti a numerosi lasciti del precedente regime. A livello partitico non si può non menzionare il fatto che, nonostante la coalizione guidata dal Presidente vincessse ad ogni appuntamento elettorale, il sistema diventava lentamente sempre più competitivo ed alcuni partiti, come i Laburisti o ND, che inizialmente si erano opposti alla Rivoluzione, iniziavano ad accettare che fosse stato un passaggio obbligato per la Georgia, in direzione dello sviluppo

---

<sup>115</sup> A. Riscassi, *Bandiera Arancione la Trionferà*, pp. 58-59, op. cit.

<sup>116</sup> Con la Legge n. 521/04 del 23 aprile 2004 il Parlamento approvava l’inasprimento delle pene previste per il reato di corruzione e finanziamento illecito (Artt. 16,17,18). Freedom House attribuisce all’indicatore “controllo della corruzione” un valore del 2003 pari a 0,21 che è salito fino a 0,42 nel 2011. L’assenza di corruzione visibile, come per esempio la richiesta di “mance” da parte della Polizia, tipica in tutti gli Stati dell’ex Unione Sovietica, è certamente ciò che salta positivamente all’occhio di uno straniero che risiede a Tbilisi per alcuni mesi. Non a caso per combattere il fenomeno il Presidente ha licenziato l’80% della Polizia nell’estate del 2004 ed il restante 20% l’anno seguente, riassumendo ex novo tutto il corpo ed inasprendo la pena prevista per pubblici ufficiali colpevoli di corruzione. Vedi M. Saakashvili, *Io Vi Parlo di Libertà*, 2009, pp. 110-111.

<sup>117</sup> L. A. Mitchell, *The Color Revolutions*, 2012, pp.128-129.

democratico. Così le fila delle opposizioni parlamentari formate da coloro che accettavano la legittimità della Rivoluzione aumentavano, arrivando ad includere partiti come i Conservatori ed i Repubblicani che erano di fatto composti da ex minoranze del MN.

La seconda parte si differenzia completamente dalla prima proprio per la costante crisi politica e per l'abbandono della strada per le riforme. Le faide interne al MN, e soprattutto il continuo tentativo di Saakashvili di eliminare i suoi contendenti al potere, hanno portato certamente ad una svolta autoritaria e all'abbandono dei progetti di riforme democratiche<sup>118</sup>. Ciò, unito al malcontento popolare, spinse migliaia di manifestanti a scendere in piazza per protestare. Gli assembramenti spinsero il Presidente prima a reprimere con gas lacrimogeni, idranti, e forze antisommossa i manifestanti e poi a decretare lo stato di emergenza prima di dare le dimissioni per cercare di rivincere immediatamente le elezioni e presentarsi nuovamente forte agli occhi della Nazione.

Insieme alla repressione violenta delle manifestazioni il Governo decise di chiudere la televisione *Imedi*, l'emittente televisiva con più alti tassi di ascolto non sotto controllo governativo, che era ricevuta in tutta la Georgia ed era di proprietà del milionario Badri Patarkatsishvili<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Caso più eclatante di abbandono delle forze governative per passare all'opposizione è quello di Irakli Okruashvili, nel novembre del 2006, per lungo tempo consigliere di Saakashvili ed ex Ministro dell'Interno e della Difesa nel suo Governo. Egli rilasciò, nel settembre 2007, delle dichiarazioni nelle quali accusava il Presidente di essere responsabile della morte del Primo Ministro Zurab Zhvania, morto il 3 febbraio 2005 in circostanze molto dubbie. Tali esternazioni furono la scintilla delle successive manifestazioni di piazza. Vedi S. Asatiani, *Georgia: the Ally Who Turned on Saakashvili*, Radio Free Europe, 27 settembre 2007.

<sup>119</sup> Badri Patarkatsishvili è stato inizialmente a favore della Rivoluzione delle Rose, per poi diventare sempre più critico nei confronti di Saakashvili e diventare il maggiore finanziatore dei partiti d'opposizione del Presidente. Ricercato in Russia partì dal 2000, si ritirò in Gorgia, suo Paese di nascita fino al 2006, quando riallacciò i contatti col Cremlino e venne ritirata la richiesta di estradizione. Notevoli osservatori lo hanno ritenuto l'uomo di Putin in Georgia. Vedi V. Socor, *Badri*

Le dimissioni di Saakashvili aprirono un periodo, non solo di peggioramento del livello democratico, ma anche di vera e propria crisi politica. Nei mesi successivi la Georgia ha vissuto due elezioni che certamente non hanno rappresentato un passo avanti; numerosi esponenti di spicco del Governo e del Parlamento hanno deciso di lasciare Saakashvili e passare all'opposizione, come l'alleata durante la Rivoluzione, Nino Burjanadze, e l'Ambasciatore all'ONU Irakli Alasania; la sconfitta nella guerra contro la Russia del 2008; le manifestazioni durate da aprile a luglio 2009 finalizzate ad ottenere le dimissioni del Presidente; le continue dispute tra Georgia e Russia; la decisione del Governo di inviare inesperti osservatori elettorali nell'est dell'Ucraina durante le elezioni presidenziali, pur non essendo stati invitati; le riforme costituzionali della seconda metà del 2010 che facevano pensare all'intenzione di Saakashvili di mantenere il potere al termine dei suoi due mandati presidenziali.

Sinteticamente si può dire che il secondo periodo ha differito dal primo per numerose questioni di rilievo tra le quali vi sono certamente le elezioni svoltesi in modo non completamente libero, la libertà dei media e dei mezzi di informazione in costante calo, il ridursi dell'indipendenza della magistratura e degli organi giudiziari: la crisi continua del sistema ha spinto così il Governo a seguire una linea più repressiva, finalizzata ad accusare di legami con la Russia numerosi oppositori, a reprimere le dimostrazioni di malcontento e ad appellarsi continuamente al nazionalismo ed al sentimento nazionale.

Le elezioni anticipate del gennaio 2008, indette dopo le dimissioni a sorpresa di Saakashvili, furono per certi versi contraddittorie. Il Presidente dimissionario vinse al primo turno con il 53,47% dei voti, senza dover

---

*Patarkatsishvili: From Russian Businessman to Presidential Claimant*, in *Eurasian Daily Monitor*, Jamestown Foundation, 21 dicembre 2007. Vedi <http://www.jamestown.org/single/>



affrontare il ballottaggio<sup>120</sup>. Tuttavia gli osservatori internazionali, se da un lato definirono le elezioni come le prime “elezioni presidenziali competitive” dall’indipendenza, dall’altro lato sottolinearono i numerosi problemi connessi alla campagna elettorale, come le pressioni e le intimidazioni nei confronti dei candidati dell’opposizione, dei media e dei funzionari dell’amministrazione pubblica. Allo stesso modo il computo dei voti, le tabulazioni e i reclami *post*-elezione non vennero gestiti in maniera appropriata<sup>121</sup>. I problemi verificatisi nelle elezioni presidenziali permisero agli osservatori internazionali di monitorare le successive elezioni parlamentari del maggio 2008 conoscendo i punti deboli del processo elettorale e spronando le autorità a migliorare alcuni aspetti trascurati in passato. In questo modo le elezioni si svolsero sempre con alcune serie imperfezioni, ma migliorando rispetto alle precedenti<sup>122</sup>. Il MN vinse in modo palese le elezioni, ma tre dei quattro partiti di opposizione che superarono la soglia di sbarramento decisero di boicottare le sedute protestando contro i brogli elettorali che, a loro dire, avevano falsato il risultato: tale azione ha fatto sì che il partito di Saakashvili fosse sempre più dominante. Si può riassumere quindi che se nel primo periodo le elezioni venivano definite “*free, fair and uncompetitive*”, nel secondo periodo le elezioni divennero “*partly free, partly fair and a little more competitive*”.

---

<sup>120</sup> Per i dati ufficiali vedi [www.cec.gov.ge](http://www.cec.gov.ge). Il secondo classificato, Levan Gachechiladze, ha ottenuto il 25,69% mentre Badri Patarkatsishvili, terzo classificato, ha ottenuto il 7,10%.

<sup>121</sup> «Although this election represented the first genuinely competitive post-independence presidential election, shortcomings were noted. The campaign was overshadowed by widespread allegations of intimidation and pressure, among others on public sector employees and opposition activists, some of which were verified by the OSCE/ODIHR EOM. The distinction between State activities and the campaign of the ruling United National Movement (UNM) party candidate, Mr. Mikheil Saakashvili, was blurred». OSCE/ODIHR EOM, *Post Election Interim Report* del 18 gennaio, 2008. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>122</sup> «Generally the media provided voters with a diverse range of political views, allowing them to make a more informed choice» e ancora «election day was generally calm and voting was assessed positively by a large majority of IEOM observers». OSCE/ODIHR EOM, *Final Report* del 21 maggio 2008. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections/>

I media, che nel periodo di governo di Shevardnadze erano sostanzialmente liberi, anche se di fatto ve ne erano in numero così ridotto da non rappresentare un grosso problema, divennero molto più numerosi e anche più visibili durante la Presidenza di Saakashvili. Quasi tutti seguirono una linea filo-governativa e quei pochi che cercarono una posizione propria non furono ben visti dal Presidente e ricevettero pressioni di ogni tipo, come sottolineato anche da Freedom House<sup>123</sup>. La chiusura dell'emittente televisiva *Imedi* accelerò questo processo e dopo la riapertura le uniche televisioni indipendenti rimasero *Kavkasia* e *Maestro*, che nel 2008 erano di dimensioni limitate e che non avevano segnali sufficientemente potenti per raggiungere le aree distanti dalla capitale.

Allo stesso modo il controllo della magistratura da parte presidenziale aumentò in questa seconda fase, rendendo molto difficile l'ottenimento di verdetti imparziali non tanto per le cause civili, quanto per quelle amministrative e penali, che nella maggior parte dei casi videro confermate le richieste dei pubblici ministeri e che in meno del 10% dei casi portarono all'assoluzione dell'imputato<sup>124</sup>.

Sempre in questa fase il clima politico peggiorò notevolmente: se nei primi anni dopo la Rivoluzione il Governo fu in grado di usare la sua popolarità, che rimase sempre molto alta, per combattere le critiche e giustificare le limitazioni alla democrazia, in seguito ciò non fu più possibile. Molto spesso l'opposizione venne accusata di essere legata alla Russia e spesso circolarono video di dubbia provenienza sui loro leader al fine di screditarli. Tutto ciò portò spesso al risultato opposto e cioè di aumentare la popolarità di personaggi che erano sconosciuti ai più e nello stesso modo di

---

<sup>123</sup> L'indice della libertà di stampa da 0,54 del 2006 passa a 0,45 del 2008. Significativo che nel 2000, sotto la Presidenza Shevardnadze, tale indice è di 0,50. Vedi [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

<sup>124</sup> Human Rights Centre, *Note on Human Rights Situation in Georgia*, 2009. Disponibile su: <http://www.ccprcentre.org/doc/> e Freedom House, *Georgia, Ukraine, Kyrgyzstan. Nations in Transit (2003-2010)*, 2010. disponibile su: <http://www.freedomhouse.org/>

portare alla ribalta partiti che non avevano alcun seguito popolare. In alcuni casi queste accuse di legami con la Russia potevano avere un fondamento e non si può escludere che alcuni leader ricevessero aiuto finanziario da Mosca, ma in altri casi le invettive contro alcuni personaggi abbastanza in vista, come per esempio Alasania, ex ambasciatore all'ONU o Zurabishvili, ex Ministro degli Esteri, sembrarono un bieco tentativo di scredito. Il tentativo di collegare leader dell'opposizione alla Russia è stato solo uno dei metodi utilizzati; altra tecnica utilizzata è stata quella di minacciare, più o meno velatamente, i probabili finanziatori dell'opposizione con cospicui interessi economici in Georgia che qualora avessero contribuito alla campagna elettorale i loro interessi economici ne avrebbero sofferto<sup>125</sup>. Sembrò abbastanza assodato che le comunicazioni telefoniche così come gli incontri tra esponenti dell'opposizione fossero ascoltate dai Servizi Segreti e quando venne ritrovato un apparecchio per le intercettazioni nella sede del Partito Conservatore il portavoce del Presidente dichiarò che uno strumento di quel genere avrebbe potuto essere acquistato ovunque<sup>126</sup>. A primavera ed in estate del 2009 ci furono numerose manifestazioni che in questo caso vennero valutate in modo diverso da quelle del novembre 2007, e che non furono mai disperse dalla polizia. Tuttavia vi furono fatti preoccupanti seppur sporadici, fino a quel momento mai accaduti, come per esempio la presenza di agenti di polizia in borghese all'interno dei cortei che in alcuni casi picchiarono i manifestanti, oppure l'arresto di alcuni di essi con l'accusa di detenzione di droga o di armi<sup>127</sup>. Molte potenze occidentali tramite le loro Ambasciate a Tbilisi<sup>128</sup>

---

<sup>125</sup> Tale affermazione è stata più volte evocata durante miei colloqui con leader dell'opposizione, nonché con diplomatici nell'autunno del 2011.

<sup>126</sup> Vedi <http://www.civil.ge>, *Probe Into Opposition Party Wiretaping*, 30 Giugno 2009.

<sup>127</sup> Human Right Watch, *Annual Report on Georgia*, 25 gennaio 2010, disponibile su: <http://www.humanrighthouse.org/Articles/>

<sup>128</sup> Durante un colloquio dell'11 novembre 2011 avuto con esponenti dell'Ambasciata Italiana tale circostanza mi è stata confermata e nello specifico le preoccupazioni riguardanti la gestione delle

fecero pressione affinché tale atteggiamento si modificasse e da parte di Saakashvili vi furono numerose dichiarazioni di apertura nei confronti dei manifestanti tra le quali la promessa di una seconda *Rivoluzione delle Rose* e la nomina, quanto prima, di un Ministro per la Democrazia e le riforme, che in effetti fu nominato<sup>129</sup>. Nonostante alcuni momenti in cui si temette che Saakashvili potesse dare l'ordine di reprimere le manifestazioni, cosa che per altro l'avrebbe reso poco gradevole agli occhi degli osservatori occidentali e soprattutto agli occhi degli Stati Uniti e dei partner europei che l'avevano fino a quel momento appoggiato, e alcuni fatti tra i quali quelli che ho già citato, si può dire che fu in grado di gestire la situazione in modo non autoritario ma certamente ben distante dal rappresentare un esempio per le altre nazioni a differenza di quel che il Governo dichiarò<sup>130</sup>!

Alla fine del 2011 lo scenario politico fu completamente stravolto dalla discesa in campo di Bidzina Ivanishvili, l'uomo più ricco della Georgia, capace di riunire sotto la sua leadership tutto il fronte di opposizione rispetto al partito del Presidente<sup>131</sup>. Ivanishvili lanciò il suo nuovo partito politico, il

---

manifestazioni fu un argomento trattato dall'ex Ambasciatore italiano, Vittorio Sandalli, con la Segreteria generale del Ministero degli esteri georgiano.

<sup>129</sup> Vedi <http://www.civil.ge>, *Saakashvili Speaks of a Second Rose Revolution*, 24 settembre 2009. Particolare l'attribuzione del Ministero per le Riforme Democratiche a Dmitri Shashkin, nel frattempo Ministro per le Carceri ed i Penitenziari.

<sup>130</sup> «Meanwhile, the Government won a praise from international observers for the professionalism and transparency with which the police have handled the peaceful demonstrations», Georgia update, Weekly Edition, Georgian Government, 23 aprile 2009, disponibile su: <http://www.georgiaupdate.gov.ge/en/doc/>

<sup>131</sup> Bidzina Ivanishvili è in possesso di un patrimonio stimato di 5,6 mld di USD (fonte: Forbes 2012). Nato nel 1956 nel villaggio di Chorvila ha studiato ingegneria ed economia all'Università Statale di Tbilisi per poi trasferirsi a Mosca e ricevere il dottorato all'Istituto Statale di Mosca di Ingegneria ferroviaria. Alla fine degli anni '80 iniziò a commerciare in compravendita di attività finanziarie ed economiche, che ristrutturava, riorganizzava e rivendeva con plusvalore. Alla fine degli anni '90 lasciò la Russia per la Francia, in modo particolare per alcuni dissidi con la leadership politica, che poi vennero risolti, e rientrò in Georgia nel 2004 dedicandosi principalmente ad attività di filantropia. In possesso della cittadinanza francese e russa è stato privato, pochi mesi dopo la sua discesa in campo,

Sogno Georgiano (SG), nell'aprile del 2012 e fu in grado di formare una coalizione composta da partiti capeggiati da numerosi ex esponenti della maggioranza: il Partito Repubblicano ed il Partito Conservatore, entrambi separatisi da Saakashvili nel 2004 e guidati rispettivamente da Davit Usupashvili e Zviad Dzidziguri; il Partito dei Democratici Liberi, guidato da Irakli Alasania che entrò in conflitto con Saakashvili nel 2008; il Partito del Forum Nazionale ed il Partito dell'Industria Salvatrice della Georgia che non furono mai a supporto del Presidente.

Nonostante questi partiti avessero obiettivi e programmi completamente diversi tra di loro, da xenofobi e conservatori a filo-occidentali e riformisti, Ivanishvili fu in grado di affermare le priorità del SG in pochi concetti, ma di grande effetto: riduzione della povertà, riduzione della disoccupazione, riduzione dell'emigrazione, miglioramento del sistema sanitario, miglioramento del sistema educativo e degli altri servizi sociali, aumento dell'economia di mercato e del benessere ed integrazione convinta nella NATO e nell'UE. Tale programma "semplificato", ma estremamente ad effetto, seppur di difficile realizzazione considerata l'eterogeneità dei componenti della coalizione, fu in grado di attrarre moltissimi elettori scontenti della gestione Saakashvili e numerosi disaffezionati della politica. Nonostante i sondaggi e gli osservatori internazionali continuassero a considerare marginale la possibilità di vittoria di Ivanishvili era tangibile un profondo interesse della popolazione nei confronti del nuovo progetto paragonabile – non me ne si voglia per l'accostamento ardito – alla discesa in campo di Berlusconi nel 1994<sup>132</sup>.

---

della cittadinanza georgiana ottenendo la possibilità a correre per le elezioni parlamentari del 2012 solo grazie alle pressioni internazionali che han spinto il Parlamento, nel maggio del 2012, a permettere di partecipare alle elezioni non solo ai cittadini georgiani ma anche ai cittadini europei residenti in Georgia per più di cinque anni.

<sup>132</sup> Durante miei personali incontri con numerosi funzionari di Organizzazioni Internazionali e diplomatici mi venne descritta la discesa in campo di Ivanishvili come un evento minoritario che non

L'evento più significativo di una campagna dai toni aspri, ma comunque pacifici, fu di certo la messa in onda, il 18 settembre 2012, di un video da parte di SG che mostrò torture perpetrate all'interno delle carceri georgiane con il quale il MN di Saakashvili venne collegato alla criminalità organizzata. A partire dal 20 il Presidente rilasciò una serie di interviste e tenne una serie di discorsi, tra i quali quello di fronte all'Assemblea dell'ONU il 25 settembre, nei quali annunciò misure radicali per combattere la violazione dei diritti umani tra le quali la rimozione del Ministro delle Carceri, che sarebbe stato sostituito da un esperto di diritti umani, l'allontanamento del Ministro degli Interni e l'arresto di numerosi funzionari coinvolti nello scandalo<sup>133</sup>. Il video fu in grado, ad una decina di giorni dal voto, di minare l'immagine del Presidente come di una persona capace di combattere la corruzione e di campione della democrazia e di indirizzare verso l'opposizione numerosi indecisi e persone che si sarebbero astenute dal voto<sup>134</sup>. Il 29 settembre, due giorni prima del voto, alla manifestazione di chiusura della campagna elettorale di SG, organizzata nel viale principale di Tbilisi, parteciparono più di 100.000 persone, facendo sì che fosse la più grande manifestazione dai tempi della *Rivoluzione delle Rose*.

---

avrebbe avuto alcun ritorno politico di rilievo. Di ben altro avviso le persone georgiane da me interpellate: su un campione di cento persone intervistate nel dicembre 2011 con la domanda: «ritieni Ivanishvili una persona retta?» ed ancora: «stai prendendo in considerazione di votare il Partito Sogno georgiano» ho ricevuto risposte positive da 74 persone per il primo quesito e da 52 persone per il secondo.

<sup>133</sup> Open Source Center, Central Eurasia: Daily Report, 20 settembre 2012, Documento n. CEP-950225 e 26 settembre Documento n. CEP-964054

<sup>134</sup> Diversi sondaggi effettuati dal U.S. National Democratic Institute in giugno ed agosto, prima della diffusione del video, mostravano il partito del Presidente in testa di almeno 8 punti percentuali, anche se con una buona percentuale (superiore al 14%) rifiutava di rispondere.

## 1.9. La Guerra d'agosto tra Georgia e Federazione Russa

La guerra dell'agosto del 2008 è stata principalmente causata dalla ricerca di integrità territoriale da parte della Georgia, e quindi dalla voglia di riconquista di Abkhazia ed Ossezia del Sud, ma anche dall'ostilità russa nei confronti della leadership di Tbilisi, colpevole, a loro modo di vedere, di essersi smarcata dall'influenza di Mosca per passare con l'Occidente ed in particolar modo con gli Stati Uniti. Se inizialmente la Russia aveva visto in Saakashvili un possibile interlocutore, in seguito Putin aveva inquadrato il Presidente georgiano come uno dei suoi principali nemici. Saakashvili aveva preso alcune decisioni che a Mosca non potevano essere accettate assolutamente: la riconquista dell'Agiara nel 2004, con l'esilio di Aslan Abasidze a Mosca<sup>135</sup>, la scelta di rivolgersi a Washington per ottenere gli armamenti, il tentativo, fallito, di entrare nella NATO<sup>136</sup>, la chiusura delle basi russe sul proprio territorio<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Immediatamente dopo la riconquista della regione secessionista dell'Agiara Putin e Saakashvili ebbero una conversazione telefonica nella quale il Presidente russo ribadì la contrarietà dell'azione e fece presente che solo l'assenza di continuità territoriale con la Federazione Russa non lo fecero intervenire a protezione della minoranza russa. Fece altresì presente che in nessun caso avrebbe acconsentito ad un'azione simile ed unilaterale di Tbilisi nei confronti dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud. Vedi S.E. Cornell e S.F. Starr, *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, 2009, p.55.

<sup>136</sup> All'inizio del 2008 la Georgia cambiò i propri AK47, di produzione russa, con i fucili M4, di produzione statunitense, così come gran parte dell'artiglieria sovietica fu rimpiazzata con artiglieria di produzione americana. Nell'aprile del 2008, al vertice NATO di Bucarest fu avanzata la domanda di ingresso nel Membership Action Plan (MAP), di fatto la fase precedente a diventare membro, da parte della Georgia (e dell'Ucraina), e tale richiesta fu respinta. Il Presidente americano G. W. Bush e quello francese, N. Sarkozy, spinsero molto affinché essa fosse accettata, ma la Cancelliera tedesca A. Merkel si oppose con forza.

<sup>137</sup> Dopo la Rivoluzione delle Rose Saakashvili chiese che fossero restituite alla Georgia le basi russe sul proprio territorio. La base di Akhalkalaki venne restituita il 27 giugno del 2007, mentre quella di Batumi il 13 novembre dello stesso anno. In seguito vennero progettate altre basi militari russe nei territori delle autoproclamate repubbliche di Abkhazia ed Ossezia del Sud.

Nonostante la Georgia perseguisse questi obiettivi si può certamente asserire che il conflitto avrebbe potuto essere evitato e forse, anche secondo alcuni eminenti osservatori<sup>138</sup>, l'azione georgiana in tale direzione ha avuto l'appoggio abbastanza incondizionato degli Stati Uniti: tesi che assume un certo valore in considerazione dei finanziamenti provenienti da oltre oceano<sup>139</sup>.

Alcuni eventi avvenuti negli anni precedenti avevano già creato notevole attrito tra le due parti; innanzitutto nell'estate del 2006 un'operazione militare georgiana per allontanare le bande locali nella Valle del Kodori, al confine con l'Abkhazia, venne fortemente criticata da Mosca che la definì un'operazione teatrale per minacciare l'integrità territoriale dell'Abkhazia, che in quel momento non era ancora riconosciuta dalla Russia. Pochi mesi dopo, per motivazioni sanitarie (ufficialmente presenza di pesticidi), anche se di fatto per ritorsione, la Russia vietò l'importazione dell'acqua e del vino georgiano, i prodotti di maggiore esportazione. Nello stesso anno, in autunno, vennero arrestati a Tbilisi quattro agenti del GRU, il Servizio segreto militare russo, accusati di spionaggio che, attraverso la mediazione dell'OSCE, vennero espulsi e rimandati in patria<sup>140</sup>. La Russia rispose a tale gesto bloccando le transazioni finanziarie da e per la Georgia, di fatto impedendo le rimesse degli immigrati georgiani che rappresentavano nel 2005 circa il 18%

---

<sup>138</sup> Numerosi sono i testi che ripercorrono le cause della guerra ed analizzano gli eventi. Tra questi quelli di maggior rilievo sono: H. Tagliavini, *Report of the Independent International Fact Finding Mission on the Conflict in Georgia*, Council of Europe, settembre 2009, disponibile su: <http://www.scribd.com/doc/>, R. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West*, 2010, S. Svante e N. Niklas, *Georgian Politics Since the August 2008*, in *The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2009, pp. 251-268, L. Mitchell e A. Cooley, *No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations*, in *Washington Quarterly*, 2008, pp. 27-41, T. De Waal, *Missiles over Tskhinvali*, in *National Interest*, 2010.

<sup>139</sup> Assistenza statunitense alla Georgia è cresciuta da 110 milioni di USD nel 2003 a più di 220 milioni di USD nel 2006, attestandosi a 140 milioni di USD nel 2008 (fonte USAID), gran parte dei quali finalizzati ad ammodernare gli armamenti ed al settore della Difesa.

<sup>140</sup> A. Riscassi, *Bandiera Arancione la Trionferà*, pp. 64-75 op.cit.



del Pil<sup>141</sup>. Dalla fine del 2007 all'agosto dell'anno successivo entrambi gli schieramenti sembrano ormai consci di aver raggiunto il punto di non ritorno e sembrò che preparassero l'attacco, anche se il terreno di scontro pareva essere l'Abkhazia invece dell'Ossezia del Sud. Putin ordinò nel novembre del 2007 di riparare la connessione ferroviaria tra la Federazione e l'Abkhazia, vitale nel caso di uno scontro militare, così come Saakashvili spostò gran parte delle truppe al confine con quella regione. Sempre all'interno dell'Abkhazia le forze abkhaze con quelle russe abatterono alcuni velivoli georgiani senza pilota, accusando la Georgia di voler provocare uno scontro<sup>142</sup>. In maggio e giugno entrambe le forze effettuarono imponenti esercitazioni: la Russia le effettuò proprio in Abkhazia chiamandole "Caucaso 2008" mentre la Georgia mise in atto esercitazioni congiunte estive con l'esercito statunitense<sup>143</sup>. Certamente la situazione risultò grave anche all'estero, considerato che il Segretario di Stato americano Condoleeza Rice visitò la Georgia proprio nel luglio precedente il conflitto.

La causa contingente dell'attacco da parte georgiana<sup>144</sup> fu la discesa di alcuni battaglioni verso Java, una città sud osseta, e lo scambio di numerosi colpi di artiglieria tra Osseti e Georgiani che provocarono, tra il 1° di agosto ed il 7 agosto almeno tredici vittime da entrambe le parti. Verso le 23.00 della stessa sera Saakashvili diede l'ordine di bombardare le truppe ossete e di bloccare i circa 150 mezzi corazzati che stavano entrando in Ossezia del Sud dalla Russia, attraverso il tunnel di Roki, avviando l'operazione "Campo libero". Fino al 10 agosto le truppe georgiane riuscirono a tener testa alle

---

<sup>141</sup> Fonte Istituto di statistica georgiano ([www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)). Si parla di 350 milioni di USD nel 2005 e di 220 milioni di USD nella prima metà del 2006.

<sup>142</sup> P. Gahrton, *Georgia: Pawn in the New Great Game*, 2010, p. 73.

<sup>143</sup> S.E. Cornell e S.F. Starr, *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, pp. 132-135, op. cit.

<sup>144</sup> Non vi è una versione ufficiale riconosciuta dalla Georgia e dalla Russia sulle cause dello scontro e soprattutto sulla colpa. La versione della Commissione Tagliavini, istituita in seguito dal Consiglio d'Europa per accertare le responsabilità, attribuì alla Georgia la responsabilità dell'inizio delle ostilità, accusando però la Russia di aver deliberatamente provocato tale azione. Vedi nota n. 138.

truppe ossete e soprattutto alle truppe russe, che lentamente continuarono ad affluire in Ossezia del Sud rendendo sempre più imprevedibile la vittoria georgiana. L'11 di agosto partì quindi la controffensiva che permise di riconquistare l'intera Ossezia del Sud ed obbligare le truppe georgiane a riordinarsi nei pressi di Gori. Nel frattempo in Abkhazia affluirono numerose truppe russe, che a causa della minima opposizione georgiana, riuscirono in breve tempo a penetrare prendendo il controllo del porto di Poti e della Valle di Kodori e distruggendo gran parte della flotta georgiana.

Il 12 agosto il Presidente russo Medvedev dichiarò di aver raggiunto un accordo per il cessate il fuoco con il Presidente francese, contestualmente Presidente di turno dell'UE, Nicolas Sarkozy e di aver raggiunto tutti gli obiettivi militari che la Russia si era prefissata<sup>145</sup>. Il cessate il fuoco prevedeva il riposizionamento sulle stesse posizioni precedenti al conflitto lasciando però notevole campo di azione ai Russi che si riservavano il diritto ad eseguire le necessarie "operazioni di ricognizione"<sup>146</sup>. Il 15 agosto, con le truppe russe ormai a circa 35 chilometri da Tbilisi il Presidente georgiano Saakashvili firmò, alla presenza del Presidente francese e del Segretario di Stato americano, il piano di pace. I Russi iniziarono lentamente a lasciare la Georgia posizionandosi però, con contingenti cospicui, nelle due repubbliche separatiste. Nel conflitto i Georgiani hanno avuto 161 morti mentre i Russi 64<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> R. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West*, p. 201, op.cit.

<sup>146</sup> E. De Gaetano e A. Lopreiato, *Le Guerre della Federazione Russa*, 2011, p. 153.

<sup>147</sup> E. De Gaetano e A. Lopreiato, *Le Guerre della Federazione Russa*, p. 155 op.cit.

## 1.10. Elezioni parlamentari del 2012, Bidzina Ivanishvili ed il Sogno Georgiano

La giornata elettorale del 1° ottobre fu essenzialmente pacifica e senza eventi di rilievo. Solamente in tre distretti elettorali vi fu l'accusa, al termine dello spoglio, che vi fossero state delle frodi e così la Commissione Elettorale Centrale ordinò il riconteggio dei voti. La Missione di monitoraggio elettorale OSCE/ODIHR dichiarò, il 2 ottobre, che le elezioni si erano svolte correttamente e che la campagna elettorale, per quanto dai toni accesi, si era svolta nel rispetto degli standard internazionali. Altresì dichiarò che nonostante rimanessero alcuni problemi nel processo elettorale che richiedevano uno sforzo per essere risolti nel futuro, l'elezione aveva segnato un passo avanti nel consolidamento della democrazia<sup>148</sup>.

La Commissione Elettorale Centrale iniziò a diramare i primi dati subito dopo la chiusura dei seggi, affermando che l'affluenza era stata pari al 59,8% (2.160.000 votanti su 3.600.000 aventi diritto) e che dai primi dati sembrava già chiaro che solo i candidati dei due partiti maggiori, MN e SG, sembravano aver superato la soglia di sbarramento fissata al 5%, prevista dalla legge elettorale entrata in vigore nel novembre del 2011 (vedi 1.4.).

Già la mattina del 2 ottobre, dopo che vennero forniti i dati del 29% dei seggi elettorali e che il partito di Ivanishvili sembrò ormai in netto vantaggio, il Presidente accettò la sconfitta elettorale: «nonostante le opinioni del partito Sogno Georgiano siano errate» – affermò – “non potevo che rispettare le scelte del popolo»<sup>149</sup>. Il 5 ottobre vennero pubblicati dalla Commissione Elettorale Centrale i risultati definitivi che confermarono i dati preliminari: Sogno Georgiano guadagnava nel proporzionali il 54,85%

---

<sup>148</sup> OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Georgia, Elezioni Parlamentari, *Statement of Preliminary Findings and Conclusions*, Tbilisi, 2 ottobre 2012. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia>; vedi anche *Parliamentary Elections Summary*, Transparency International, Georgia disponibile su: <http://transparency.ge/en/>

<sup>149</sup> Open Source Center, Central Eurasia: Daily Report, 2 ottobre 2012, Documento n. CEP-950101.

ottenendo 44 seggi, ai quali andavano sommati i 41 seggi dell'uninomiale; il Movimento Nazionale otteneva il 40,43% dei voti, pari a 33 seggi più i 32 del maggioritario. Tutti gli altri partiti risultavano esclusi<sup>150</sup>.

A seguito dei risultati abbastanza inaspettati e nettamente a favore del suo partito, Ivanishvili chiese immediatamente le dimissioni di Saakashvili – che non sarebbero arrivate – e dichiarò che avrebbe accettato di collaborare con i membri del partito del Presidente ad eccezione di coloro responsabili di crimini<sup>151</sup>. L'8 ottobre Ivanishvili rese noti i nomi dei membri del suo Governo: Maia Panjikidze, un'aperta sostenitrice dei legami con l'occidente, sarebbe diventata Ministero degli Esteri, mantenendo così una linea filo-statunitense e a favore dell'ingresso nella NATO; Irakli Alasania, ex ambasciatore all'ONU di Saakashvili, sarebbe diventato Ministro della Difesa. Inoltre, dal momento che Sogno Georgiano si era presentato come una coalizione composta da sei formazioni politiche, all'interno del Parlamento sarebbero stati formati sei gruppi parlamentari differenti, lasciando pensare a possibili contrasti futuri sulle iniziative legislative da prendere, anche in considerazione della diversità dei partiti facenti parte della coalizione.

---

<sup>150</sup> Commissione Elettorale Centrale 5 ottobre 2012 e 15 ottobre 2012. I risultati includono anche i risultati dei tre collegi per i quali la Commissione, a seguito di numerosi errori, chiese la ripetizione il 14 ottobre, per la sola parte uninominale. Vedi anche <http://www.cec.gov.ge>.

<sup>151</sup> Open Source Center, Central Eurasia: Daily Report, 2 ottobre 2012, Documento n. CEP-950137.

## CAPITOLO II

### L'Ucraina e la Rivoluzione Arancione

#### 2.1. Introduzione

Dopo più di otto anni dagli eventi accaduti nel centro di Kiev nel dicembre 2004 e dopo che numerose elezioni, presidenziali e parlamentari, sono avvenute, è interessante tornare ad analizzare quegli eventi ed al tempo stesso chiedersi che cosa è successo in questi anni e quali sono stati i risultati. In quel periodo



la *Rivoluzione colorata* fu salutata da gran parte della popolazione, così come dalla maggior parte degli Stati occidentali, come un taglio decisivo rispetto al passato non solo per quel che riguarda l'Ucraina<sup>152</sup>, ma per tutto lo spazio ex sovietico dove vigevano regimi pseudo democratici o con democrazia “virtuale”<sup>153</sup>. Se la Rivoluzione delle Rose georgiana poteva sembrare un evento marginale completamente a sé stante, la Rivoluzione arancione dimostrava la presenza di un *trend* generalizzato capace di modificare i sistemi

---

<sup>152</sup> L'Ucraina si trova nella parte orientale d'Europa e confina ad est con la Federazione Russa, a sud-ovest con la Moldova e con la Romania, a ovest con l'Ungheria e la Slovacchia, a nord-ovest con la Polonia e la Bielorussia mentre a sud è bagnata dal Mar Nero e dal Mar d'Azov. La sua superficie è di 603.500 kmq, pari a circa due volte la superficie dell'Italia. Ha una popolazione di 45.589.171 abitanti con un reddito pro capite di 3.621 USD e l'Indice di Sviluppo Umano I.S.U. è di 0,729 posizionando l'Ucraina al 76° posto. Questi ed altri dati sono consultabili sul sito dell'Istituto Nazionale di Statistica Ucraino ([www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua))

<sup>153</sup> A. Wilson, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, 2005.

istituzionali non solo di piccoli Stati, quali la Georgia, ma anche di paesi con popolazioni molto superiori e di maggior peso internazionale. A pochi mesi di distanza da questa seconda *Rivoluzione*, numerosi scienziati politici arrivarono addirittura a prevedere una prossima Rivoluzione anche in Russia, sostenendo che gli eventi in Paesi laterali rispetto alla Federazione Russa servissero solo da esperimenti prima giungere fino a Mosca<sup>154</sup>.

Parte consistente della società ucraina (soprattutto la parte “blu”<sup>155</sup> che si schierava a fianco dello sconfitto candidato presidente V. Yanukovich) sottovalutò l’evento descrivendolo come un mero cambio di Presidente; in alcuni casi fu anche considerato come un colpo di Stato architettato dagli Stati Uniti e dai suoi alleati. Questo punto di vista, invece di scemare nei mesi successivi al dicembre 2004, aumentò sempre di più anche alla luce dell’instabilità politica ed ai continui litigi interni alla coalizione arancione.

L’obiettivo di questo capitolo è quello di analizzare la *Rivoluzione Arancione*, di capire il perché del suo successo e di comprendere i cambiamenti istituzionali e di diritto pubblico che sono derivati da questi fatti. Per successo della *Rivoluzione* intendo semplicemente la rimozione dal potere di una leadership autoritaria attraverso metodi non violenti e democratici (sconfitta elettorale e proteste di massa non violente).

È altresì interessante cercare di comprendere, per quanto possibile, le particolarità del caso ucraino e perché la *Rivoluzione colorata* avvenne in Ucraina e non in altri Stati, come per esempio Russia e Bielorussia: Stati slavi con forti somiglianze in termini di società, sviluppo e sistema istituzionale. Per questo motivo analizzerò in dettaglio i ruoli differenti giocati da diversi attori

---

<sup>154</sup> V. Bunce e S. Wolchik, *International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions*, in *Communist and Postcommunist Studies* n. 39, 2006, pp.283-304.

<sup>155</sup> I supporter del candidato presidente V. Yanukovich sono spesso identificati col “blu”, essendo il vessillo del Partito delle Regioni di colore blu, mentre banale sottolineare che i supporter del futuro presidente Yushenko sono definiti gli “arancioni”

politici così come da parti importanti della società prima, durante e dopo la così detta *Rivoluzione Arancione*.

## **2.2. L'Ucraina nel contesto sovietico**

L'Ucraina è una nazione totalmente slava, considerata quasi unanimemente la culla di quella cultura. Nonostante ciò le sue relazioni con la Russia, l'altro gigante della tradizione slava, sono sempre state profondamente complesse anche in relazione all'importanza fondamentale dell'Ucraina nel sistema agricolo, minerario ed industriale dell'Unione Sovietica. A livello storico non bisogna inoltre dimenticare che l'Ucraina fu la patria di due tra i più importanti leader dell'Unione Sovietica, Nikita Kruscev e Leonid Breznev, e che fu il teatro delle più grandi battaglie tra Armata Rossa e truppe naziste durante la seconda Guerra Mondiale. L'Ucraina è sempre stata senza alcun dubbio al centro della vita economica, culturale e militare dell'Unione e proprio grazie a queste fortissime relazioni tra Kiev e Mosca il rapporto tra i due Stati è sempre stato paragonabile a quello che c'è tra Canada e Stati Uniti.

Allo stesso tempo non si può trascurare di menzionare il forte movimento nazionalista ucraino che è sempre stato presente, soprattutto durante gli anni della II Guerra Mondiale e negli anni '50. Ugualmente la netta frattura tra ovest dell'Ucraina, più independentista e orientata verso l'Europa e gli Stati Uniti ed est ucraino, rivolto verso Mosca, non è certo iniziata con la *Rivoluzione Arancione* del 2004<sup>156</sup> ma è stata un tema perennemente presente durante il periodo sovietico ed i primi anni post indipendenza. Non è quindi sorprendente scoprire che i nazionalisti hanno sempre avuto seguito nella parte occidentale dell'Ucraina e che addirittura, durante la II Guerra Mondiale, molti di essi hanno supportato i Nazisti invece dell'Armata Rossa.

---

<sup>156</sup> Si può sintetizzare che l'ovest ucraino include tutte le regioni ad ovest e a nord di Kiev, così come alcune regioni ad est di Kiev tra le quali le più importanti sono Kirovohrad, Poltava e Cherkasy, mentre l'est dell'Ucraina sono tutte le rimanenti regioni ad est ed a sud di Kiev.

Va ricordato inoltre l'*Holodomor*, il genocidio dei primi anni '30 durante il quale milioni di Ucraini morirono di fame a causa dalla collettivizzazione forzata decisa da Stalin che provocò una carestia di incredibile proporzione. Questo genocidio devastò l'Ucraina e spinse moltissimi Ucraini ad odiare il regime sovietico<sup>157</sup>.

Durante il periodo sovietico la minoranza russa presente in Ucraina visse nella parte orientale del paese, continuando a parlare il russo ed identificandosi più come Russi che come Ucraini. Questa minoranza aumentò sempre di più sia di numero sia di influenza dopo la II Guerra Mondiale e con il passaggio nel 1954 della Crimea, regione totalmente popolata da Russi, la minoranza russa in Ucraina raggiunse circa il 25% dell'intera popolazione. Dall'indipendenza del 1991 questa minoranza ha controbilanciato la presenza ad ovest dei nazionalisti di fatto bloccando o rallentando tutte quelle politiche volte a rafforzare l'identità nazionale, come l'adozione ufficiale della sola lingua ucraina, l'accesso alla NATO, la celebrazione dell'*Holodomor*.

### **2.3. Evoluzione costituzionale**

Nella storia turbolenta della nazione ucraina vi sono stati numerosi tentativi miranti ad adottare una Carta costituzionale anche in periodi precedenti al 1996, anno in cui venne adottata la Costituzione attualmente in vigore. Si può menzionare, a puro titolo esemplificativo, l'adozione già nell'XI secolo, nelle zone che oggi compongono l'Ucraina occidentale, di un sistema di leggi comuni definite *Rus'ka Pravda* che è stato descritto come un testo medievale di "relativa umanità"<sup>158</sup> per l'epoca e che probabilmente ha avuto come autore il Principe Yaroslav<sup>159</sup>. Altro testo mirabile è stata

---

<sup>157</sup> R. Conquest, *Raccolto di Dolore*, 2004.

<sup>158</sup> A. Wilson, *The Ukrainians: the Unexpected Nation*, 2000.

<sup>159</sup> Yaroslav Mudryj (978-1054), detto anche il Saggio, Gran Principe di Kiev e Signore della Russia di Kiev.



certamente la Costituzione di Pylyp Orlyk scritta nel 1710 dallo stesso Pylyp Orlyk<sup>160</sup>, un capo cosacco, e da numerosi altri autori, nel quale venivano espresse alcune garanzie inalienabili come per esempio il diritto alla vita ed alla proprietà e nel quale veniva teorizzata la divisione dei poteri: un esempio unico per il suo tempo. L'ininterrotta dominazione straniera dal XVIII secolo, e l'impossibilità di creare uno Stato nazionale eliminarono tuttavia le premesse per l'elaborazione di un Testo costituzionale moderno fino ad almeno il 1917-1918, quando il movimento indipendentista, descritto da vari autori come un principalmente composto da intellettuali e studenti<sup>161</sup>, fece notevoli tentativi di stesura di una Costituzione. Nonostante la durata limitata di questo movimento, esso riuscì ad approvare gli *Universales*, quattro testi di rango costituzionale con i quali venivano proclamati uno Stato ucraino indipendente ed una serie di diritti fondamentali per i propri cittadini.

Il 14 marzo 1919 il Congresso dei Soviet ucraini, riunitosi a Kiev in Assemblea Costituente, approvò la nascita della Repubblica Socialista Sovietica Ucraina e la sua Costituzione, che era una copia fedele di quella russa del 1918. Nel 1929, 1937 e 1978 vennero approvate le tre Costituzioni del periodo sovietico; Non si analizzerà questi testi semplicemente poiché identici ai testi del 1922, del 1924, del 1936 e del 1977 già considerati nel capitolo che riguarda la Georgia. Tutte le Costituzioni delle Repubbliche Socialiste Sovietiche riproducevano fedelmente quelle dell'Unione Sovietica ed è quindi superfluo che si tratti oltre l'argomento. Si rimanda quindi al 1.3.1.

---

<sup>160</sup> Pylyp Orlyk (1672-1742), capo cosacco della parte occidentale dell'attuale Ucraina.

<sup>161</sup> Il movimento indipendentista viene definito: «a rush venture of a few intellectuals, supported by a few thousand of romantic youths». Vedi Y. Bilinski, *The Second Soviet Republic. The Ukraine After World War II*, 1964

### 2.3.1. La Costituzione del 1996

Per quel che riguarda la storia costituzionale dell' Ucraina indipendente è opportuno menzionare la Dichiarazione di Sovranità Statale adottata il 16 luglio 1990, circa un anno prima rispetto agli eventi dell'agosto del 1991 quando il collasso dell'Unione Sovietica apparve ormai chiaro. Il 24 agosto 1991 il Parlamento ucraino adottò l'atto ufficiale con il quale venne sancita l'indipendenza. L'atto d'Indipendenza Ucraino confermò *de iure* uno status che *de facto* era già in vigore da più di un anno.

Il Preambolo della Costituzione del 1996, attualmente in vigore, definisce il testo come la Legge Suprema della Nazione. Sin dal 1991 i numerosi lavori preparatori, così come gli emendamenti successivi all'adozione, hanno dimostrato la tendenza dei legislatori ucraini a voler differenziare in modo profondo la legge costituzionale del periodo indipendente rispetto a quella sovietica del 1978.

Nel periodo compreso tra la Dichiarazione d'Indipendenza e l'approvazione della Costituzione nel 1996 vi furono numerosi tentativi di stesura del Testo costituzionale che però non portarono ad alcun risultato a causa delle notevoli divergenze presenti all'interno del Parlamento. Solo con l'avvento al potere di Kuchma iniziarono a presentarsi le condizioni, soprattutto per merito del ruolo guida svolto dal Presidente. Egli inizialmente varò una Commissione costituente<sup>162</sup> (composta da 10 membri nominati da lui, con l'approvazione da parte dello *Speaker* del Parlamento) che però si dimostrò inconcludente a causa dei conflitti interni (i blocchi socialisti e comunisti non abbandonarono la speranza di confermare completamente la Costituzione dell'Ucraina sovietica del 1978); In seguito presentò lui stesso una bozza di Legge costituzionale che prevedeva una figura presidenziale

---

<sup>162</sup> Con Decreto presidenziale, *Ukaz*, n. 211/95 del 12 settembre 1995.

dotata di numerosi poteri<sup>163</sup>, preconfigurando di fatto una forma di governo presidenziale.

La maggioranza parlamentare oppose numerose riserve e così si giunge all'accordo tra il Presidente ed i leader partitici l'8 giugno 1996, e l'accordo fu ratificato dal Parlamento nella notte tra il 27 ed il 28 giugno (verrà definita la "notte costituzionale").

La Costituzione così approvata era composta da un preambolo, 15 capitoli e 161 articoli. Essa sanciva che: «L'Ucraina è uno Stato sovrano, indipendente, democratico, sociale e di diritto con un'unica cittadinanza» (Art. 1); una Repubblica unitaria con un territorio «unico ed indivisibile» (Art. 2 §1, §2). Il più alto valore sociale dello Stato era «la popolazione con la sua vita, salute, benessere, incolumità, sicurezza e dignità» (Art. 3) ed il Popolo era anche il portatore della sovranità e unica fonte del potere che «viene realizzato tramite gli organi di potere statali e locali» (Art. 5 §1). La lingua nazionale era l'Ucraino ma era altresì garantito lo sviluppo di lingue delle minoranze nazionali così come era garantita la protezione della lingua russa (Art. 10). Ovviamente anche i diritti del cittadino erano garantiti e ne veniva sancita la protezione da parte dello Stato: libertà di parola, di associazione, di pensiero, di iscrizione e partecipazione a partiti ed organizzazioni civiche (Titolo II della Costituzione su "Diritti, libertà e doveri dei cittadini"). Un accenno particolare deve esser fatto su quel che riguarda la proprietà; proprio in contrapposizione alla totale assenza, come ovvio, di questi temi nella Costituzione dell'Ucraina sovietica del 1978, era sottolineato il diritto alla proprietà privata che veniva definita "inalienabile ed incalpestable" (Art. 41 §4). La Costituzione si occupava anche del diritto al lavoro, alla pensione, alle rendite sociali, all'assistenza medica e legale (Artt. 44-50).

---

<sup>163</sup> Bozza di Legge costituzionale del 1995/1996 (*Konstytucijnyj zakon pro derzavnu vladu i miscele samoprjaduvannja v Ukrajinu*) disponibile su: <http://www.gov.ua>

Per quel che riguarda l'architettura istituzionale dello Stato, il potere legislativo era affidato all'Assemblea legislativa monocamerale, la *Verchovna Rada*, letteralmente "Consiglio Supremo"; ad essa spettava l'approvazione delle leggi, l'apporto di cambiamenti costituzionali, l'indizione di referendum, l'approvazione del bilancio statale, lo stabilire le linee di politica interna ed estera, l'approvazione delle cariche al vertice dello Stato e la sfiducia delle stesse, la garanzia della sovranità nazionale e dell'integrità territoriale del Paese ed i suoi poteri erano descritti nel Titolo IV, che se ne occupava interamente. Il potere esecutivo era formalmente nelle mani del Consiglio dei Ministri che era responsabile dinanzi al Presidente e sottoposto al controllo della *Rada* che ne valutava l'operato ed il rispetto dei principi costituzionali (Art. 90). La nomina del Primo Ministro, a capo del Consiglio dei Ministri, era effettuata dal Parlamento su proposta del Presidente (Art. 114 §2). Uguale procedura era prescritta per la nomina dei Ministri della Difesa e degli Esteri (Art. 114 §3), mentre gli altri Ministri erano nominati sempre dal Parlamento, ma su proposta del Primo Ministro (Art.114 §4). Il fatto che spettasse al Presidente proporre il Primo Ministro, così come due dei responsabili dei dicasteri di maggiore importanza, lo rendeva di fatto detentore di gran parte del potere esecutivo. Il Governo doveva inoltre ottenere la doppia fiducia: da parte del Presidente e della *Rada* (Art. 113).

Il Presidente, eletto su base quinquennale, era definito il Capo dello Stato e colui che rappresentava la nazione, all'interno ed all'estero ed il suo ruolo era trattato nel Titolo V della Costituzione. Era dotato di numerosi poteri, tra i quali quelli di rappresentare lo Stato all'estero, nominare i rappresentanti diplomatici, nominare i vertici delle Forze Armate di cui era il comandante, nominare un terzo della Corte Costituzionale, indire referendum, nominare il Procuratore Capo ucraino, richiedere pareri alla Corte Costituzionale sulla legittimità costituzionale delle leggi, dichiarare guerra o proclamare lo stato di emergenza, concedere la grazia. Oltre a ciò era dotato di alcuni poteri che lo rendevano di fatto la figura preminente dello Stato.

Innanzitutto deteneva il potere di sciogliere il Parlamento al di fuori dell'ultimo semestre "bianco" di mandato dopo essersi consultato con il Presidente dell'Assemblea e con i capigruppo parlamentari (Art. 90 §2). Come già citato poteva sfiduciare liberamente il Governo o anche alcuni dei suoi membri. Aveva il potere di porre il veto su qualsiasi legge, o decreto ministeriale, chiedendo che fosse ritirata o ridiscussa dalla *Rada* ad eccezione di quelle costituzionali (Art. 106 §30). Spettava al Capo di Stato nominare il Capo dei Servizi Segreti senza alcun parere parlamentare (Art. 106 §14) e presiedere il Consiglio per la Sicurezza Nazionale e di Difesa, un organo che poteva emettere decreti aventi forza di legge per un periodo di 120 giorni, senza la necessità che il Parlamento li convertisse in legge, nominato totalmente dal Presidente e del quale facevano parte di diritto il Primo Ministro, il Ministro degli Esteri ed il Ministro della Difesa (Art. 106 §18): negli anni tale organo ha spesso "legiferato" su argomenti al di fuori del suo campo di azione, senza che il Parlamento potesse in alcun modo limitarne l'operato. Il Presidente deteneva altresì il potere di emettere *ukazi*, di fatto decreti presidenziali con valore di legge che non richiedono la conversione in legge da parte del Parlamento: tale potere è stato spesso attribuito al Capo di Stato dei paesi ex sovietici ed era un lascito del potere previsto per il Presidente del Soviet Supremo dell'Unione Sovietica.

Il potere giudiziario era trattato nel Titolo VIII della Carta e, per quel che riguarda la Corte Costituzionale, nel Titolo XII: esso era diviso tra la Corte Suprema, che assumeva il ruolo paragonabile alla Corte di Cassazione italiana, ma alla quale spettano competenze in alcuni ambiti particolari quali per esempio quello elettorale oppure in caso di messa in stato d'accusa del Presidente (Art. 111) e la Corte Costituzionale che si occupava di verificare, su richiesta del Parlamento o del Presidente, la compatibilità con la Costituzione delle bozze legislative, incluse quelle riguardanti emendamenti costituzionali (ovviamente solo verifiche riguardanti la procedura, Art. 159).

### 2.3.2. Emendamenti costituzionali

La Costituzione del 1996 ha subito numerosi emendamenti e tentativi di emendamento. Innanzitutto nel 2000 Kuchma propose una riforma costituzionale con l'obiettivo di istituire una forma di governo semi-presidenziale con correttivi, sul modello russo e dei Paesi della CSI. Questo fu anche l'obiettivo dei referendum tenutisi il 16 aprile 2000<sup>164</sup>, indetti dallo stesso Kuchma secondo l'Art. Cost. 106 §12<sup>165</sup> e fortemente contestati da alcuni organismi internazionali<sup>166</sup>. Furono proposti sei quesiti referendari aventi i seguenti oggetti: 1. un segnale di sfiducia nei confronti del Parlamento di allora e la conseguente possibilità per il Presidente di sciogliere il Parlamento; 2. la possibilità che il Presidente potesse sciogliere il parlamento se esso non fosse stato in grado di esprimere una reale maggioranza entro un mese di tempo e/o non fosse riuscito ad approvare il bilancio statale entro tre mesi; tutto ciò in aggiunta ai casi di scioglimento anticipato già previsti dalla Costituzione; 3. abolizione dell'immunità parlamentare; 4. riduzione dei membri del Parlamento da 450 a 300; 5. creazione di una Camera Alta del Parlamento, rappresentativa delle Regioni; 6. adozione della Costituzione attraverso referendum, invece che per approvazione parlamentare.

Una riforma in tal senso, sebbene gli ucraini si fossero espressi favorevolmente in occasione della tornata referendaria, non fu mai adottata ed il sistema continuò a funzionare in maniera "semi-presidenziale", con un continuo conflitto esecutivo-legislativo.

Nonostante le premesse, Kuchma, nell'agosto 2002 propose un programma di riforme improntato alla forma di Governo parlamentare, tipico

---

<sup>164</sup> Per i risultati in dettaglio dei referendum, si può consultare il sito dell'IFES (*International Foundation for Election Systems*) oppure il sito della Commissione Elettorale Centrale ucraina su: <http://www.cvk.gov.ua>.

<sup>165</sup> Decreto presidenziale n. 67 del 5 febbraio 2000.

<sup>166</sup> Tra gli altri dal Consiglio d'Europa e dall'IHF (*International Helsinki Federation on Human Rights*)

dei paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, poichè considerato più adatto ad un processo di consolidamento democratico. Tuttavia, le reali intenzioni di Kuchma puntavano a due precisi obiettivi: innanzitutto spogliare l'esecutivo di alcuni poteri di cui godeva, in vista di una possibile futura vittoria dell'opposizione alle elezioni presidenziali del 2004 e poi mirava al prolungamento del suo mandato di altri due anni, a seguito di una modifica della Costituzione che introducesse la contestualità delle elezioni parlamentari e presidenziali, da tenersi entrambe nel 2006<sup>167</sup>.

Il progetto di riforma costituzionale, che poi fallì, prevedeva il passaggio alla Repubblica parlamentare in base all'elezione indiretta da parte del Parlamento del Presidente della Repubblica, che avrebbe cessato di essere la figura chiave del sistema. In base all'Art. 83 della bozza di riforma, la coalizione di governo si sarebbe formata in Parlamento in base ai risultati elettorali. E sarebbero stati fissati dei termini molto precisi per la formazione della coalizione (un mese), per l'elezione del Presidente della Rada e dei suoi vice (due mesi), per la nomina dei Presidenti delle Commissioni parlamentari (due mesi) e per la designazione del Primo Ministro (tre mesi), il cui nome sarebbe poi stato sottoposto al Presidente della Repubblica, il quale avrebbe detenuto il potere di nomina formale, simile al caso italiano. Nel caso in cui la Rada non avesse rispettato i tempi il Presidente avrebbe indetto nuove elezioni. L'elezione del Presidente della Repubblica sarebbe avvenuta con una maggioranza qualificata dei tre quarti. Si può senz'altro dire che, sebbene le intenzioni che erano alla base dell'idea di riforma costituzionale fossero di rafforzare il ruolo del Parlamento, sarebbe stato il ruolo di Presidente ad risultare estremamente ridimensionato<sup>168</sup>.

L'8 dicembre 2004, proprio durante la *Rivoluzione*, venne approvata la "Legge sull'introduzione di emendamenti costituzionali" n.

---

<sup>167</sup> T. Kuzio, *Fear Drives Political Reform*, *RFE/RL Weekly Report*, 2 settembre 2003.

<sup>168</sup> A. Myslynski, *New Political Configuration*, in *Political Ukraine*, 16 settembre 2003.

2222<sup>169</sup>, da molti anche definito “grande compromesso” tra Yushenko e Kuchma, con la quale l’Ucraina diventava una Repubblica parlamentare<sup>170</sup>. Vennero aumentati i poteri del Parlamento, che avrebbe dovuto concedere la fiducia al Governo, e della maggioranza parlamentare alla quale sarebbe spettata in via esclusiva la proposta del Primo Ministro, lasciando al Presidente la nomina formale; Fu inoltre ridotto il potere di scioglimento della *Rada* da parte del Presidente al solo caso di impossibilità di trovare una maggioranza parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro fu rafforzato creando una forte dicotomia di potere tra esso ed il Presidente, dicotomia che avrebbe poi portato a notevoli attriti istituzionali negli anni successivi tra queste due figure. Proprio queste costanti dispute tra gli organi dello Stato, causate dagli emendamenti costituzionali e dalla fretta nell’adozione di questi ultimi, portarono numerose Organizzazioni Internazionali a criticarne il contenuto<sup>171</sup>.

Il 30 settembre 2010 la Corte Costituzionale, su una petizione costituzionale presentata da 252<sup>172</sup> deputati il 13 luglio 2010, stabilì con propria sentenza<sup>173</sup> l’incostituzionalità degli emendamenti del 2004 in quanto contrastanti gli Artt. Cost. 157,158 e 159 sulle procedure di revisione costituzionali e particolarmente perché non era stato richiesto il parere obbligatorio della Corte Costituzionale. Inoltre l’adozione di tali emendamenti era avvenuta in un momento considerabile alla stregua di uno Stato di emergenza. Tale decisione riportò in capo al Presidente i poteri di scioglimento della *Rada* e la nomina e la sfiducia del Governo.

---

<sup>169</sup> Legge n. 2222 dell’8 dicembre 2004 disponibile su <http://www.rada.gov.ua>

<sup>170</sup> A. Aslund, *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*, op. cit.

<sup>171</sup> Soprattutto l’Assemblea Parlamentare del Consiglio d’Europa, vedi <http://www.coe.pa.org/-statem/ukr/>

<sup>172</sup> L’Art. Cost. 150 §1 concede la facoltà ad almeno un decimo dei membri del Parlamento (cioè almeno 45 membri) di chiedere alla corte un giudizio di costituzionalità riguardo le leggi, e per quel che riguarda le leggi costituzionali un parere di conformità procedurale. Qualora la Corte dichiari incostituzionale l’atto sottoposto alla sua attenzione, esso viene abrogato con effetto retroattivo.

<sup>173</sup> Sentenza n. 20-rp/2010 del 30 settembre 2010 disponibile su: <http://www.ukc.gov.ua/eng/>.



Il primo febbraio 2010 il Parlamento ha apportato alcune modifiche al testo costituzionale, seguendo l'iter previsto dal Titolo XVIII "sull'adozione di emendamenti costituzionali"<sup>174</sup> e per l'esattezza ai titoli IV (Parlamento), V (Presidente), X (Repubblica Autonoma di Crimea), XI (autonomie locali) e XV (disposizioni transitorie), resesi necessarie a causa della sentenza della Corte Costituzionale precedentemente menzionata<sup>175</sup>. Di fatto tale riforma non ha modificato l'impianto generale, cercando di armonizzare solamente il testo che era risultato a seguito della sentenza costituzionale del 30 settembre 2010<sup>176</sup>.

#### **2.4. Legislazione elettorale**

L'elezione del Presidente della Repubblica è regolata dall'Art. 103 della Costituzione che prescrive che possa candidarsi alla carica di Presidente un cittadino ucraino di almeno trentacinque anni, in possesso del diritto di voto, vissuto in patria per almeno gli ultimi dieci anni e che sia in grado di parlare e scrivere correntemente la lingua ucraina. Secondo la Legge n. 1265/92 del 10 gennaio 1992, che ne regola l'elezione, è dichiarato Presidente colui che ottiene almeno la maggioranza assoluta dei voti. Qualora ciò non accada si rende necessario un secondo turno, entro due settimane dall'annuncio dei risultati ufficiali da parte della Commissione Elettorale Centrale, tra i due candidati più votati.

---

<sup>174</sup> Il Primo febbraio 2010 il Parlamento ha approvato in seconda lettura, secondo l'Art. Cost. 155, e con la maggioranza qualificata dei due terzi la Legge n. 7265. La procedura di emendamento costituzionale prevede che vi sia una prima lettura che richiede l'approvazione a maggioranza assoluta, ed una seconda lettura, a distanza dalla prima non inferiore a due mesi e non superiore a quattro mesi, che richiede l'approvazione con la maggioranza qualificata dei due terzi.

<sup>175</sup> Legge n. 7265 del 1° febbraio 2011, disponibile su: <http://www.rada.gov.ua>

<sup>176</sup> L. Marfoli, *Ucraina. Modificata la Costituzione con il Parere Favorevole della Corte Costituzionale*, in DPCE online 2011-1, disponibile su: <http://www.dpce.it/online>

Per le elezioni parlamentari furono adottate dall'indipendenza quattro diverse legislazioni elettorali: nel 1992, nel 1997, nel 2004 e nel 2011. La legge elettorale del 1992<sup>177</sup> stabilì un sistema elettorale maggioritario, basato su 450 collegi uninominali, con il doppio turno. Qualora al primo turno nessuno dei candidati avesse conseguito la maggioranza assoluta dei voti, si sarebbe tenuto un ballottaggio tra i due candidati più votati e sarebbe risultato eletto il primo fra i due.

Con la legge elettorale del 1997<sup>178</sup> si optò per un sistema elettorale misto: metà dei 450 seggi erano assegnati col sistema maggioritario in collegi uninominali, mentre l'altra metà era assegnata secondo liste di partito a livello nazionale, su base proporzionale. Venne, inoltre, introdotta una soglia di sbarramento del 4% per la quota proporzionale riservata ai partiti o ai blocchi elettorali.

La legge elettorale del 25 marzo 2004<sup>179</sup> introdusse invece il sistema elettorale proporzionale puro in un'unica circoscrizione nazionale, con la soglia di sbarramento ridotta dal 4% al 3%. Tale sistema non è raro, ma certamente è inusuale per paesi di grandezza pari all'Ucraina; un esempio è la *Knesset* il Parlamento israeliano dove per l'elezione dei suoi membri viene utilizzato lo stesso sistema. Il sistema elettorale così strutturato non permette di esprimere preferenze e porta a concentrare il potere in mano ai partiti e particolarmente ai loro leader, che hanno la possibilità di stabilire chi inserire in lista.

Con la Legge elettorale del 17 settembre 2011<sup>180</sup> fu reintrodotta il sistema misto, maggioritario e proporzionale, già in uso tra il 1997 ed il 2004: la metà dei seggi sarebbe stata assegnata attraverso il sistema proporzionale, con soglia di sbarramento al 5%, in un'unica circoscrizione nazionale, senza la

---

<sup>177</sup> Legge n. 98/92 del 9 gennaio 1992

<sup>178</sup> Legge n. 2421/97 del 12 ottobre 1997

<sup>179</sup> Legge n. 546/04 del 25 marzo 2004

<sup>180</sup> Legge n. 4061 del 17 settembre 2011, analizzata in modo più dettagliato nell'appendice al capitolo.

possibilità di esprimere preferenze; la restante metà dei seggi sarebbe stata assegnata col sistema maggioritario, in collegi uninominali.

## 2.5. Élite, fattori esterni e società civile

Similmente a numerose altre repubbliche ex sovietiche a partire dagli inizi degli anni '90 la politica ucraina fu dominata da un piccolo gruppo elitario composto generalmente da milionari uomini d'affari favorevoli al Presidente in carica comunemente definiti oligarchi. Tali personaggi avevano creato le loro ricchezze, o meglio estratte, dall'Ucraina dei primi anni dell'indipendenza in modo particolare gestendo i monopoli statali, che nel frattempo erano stati velocemente privatizzati e venduti a prezzo irrisorio, e commerciando materie prime o idrocarburi ed in particolare gas<sup>181</sup>. La commistione politica-affari si può dire che fosse così forte che era difficile identificare una linea di demarcazione tra le due attività e non era possibile immaginare nessuna grande impresa economica senza un appoggio politico di spessore. Gli oligarchi conquistarono l'intera economia nazionale utilizzandola per i loro interessi ed i loro scopi. Era anche a causa di ciò che le élite politiche ed economiche, molto spesso coincidenti tra loro, vedevano in modo molto negativo la possibilità che avvenissero cambi al vertice dello Stato e delle strutture di potere: ciò avrebbe potuto comportare un pericolo per i loro interessi economici. Si può comprendere la nascita di un'opposizione forte solo comprendendo la nascita di numerosi conflitti interni agli stessi partiti tradizionali ed in modo particolare all'interno della coalizione filo-presidenziale<sup>182</sup>. Tali conflitti erano in sintesi i risultati del cambiamento

---

<sup>181</sup> A. Aslund e M. McFaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, pp. 9-26, op. cit.

<sup>182</sup> N. Copsey e N. Shapovalova, *Domestic Political Developments in Ukraine and Possible Implications for Sida's Programmes*, in *Advisory Services for EU – Ukraine*, Sida ref. 2007.002743, 25 febbraio 2009 disponibile su: <http://www.wider-europe.org>

radicale del tessuto economico del paese sviluppatosi principalmente alla fine degli anni '90 e nei primi anni 2000 con le riforme introdotte durante il Governo Yushenko ed in particolare con le privatizzazioni<sup>183</sup>, ritenute dai più le prime vere, soprattutto nei settori del gas e delle materie prime<sup>184</sup>. Tali riforme furono criticate aspramente dagli oligarchi dell'est del Paese dove proprio le materie prime erano state la fonte di ricchezza principale e dove una vera liberalizzazione del settore avrebbe messo in crisi buona parte dei sostenitori e finanziatori del Presidente Kuchma. Ecco perché comunque risulta difficile fare una divisione tra i conservatori, o meglio filo-presidenziali, e l'opposizione: fino al 2004 quasi tutti i "rivoluzionari" erano personaggi ampiamente inseriti nel sistema creato da Kuchma tanto da aver tutti servito sotto la sua Presidenza: Yushenko come Primo Ministro e Direttore della Banca Nazionale Ucraina, la Timoshenko come vice Primo Ministro (la Timoshenko ha creato una fortuna negli anni '90 diventando una delle donne più ricche dell'Ucraina grazie anche ai forti legami con l'ex Primo Ministro Lazarenko, uno dei politici più corrotti del Paese, fuggito all'estero nel 1999), Borys Tarasyuk come Ministro degli Esteri. Risulta quindi chiaro che gli oppositori al regime, in seguito i *leader* della *Rivoluzione Arancione*, non erano certamente outsiders, come per esempio i leader sindacali polacchi degli anni '80 o – seppur in misura minore- il leader della Rivoluzione delle Rose georgiana Mikhail Saakashvili, ma erano tutti esponenti del vecchio regime. Secondo numerosi opinionisti Kuchma non fu mai in grado di prendere il controllo degli oligarchi e delle élite politiche ed economiche del Paese, ma fu capace di risultare quale arbitro nelle dispute tra questi ultimi e di

---

<sup>183</sup> Soprattutto la Legge n. 1642/00 del 18 aprile 2000 che permetteva il libero acquisto e la libera vendita di materie prime quali il carbone, il rame ed il gas.

<sup>184</sup> A. Aslund e M. McFaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, pp. 23-25, op. cit.

mantenersi equidistante da tutti<sup>185</sup>. Le debolezza di Kuchma rispetto alle élite è dimostrato anche dal suo limitato controllo dei media e delle stesse televisioni di Stato così come dalla stessa uscita dalla scena politica: nonostante la Corte Costituzionale gli avesse offerto la possibilità di correre per il terzo mandato<sup>186</sup>, non contando nel computo il primo mandato, iniziato quando ancora la Costituzione non era stata approvata, Kuchma decise di non partecipare alla competizione elettorale essendo ormai stato “abbandonato” dalle oligarchie del Paese, preferendo trattare – successivamente ed in segreto – la sua impunità per l’affaire Gongadze<sup>187</sup>.

Per quel che riguarda gli attori esterni si può dire, a distanza di anni, che il loro ruolo è stato frequentemente sovrastimato. In parte poiché la campagna elettorale sia in Russia, sia negli Stati occidentali fu valutata in termini di politica estera come se l’Ucraina fosse di fronte alla scelta (interpretata all’estero come scelta definitiva ma a torto visto che il tema è presente in ogni campagna elettorale ucraina e che mai tale scelta è stata ferma e non modificabile) se avvicinarsi maggiormente al Paese di riferimento di sempre, la Russia, o se andare incontro all’occidente ed alla NATO. In parte poiché è innegabile che gli attori esterni hanno giocato un ruolo, ma solamente nei mesi immediatamente precedenti alle elezioni presidenziali del 2004: l’occidente non ha nascosto nei mesi la sua preferenza nei confronti di Yushenko e non è un mistero che un gran numero di associazioni e movimenti

---

<sup>185</sup> A. Wilson, *Ukraine’s Orange Revolution*, 2005 e A. Karatnytsky, *The Fall and Rise of Ukraine’s Political Opposition: from Kuchmagate to the Orange Revolution* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine’s Democratic Breakthrough*, op. cit.

<sup>186</sup> Parere della Corte Costituzionale n. 67 del 18 aprile 2003

<sup>187</sup> O. Prytula, *The Ukrainian Media Rebellion* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine’s Democratic Breakthrough*, pp. 103-122, op. cit. e A. Wilson, *Ukraine’s Orange Revolution*, op. cit.

furono formate da attivisti occidentali che già avevano agito in Serbia e più recentemente durante la Rivoluzione delle Rose in Georgia<sup>188</sup>

Ugualmente all'opposizione a Kuchma, la società civile, che si sviluppò notevolmente con lo sviluppo del benessere economico alla fine degli anni '90, ricevette una spinta considerevole dall'affare Gongadze, detto anche Kuchmagate, del 2000<sup>189</sup>. Grande importanza hanno avuto i giovani sotto ai trent'anni che si sono formati negli anni '90 e che non avevano avuto esperienza diretta degli anni sovietici. Questo segmento della società non aveva alcuna paura di sfidare il regime anche se ha iniziato a mobilitarsi attraverso manifestazioni di protesta solamente dopo le elezioni parlamentari del 2002<sup>190</sup>. Le elezioni, con i vistosi e manifesti brogli elettorali, hanno agito come fonte di reclutamento di tutti quei movimenti giovanili anti Kuchma, come per esempio *Pora!* (è ora!), *Chysta Ukraina* (Ucraina pulita), *Znayu* (Io so) ed hanno spinto verso queste organizzazioni moltissimi individui. Questi movimenti erano originariamente apartitici ed imparziali, ma nei mesi precedenti alle elezioni si sono avvicinati sempre più a Yushenko credendolo maggiormente capace di offrire uno sviluppo democratico all'Ucraina.

Molto è stato scritto circa la connessione di questi movimenti, in particolare *Pora!*, con gli Stati occidentali ed in particolar modo con gli Stati Uniti, ma analizzando meglio dati e fatti non si può affermare ciò oltre un certo limite: certamente vi sono stati collegamenti con le organizzazioni che hanno agito in Serbia ed in Georgia permettendo lo sviluppo di regimi più democratici di quelli che li avevano preceduti e tali connessioni sono di certo

---

<sup>188</sup> A. Polese, *Russia, the US, the "Others" and the 101 Things to Do to Win a Color Revolution*, Paper presentato al workshop CEELBAS sulle Rivoluzioni Colorate a Cambridge il 30 aprile 2008.

<sup>189</sup> Per lo sviluppo della società civile e delle ONG: N. Diuk, *The Triumph of Civil Society* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, op. cit.

<sup>190</sup> P. Demes e J. Forbrig, *Pora! – It's Time for Democracy in Ukraine* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, pag.85-102, op. cit.

state sviluppate anche su spinta di alcuni Stati occidentali ed in particolar modo di Stati Uniti e Canada, ma se si analizzano le stime che dicono che solo approssimativamente 130.000 USD su un totale di 1.56 milioni di USD di finanziamenti percepiti da *Pora!* sono giunti dall'estero si comprende come siano state più realtà domestiche che internazionali<sup>191</sup>.

## **2.6. Minoranze, questioni linguistiche e questione femminile**

Il principio di uguaglianza di diritti tra uomo e donna, inclusi quelli per le attività pubbliche e politiche, è stabilito nella Costituzione ucraina del 1996<sup>192</sup>. La stessa legge elettorale garantisce parità di trattamento così come uguaglianza di diritti e possibilità, e proibisce allo stesso tempo che vi siano privilegi o restrizioni connessi al genere<sup>193</sup>. Vi è inoltre la Legge n. 3654/05 “sull’uguaglianza dei diritti tra uomo e donna” che garantisce uguale trattamento alla donna rispetto all’uomo specificando la necessità di pari rappresentanza tra uomini e donne all’interno delle liste di candidati per la parte proporzionale delle elezioni parlamentari<sup>194</sup>. L’Ucraina ha altresì accettato numerosi impegni internazionali sotto questo aspetto con l’obiettivo di migliorare la posizione femminile anche sotto nella vita politica. Con il *UN Millenium Development Goals* l’Ucraina ha accettato di arrivare entro al 2015 ad un livello di rappresentanza femminile in tutte le istituzioni rappresentative ed esecutive di almeno il 30%<sup>195</sup>. Benché la legislazione costituzionale così come quella ordinaria garantiscano uguali diritti ed opportunità non si vedono negli ultimi anni sufficienti miglioramenti nel coinvolgimento delle donne

---

<sup>191</sup> P. Demes e J. Forbrig, *Pora! – It’s Time for Democracy in Ukraine* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine’s Democratic Breakthrough*, pag. 97, op. cit.

<sup>192</sup> Art. Cost. n.24.

<sup>193</sup> Art. n. 3 comma 5 Legge n. 4061 del 17 novembre 2011.

<sup>194</sup> Legge “Per l’uguaglianza dei diritti tra uomo e donna” n. 3654 del 18 aprile 2005.

<sup>195</sup> [http://www.un.org/millennium\\_development\\_goals/Ukraine](http://www.un.org/millennium_development_goals/Ukraine).

nella vita politica del Paese ed i meccanismi per incoraggiare ciò non sono messi in alcun modo in atto. La partecipazione femminile al processo politico e pubblico, particolarmente a livelli di vertice, è fortemente carente e nel Parlamento attuale solo 36 membri su 450 sono donne, pari all'8%<sup>196</sup>. Numerose analisi riguardanti il limitato coinvolgimento femminile nella vita pubblica e politica dello Stato concordano sul fatto che ciò sia il risultato di un processo socio-culturale sviluppatosi negli anni, che ha portato la donna ad essere maggiormente coinvolta in ambiti più tradizionali quali la vita familiare, la casa, e la sfera privata in generale.

Per quel che riguarda le minoranze il discorso è probabilmente più complesso e si sviluppa su numerosi fronti. Secondo l'ultimo censimento del 2001 (il prossimo sarà al termine del 2013) la maggioranza dei cittadini, il 77,8%, appartiene al gruppo etnico ucraino, seguito dal gruppo russo formato dal 17,3%. Il restante cinque per cento è composto da minoranze bielorusse, moldave, tatave, bulgare, ebraiche, ungheresi, rumene, polacche e di altri gruppi minoritari. La porzione di popolazione che dichiara l'Ucraino propria lingua madre è il 67,5% mentre il 29,6% dichiara essere il Russo<sup>197</sup>. La tolleranza interetnica, soprattutto tra madrelingua ucraini e russi, è generalmente alta, ciò nonostante la divisione è netta e facilmente riconoscibile. Tale frattura, facilmente tracciabile sulla cartina, coincide con le fratture etno-linguistiche e culturali che l'Ucraina indipendente ha ereditato dall'Unione Sovietica. Per moltissimi anni ha regnato un particolare equilibrio nelle sfere delle politiche etniche e linguistiche: mentre i nazionalisti della parte occidentale del Paese spingevano, senza grandi risultati, affinché venissero "ucrainizzati" il sistema educativo, la pubblica amministrazione, ed i media, la lingua russa continuava a rimanere la lingua veicolare per

---

<sup>196</sup> L'Ucraina si trova al 123° posto su 190 nazioni in base alla percentuale di membri femminili nei parlamenti nazionali alla data del 30 novembre 2012 stando all'Unione Interparlamentare, disponibile su: <http://www.ipo.org/wmn-e/>

<sup>197</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua>



eccellenza. Sotto la Presidenza Yushenko, soprattutto nel 2008-2009, tale equilibrio è stato fortemente messo in discussione da numerose politiche volte a ricreare l'identità ucraina e tendenti ad eliminare gran parte degli elementi socio-culturali ereditati dalla Russia. Tale tentativo, incisivo e repentino, ha suscitato numerose critiche, soprattutto dalla parte orientale dell'Ucraina, e si stima possa aver aiutato la vittoria di Yanukovich durante le elezioni presidenziali del 2010<sup>198</sup>. Una volta diventato Presidente ha più volte menzionato la questione proponendo un emendamento costituzionale che rendesse il Russo seconda lingua ufficiale e che introducesse la possibilità di utilizzare il russo in numerosi ambiti quali l'educazione, i media e nel sistema giudiziario, cambiando le decisioni adottate sotto la Presidenza Yushenko. L'8 agosto 2012 il Presidente ha firmato la nuova legge "sulle questioni linguistiche" n. 4526, che permette alle autorità locali di rendere il Russo, al pari di altre lingue, "lingua regionale". L'approvazione di questa legge il 3 luglio 2012 con l'assenso della sola maggioranza composta dal Partito delle Regioni e il rigetto di oltre 2.600 emendamenti presentati ha spinto lo speaker della *Rada* Volodymyr Lytvyn a richiedere un parere all'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali dell'OSCE, così come alla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, le quali hanno entrambe criticato l'adozione della legge ritenendola dannosa in quanto indirizzata a polarizzare ulteriormente la società

## **2.7. Media e libertà d'informazione**

La Costituzione ucraina garantisce la libertà di espressione e proibisce la censura (Art. 34). Ai mezzi d'informazione è generalmente garantita la libertà d'informazione anche se in pratica ciò dipende dalla giustizia, spesso selettiva, e da un sistema di tribunali – soprattutto di I grado –

---

<sup>198</sup> A. Karatnycky, *Yanukovich Report Card: One Year of Power*, in *New Atlanticist: Policy and Analysis*, op. cit.

estremamente politicizzati che non garantiscono una vera e propria libertà di espressione secondo gli standard internazionali<sup>199</sup>.

Nel 2001 l'Ucraina è stato uno dei primi stati a depenalizzare la diffamazione e nel febbraio del 2009 la Corte Suprema ha emesso una sentenza nella quale specificava la necessità di seguire la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che ha sempre garantito un minor livello di protezione per quel che riguarda le critiche ricevute dai pubblici ufficiali e che distingue tra giudizi di merito ed informazioni fattuali. Il 18 settembre 2012 la *Rada* ha approvato, in prima lettura<sup>200</sup>, un emendamento al codice penale con il quale reintroduce il reato di diffamazione con pene che raggiungono sino a tre anni di reclusione. A seguito di numerose proteste della società civile e dei media culminate con una dimostrazione di piazza tenutasi il 1° ottobre 2012 ed alla quale hanno partecipato 300 tra i più famosi giornalisti ucraini, la proposta di legge è stata ritirata senza giungere all'approvazione in seconda lettura<sup>201</sup>. Un passo avanti è rappresentato dalla nuova legge elettorale che garantisce ai votanti il diritto di accesso a “diverse, oggettive e provate” informazioni necessarie per poter effettuare una scelta “deliberata, informata e libera”<sup>202</sup>. Inoltre i media sono tenuti ad assicurare una copertura bilanciata per quel che riguarda la campagna elettorale dei vari partiti e dei candidati<sup>203</sup>. La legge elettorale non stabilisce tuttavia che cosa debba ritenersi “copertura

---

<sup>199</sup> Vedi l'Indice IREX sulla sostenibilità dei media nel 2012, disponibile su: <http://www.irex.org/resource/>

<sup>200</sup> Bozza di legge n. 1856/12, approvata in prima lettura il 18 settembre 2012.

<sup>201</sup> *Press Release* del Rappresentante per la libertà dei media dell'OSCE disponibile su: <http://www.osce.org/fom/>

<sup>202</sup> Legge n. 4061 del 17 novembre 2011, vedi inoltre l'OSCE/ODIHR *Handbook* sul monitoraggio dei media per le missioni di osservazione elettorale disponibile su: <http://www.osce.org/odih/>

<sup>203</sup> Il *Final Report* per le elezioni presidenziali del 2010 dell'OSCE/ODIHR raccomandava che: «the election law should explicitly stipulate that state media and private broadcasters should provide fair, balanced and impartial coverage of campaigns in their news and current affairs programs, including discussion, programs, interviews and debates». Vedi: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>

bilanciata” e se debba essere garantita una copertura uguale per ogni partito-candidato o se debba essere proporzionale ai risultati elettorali precedentemente ottenuti. La stessa legge non distingue tra emittenti televisive, radiofoniche o carta stampata, così come non differenzia i media privati da quelli pubblici<sup>204</sup>. Inoltre non definisce le procedure e gli organi competenti a monitorare l’applicazione delle regole<sup>205</sup>.

Il Consiglio Nazionale per le emittenti radiotelevisive, l’organo che verifica il rispetto delle regole da parte dei media anche in periodo elettorale sempre secondo la Legge n. 4061/11, non si occupa degli esposti riguardanti la copertura bilanciata dei partiti e dei candidati che ho prima citato, ma sono solo i tribunali che ricevono i ricorsi a riguardo e che decidono solamente ad elezioni avvenute: una procedura che svantaggia certamente i partiti minori poiché non appronta alcun rimedio al danno.

I partiti politici, al pari dei candidati, possono avvalersi di pubblicità elettorale a pari condizioni; la legge elettorale non limita il tempo o lo spazio massimo che possono acquisire. Inoltre ad ogni partito e candidato è riconosciuto il diritto ad avere uno spazio auto-gestito per un massimo di 60 minuti in ogni stazione televisiva o radiofonica di proprietà dello Stato e fino a venti minuti presso le televisioni regionali o locali durante tutto il periodo della campagna elettorale. Tuttavia la legge riconosce ai candidati che ricoprono cariche ufficiali, nella maggior parte dei casi che cercano, quindi, la rielezione, maggiori possibilità di presenza nei media poiché la copertura delle loro azioni collegate con l’incarico che ricoprono non è assoggettabile a campagna elettorale<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Il Consiglio d’Europa ha più volte trattato l’argomento giungendo a questi suggerimenti per la copertura delle campagne elettorali da parte dei media: <http://www.wcd.coe.int/>

<sup>205</sup> L’Art. n. 108 comma 9 della Legge n. 4061 del 17 novembre 2011 stabilisce che ogni esposto deve essere preso in considerazione dagli organi giudiziari.

<sup>206</sup> Art. 68 comma 4 della Legge n. 4061 del 17 novembre 2011

Le organizzazioni internazionali e le ONG collegate al diritto d'informazione hanno espresso negli ultimi anni numerose preoccupazioni circa il costante declino delle libertà e del pluralismo all'interno dei media. Le televisioni private con copertura nazionale sono di proprietà di uomini d'affari molto spesso collegati con la leadership governativa, mentre le televisioni di Stato sono ovviamente dipendenti dalle decisioni governative e quindi è palese un'azione di censura preventiva nei confronti dei giornalisti che hanno opinioni discordi rispetto alla visione governativa mentre sono spesso appoggiati specifici interessi economici e politici.

Le emittenti televisive e radiofoniche, così come i giornali e la carta stampata che esprimono giudizi critici nei confronti delle autorità sono oggetto negli ultimi anni di numerose restrizioni; un caso esemplificativo può essere quello della televisione *TVi*, un'emittente con copertura nazionale che produce programmi televisivi d'investigazione giornalistica che potremmo paragonare a *Report* in Italia. Nel 2010 la sua frequenza terrestre è stata oscurata per ordine del Tribunale di I grado di Kiev<sup>207</sup> in seguito ad un'azione promossa dal gruppo Inter Media, di proprietà di finanziatori di Yanukovich. Nel 2011 le è stata negata una frequenza del digitale terrestre in vista del passaggio a tale sistema nel 2015. Numerosi fornitori di servizi satellitari, via cavo o via internet l'hanno esclusa dai pacchetti che offrono. Ed il 12 settembre 2012 la Corte Amministrativa di Kiev, simile al Tribunale Amministrativo Italiano, l'ha condannata al pagamento di una sanzione pari a 4,1 milioni di Hrivne (pari a circa 400.000 Euro) a seguito della condanna per evasione fiscale<sup>208</sup>.

Sempre negli ultimi anni vi è stato un incremento sensibile di casi di violenza nei confronti di giornalisti dai quali sono scaturite investigazioni e rinvii a giudizio che però non hanno mai portato a nulla.

---

<sup>207</sup> Sentenza del Tribunale di I grado di Kiev n. 54867/KI/10 del 18 ottobre 2011.

<sup>208</sup> Sentenza della Corte Amministrativa di Kiev n. 12865/AK/12 del 12 settembre 2012.

La trasformazione dell'Azienda Televisiva Nazionale dell'Ucraina<sup>209</sup>, che è considerata da molti come uno strumento in mano ai politici governativi ed agli alti livelli della burocrazia, è stata trasformata da azienda statale ad emittente di servizio pubblico<sup>210</sup> ma ciò non ha portato a notevoli cambiamenti. Per quanto vi siano allo studio del Parlamento numerose proposte di legge concernenti il servizio radiotelevisivo pubblico allo stato attuale i veti incrociati da parte dei partiti non fanno prevedere l'adozione di una legislazione corposa sul tema.

L'accesso ad internet non ha restrizioni ed è calcolato che circa il 36% della popolazione ne faccia uso almeno una volta su base mensile<sup>211</sup>.

L'Ucraina si posiziona al 116° posto su 179 Stati valutati per quel che riguarda la libertà per i media secondo l'indice elaborato da Reporter Senza Frontiere<sup>212</sup>.

## **2.8. Dall'indipendenza alla Rivoluzione Arancione**

L'Ucraina divenne uno Stato indipendente il primo dicembre 1991, quando un referendum confermò l'Atto di dichiarazione di indipendenza dopo circa un secolo di dominio sovietico in ambito URSS<sup>213</sup>. L'atto in questione fu ratificato in una seduta straordinaria del Parlamento il 24 agosto dello stesso anno ed oltre a dichiarare l'Ucraina indipendente mirava a risolvere alcune questioni spinose che la dissoluzione dell'Unione Sovietica aveva sollevato, prima fra tutte la gestione dei beni del Partito Comunista ucraino, così come

---

<sup>209</sup> L'Azienda Televisiva Nazionale dell'Ucraina include la televisione nazionale *Pershyi Natsionalnyi* e altre 28 emittenti televisive regionali.

<sup>210</sup> Legge n. 123/10 del 13 gennaio 2010.

<sup>211</sup> Vedi: <http://www.irex.org/sites/default/files/>

<sup>212</sup> Vedi: <http://en.rsf.org/report>

<sup>213</sup> Si recano a votare l'84,2% degli aventi diritto, ed il 92,3% di loro esprime voto favorevole.

quelli del Partito Comunista dell'Unione Sovietica, che furono espropriati; contestualmente il Parlamento dichiarò fuorilegge questi partiti.

Accanto al referendum si svolsero in contemporanea anche le prime elezioni presidenziali dell'Ucraina indipendente alle quali si presentarono sei candidati ma dove la vera competizione avvenne principalmente tra Leonid Kravchuk e Viaceslav Chornovil, il primo ex Segretario del Comitato Centrale del Partito Comunista Ucraino, ed il secondo esponente del “Movimento Nazionale”, una formazione conservatrice anticomunista inizialmente concepita come unione di letterati ed intellettuali avente lo scopo di “desovietizzare” il Paese sul piano culturale prima ancora che politico.

Kravchuk vinse nettamente al primo turno con il 61,6%<sup>214</sup> contro il 23,2% dello sfidante e decise di chiarire immediatamente i rapporti con la Russia e con gli altri stati dell'Unione Sovietica, formalmente ancora in vita. Incontrò quindi il 7 e l'8 dicembre il Presidente bielorusso Shushkevich ed il Presidente russo Eltsin concordando con loro sulla necessità di porre fine formalmente all'URSS dando vita ad una confederazione diversa, la Confederazione degli Stati Indipendenti: il 25 dicembre fu ammainata la bandiera rossa sul Cremlino.

Nel periodo compreso tra la Dichiarazione di indipendenza del 24 agosto ed il referendum confermativo, il Parlamento monocamerale, la *Rada*, cercò di porre le basi legislative per la creazione dell'Ucraina indipendente: innanzitutto fu approvata la legge con la quale il neo istituito Ministero della Difesa prendeva il controllo di tutte le strutture militari sul territorio ucraino precedentemente in mano all'URSS inclusa la flotta dislocata nel Mar Nero<sup>215</sup>. Fu liquidato il KGB, che cambiò nome e diventò Servizio di Sicurezza Ucraino (SBU), direttamente sottoposto al controllo del Presidente del

---

<sup>214</sup> I candidati presentatisi sono: V. Hrynov (4,2%), L. Kravchuk (61,6%), L. Lukjanenko (4,6%), L. Taburjanskij (3%), V. Chornovil (23,2%), I Juchonovskij (3,4%). Vedi <http://www.cvk.gov.ua>

<sup>215</sup> Legge n. 234/91 del 24 agosto 1991.

Parlamento<sup>216</sup>. Fu emanata una legislazione sulla cittadinanza con la quale era concessa la cittadinanza ucraina a tutti coloro che risiedevano sul territorio al momento dell'entrata in vigore della legge a prescindere «dalla loro provenienza, dallo stato sociale, dalle proprietà possedute, dal credo religioso, dall'appartenenza etnica, dalla lingua, dalle opinioni politiche, dal grado di istruzione, dall'impiego»<sup>217</sup>: a tutti costoro la legge garantiva anche pari diritti e pari doveri. La *Rada* adottò anche una legge, la n.432/91, per garantire a tutte le etnie e gruppi sociali pari diritti politici, economici e sociali e punire ogni forma di discriminazione razziale<sup>218</sup>. Vennero anche analizzati gli aspetti simbolici: il 28 agosto 1992, dopo molte discussioni, fu scelta la bandiera nazionale formata da un rettangolo bicolore la cui parte superiore era blu a significare il cielo sereno, e quella inferiore gialla a simboleggiare il grano (Legge n. 201/92). Si susseguirono rapidamente altri provvedimenti riguardanti i confini nazionali, l'esercito, la costituzione della procura Nazionale ed iniziarono altresì i lavori per la stesura della Costituzione. Questioni maggiormente dibattute furono la forma di governo presidenziale o parlamentare, l'ordinamento dello Stato, unitario o federale ed il bilanciamento delle competenze tra potere legislativo ed esecutivo (Vedi 2.3.).

Dal punto di vista economico nel settembre del 1992 fu approvata la legge n.234/92 sui “fondamenti economici nazionali” finalizzata a creare le fondamenta della politica economica: fu data particolare attenzione alla conversione dell'industria bellica e di quella alimentare così come fu sancita l'uscita dall'area monetaria del rublo<sup>219</sup>. I beni e le industrie statali furono privatizzati, secondo la Legge 192/92, permettendo la nascita di imprese,

---

<sup>216</sup> Legge n. 356/91 del 20 settembre 1991.

<sup>217</sup> Legge n. 378/91 dell'8 ottobre 1991.

<sup>218</sup> Legge n. 432/91 del 1° novembre 1991, “Dichiarazione dei diritti delle nazionalità dell'Ucraina”.

<sup>219</sup> Legge n. 234/92 del 14 settembre 1992, “Fondamenti economici nazionali”.

associazioni e cooperative e fu altresì riformato il settore agrario, secondo la Legge n. 246/92 con la regolamentazione della proprietà privata terriera<sup>220</sup>.

Nel gennaio 1992 il Governo dell'allora Premier Fokin decise di far intraprendere al Paese una politica inflazionistica che portò in poche settimane ad una situazione economica tragica: l'inflazione toccò il 50% su base annua, il PIL crollò dell'85%, la produzione industriale del 91% e quella agricola dell'89%. La *Rada* sfiduciò Fokin ed il Presidente, alla ricerca di una figura universalmente riconosciuta come capace in ambito economico, decise di affidare l'incarico al direttore della più importante industria del Paese, Leonid Kuchma<sup>221</sup>. Egli riuscì a bloccare nell'immediato la caduta della produzione e dell'inflazione istituendo una nuova moneta, il *karbonec*; riuscì inoltre a farsi dare pieni poteri dal Parlamento per combattere la crisi economica. Tuttavia la sua politica a favore di alcuni oligarchi dell'est del Paese, unita agli scarsi risultati spinsero la *Rada* a sfiduciarlo sostituendolo il 21 settembre 1993 con Zviajlskij.

L'occasione per modificare la situazione si presentò nel 1994 con la doppia tornata elettorale per rinnovare il Parlamento ed eleggere il nuovo Presidente. Il 27 marzo si svolsero per la prima volta dall'indipendenza le elezioni parlamentari con un sistema elettorale maggioritario (vedi 2.3.3.). Risultarono eletti molti candidati che si dichiarano indipendenti; ciò provocò più di un problema non solo nella formazione dei gruppi parlamentari e delle commissioni, ma anche degli equilibri interni alla *Rada*, nella quale non fu possibile identificare una maggioranza chiara. Nonostante ciò, si formarono tre macroblocchi, ciascuno composto da aggregazioni di diverse forze partitiche: il primo di sinistra, di maggioranza relativa non sufficiente a governare, ma sufficiente per esprimere il Presidente della *Rada*, il socialista

---

<sup>220</sup> Legge n. 192/92 e 246/92 rispettivamente dell'agosto e dell'ottobre 1992

<sup>221</sup> Nato a Cernihiv, nel nord dell'Ucraina, nel 1938 studiò e si laureò a Dnipropetrovsk dove lavorò nella più importante azienda di componenti aerospaziali dell'URSS arrivandone al vertice. Dal 1981 al 1991 fu anche nel Comitato Centrale del Partito Comunista Ucraino.



Aleksander Moroz. Il secondo si potrebbe definire di centro destra ed il terzo il blocco centrista.

Pochi mesi più tardi fu la volta delle elezioni presidenziali; il 24 giugno 1994 si svolse il primo turno e risultò più votato il Presidente uscente Kravchuk, che però non raggiunse la maggioranza assoluta e si dovette scontrare al secondo turno con Kuchma. Sorprendentemente quest'ultimo riuscì a ribaltare il risultato del primo turno ottenendo il 53,25% dei voti diventando il secondo Presidente dell'Ucraina<sup>222</sup>.

Con l'avvento di Kuchma alla guida del paese, si registrò l'affermazione ai vertici dello Stato della *nomenklatura* proveniente dell'apparato militare-industriale: il neo-Presidente era stato per anni direttore del più grande complesso aerospaziale e missilistico dell'Unione Sovietica, con sede a Dnipropetrovsk (*Yuzhmash*). Egli era portatore di una visione della politica di comando dall'alto e si diceva promotore delle riforme economiche, ma graduali e guidate dallo Stato.

Nel corso dei primi anni del suo mandato, Kuchma ingaggiò un duro braccio di ferro con il Parlamento in merito alle reciproche competenze. Un primo parziale successo presidenziale vi fu il 28 giugno 1996, quando si arrivò all'approvazione parlamentare della nuova Costituzione del paese (vedi 2.3.1.).

Il Presidente consolidò, ai vertici del potere statale, il cosiddetto "clan di Dnipropetrovsk", ossia una ristretta cerchia di suoi uomini fidati: erano i prodromi della degenerazione del potere che, successivamente, si manifesterà nelle modalità più eclatanti.

---

<sup>222</sup> I candidati del primo turno furono: Kravchuk (38,32%), Kuchma (31,14%), Moroz (13,31%), Lanovoj (9,54%), Babyc (4,12%), Plyusc (1,98%), Talanchuk (1,59%). Al secondo turno Kuchma riuscì a ribaltare il risultato soprattutto grazie agli elettori delle regioni orientali e meridionali particolarmente scettici nei confronti sia di Kravchuk, sia dell'indipendenza. Vedi <http://www.cvk.gov.ua>

Nei quattro anni tra un'elezione parlamentare ed un'altra (1994-1998), la scena politica ucraina fu dominata da eventi di natura criminale e sanguinosa: si poté assistere ad un crescendo di attentati, assassini e speculazioni che da allora segnarono il degrado della civile convivenza nel paese<sup>223</sup>. Dissimulato dal normale funzionamento delle istituzioni democratiche rappresentative, si svolgeva nel paese una vera e propria guerra tra due clan rivali per la conquista delle posizioni preminenti all'interno del cosiddetto "partito del potere"<sup>224</sup>: da un lato il "clan di Donetsk", un potente gruppo di élite politiche ed economiche aventi come base geografica la regione fortemente industrializzata dell'Ucraina orientale; dall'altro lato, il clan con base a Dnipropetrovsk, regione confinante con quella di Donetsk, avente a capo il Presidente Kuchma. Il loro obiettivo era di legittimare, da un punto di vista politico, la difesa dei propri interessi economico-finanziari, accumulati nel corso del processo di smantellamento e di privatizzazione dell'apparato economico statale sovietico. Gli eventi dimostrarono la superiorità del "clan di Dnipropetrovsk": due Primi Ministri in quella fase furono consecutivamente espressione del suddetto gruppo (Pavlo Lazarenko e Valeryi Pustovoitenko), mentre tutt'altra sorte fu riservata ai due leader del "clan di Donetsk"<sup>225</sup>.

Il 29 marzo 1998 gli Ucraini si recarono alle urne per eleggere il nuovo parlamento: le elezioni si svolsero sulla base di una normativa elettorale approvata nell'ottobre 1997 (Vedi 2.3.3.). L'obiettivo della nuova legge era il

---

<sup>223</sup> Per un'analisi efficace della prima fase di questo processo degenerativo ormai decennale della politica ucraina, cfr. O. Varfolomeyev, *Rival Clans Mix Business, Politics and Murder in Transitions*, n. 4, 1997.

<sup>224</sup> V. Fesenko, *The Political Elite of Ukraine. Contradictions in Its Formation and Development*, in *Russian Politics and Law*, n. 1, 1997, pagg. 54-68.

<sup>225</sup> Yevhen Shcherban fu assassinato, Volodymyr Shcherban fu accusato di corruzione e destituito da ogni incarico. Per un'analisi dettagliata ed approfondita degli equilibri di potere determinatisi a seguito della dissoluzione dell'URSS, cfr. R. Di Leo, *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex-URSS*, 1992.

consolidamento del sistema partitico, che ponesse fine alla contrapposizione tra clan regionali e potentati economici, fino ad allora dominanti.

La campagna elettorale venne dominata dal Partito Comunista, dai Socialisti e dal *Rukh*<sup>226</sup>, che poterono avvalersi di una più diffusa rete organizzativa partitica. I temi al centro della campagna elettorale furono prevalentemente di carattere socio-economico; minor spazio ebbero le questioni legate al nazionalismo. Quasi la totalità dei partiti si schierò contro la politica di Kuchma<sup>227</sup>. Una chiara conferma della fluidità e della profonda destrutturazione del sistema partitico ucraino la si potè riscontrare nella nascita del partito *Hromada*, guidato da Pavlo Lazarenko: il partito in questione, pur sostenendo linee programmatiche molto simili a quelle presidenziali, si pose in forte opposizione a Kuchma, esclusivamente sulla base di contrasti interpersonali tra i due leader. Otto partiti riuscirono a superare la soglia del 4% prevista per ottenere rappresentanza al Parlamento<sup>228</sup> e la componente di parlamentari indipendenti, numericamente rilevante ma poco omogenea, avrebbe rappresentato la grande incognita della politica ucraina.

Il rinnovo della massima carica dello Stato, nell'ottobre 1999, vedeva nuovamente Kuchma in testa ai sondaggi della vigilia, sebbene un terzo circa dei 37 milioni di Ucraini aventi diritto al voto non avesse ancora

---

<sup>226</sup> Nato nel 1989 come principale movimento di opposizione, il *Rukh* fu il maggiore protagonista dell'indipendenza ucraina del 1991. Poteva essere definito un partito di centro-destra, pro-mercato, pro-riforme, pro-Occidente, ed era allora guidato dall'ex prigioniero politico dell'era sovietica Vyacheslav Chornovyl, poi morto, il 26 marzo 1999, a seguito di un incidente stradale dalle dinamiche ancora oscure.

<sup>227</sup> Una dettagliata analisi delle piattaforme politiche dei principali partiti si trova in M. Cilento, *Dopo un decennio di elezioni competitive in Ucraina: verso il consolidamento democratico?*, op. cit., pag. 147-148.

<sup>228</sup> Partito Comunista 123 seggi, Indipendenti 114 seggi, *Rukh* 46 seggi, Socialisti/Agrari 34 seggi, Partito Democratico del Popolo 28 seggi, *Hromada* 23 seggi, Verdi 19 seggi, Partito Socialdemocratico Unito 16 seggi, Partito Socialista Progressista 16 seggi, Altri partiti 31 seggi. Vedi <http://www.cvk.gov.ua>

deciso chi sostenere<sup>229</sup>. In ogni caso le previsioni davano per probabile un ballottaggio: i due più probabili sfidanti del Presidente uscente sarebbero stati Petro Symonenko, leader del Partito Comunista ucraino, e Nataliya Vitrenko, leader del Partito Socialista Progressista.

La campagna elettorale di Kuchma si incentrò sui successi che, nel corso del suo primo mandato, il Paese aveva raggiunto: nel 1999, la situazione generale del paese era senz'altro migliore rispetto a quanto fosse nel 1994. Tra i tanti indicatori, Kuchma spesso riportava un dato: il tasso di inflazione nel 1999 era al 20%, mentre nel 1994 era ben oltre il 200 %. Pertanto, la sua politica di riforma graduale aveva garantito al Governo di riacquisire il controllo dell'economia.

Gli oppositori di Kuchma accusarono il Presidente di aver creato un sistema di corruzione di enormi proporzioni, incentivando l'economia sommersa e criminale. Inoltre da più fonti si levavano accuse relative ad una gestione presidenziale dei media pubblici troppo parziale<sup>230</sup>. La legge sull'accesso dei candidati ai media pubblici durante la campagna elettorale prevedeva per ciascuno due interventi di dieci minuti la sera sul Primo programma televisivo e due comunicati di dieci minuti sulla radio ucraina, oltre a due pubblicazioni di stampa su *Holos Ukrainy* e *Uriadovyi kurier*<sup>231</sup>. La missione del Consiglio d'Europa concluse che la copertura mediatica della campagna elettorale fu sbilanciata a favore del Presidente uscente e i media indipendenti furono sottoposti a pressioni perché non sostenessero i candidati rivali<sup>232</sup>.

Kuchma e Symonenko andarono al ballottaggio. Nataliya Vitrenko garantì il sostegno del suo partito a Symonenko in cambio della promessa di

---

<sup>229</sup> Vedi *Economy Key to Ukraine Poll*, *BBC News*, 31 ottobre 1999

<sup>230</sup> S. Dalziel, *Ukraine Prepares for Poll*, *BBC News*, 29 ottobre 1999.

<sup>231</sup> Legge n. 1346/99 del 14 agosto 1999.

<sup>232</sup> Vedi *Statement* del Consiglio d'Europa del 18 ottobre 1999 sull'accesso ai media in campagna elettorale, disponibile su: <http://www.coe.org/> e *Ukraine's Intelnews*, 20 ottobre 1999.

una sua nomina a Primo Ministro. Anche il leader socialista moderato Moroz si schierò con Symonenko: se i partiti dei suddetti leader avessero appoggiato in maniera compatta Symonenko, i numeri avrebbero dato ragione al rappresentante comunista<sup>233</sup>. Si trattò di un secondo turno più contro Symonenko che a favore di Kuchma: l'ipotesi di un ritorno di un comunista alla guida del paese rafforzò il sostegno al Presidente uscente. Gli effetti della riconferma di Kuchma furono immediati: la *hryvnia*, la moneta ucraina, sottoposta a molte pressioni prima del voto in previsione di un'affermazione comunista, dopo la comunicazione ufficiale dei risultati<sup>234</sup> si apprezzò sul dollaro del 4.96%.

Relativamente al secondo turno, la missione OSCE sottolineò che lo svolgimento della campagna era avvenuto in violazione della legge elettorale ed affermò, nello *Statement* del 15 novembre<sup>235</sup>, che non vi erano stati passi in avanti rispetto al primo turno elettorale. Pubblici ufficiali ed amministratori furono nuovamente impegnati a sostenere il Presidente uscente contro il suo avversario, in maniera sistematica. I media pubblici non diedero una copertura equilibrata ed obiettiva delle posizioni dei due candidati. Si poté assistere ad elettori cui venivano consegnate più schede elettorali e che, pertanto, espressero più di un voto individuale; così come si verificò in molti seggi l'accesso di intere famiglie in cabina elettorale e, quindi, la violazione del voto segreto. È probabilmente l'anno 2000 a rappresentare la svolta in Ucraina: ciò avvenne a seguito di un episodio di cronaca nera tuttora non del tutto chiaro. Il 16 settembre scomparve il giornalista Georgiy Gongadze, fondatore del giornale *Ukrayinska Pravda* ed autore di accuse molto esplicite

---

<sup>233</sup> Cfr. *Move to unite opposition*, *BBC News*, 5 novembre 1999.

<sup>234</sup> Al primo turno i risultati furono i seguenti: Kuchma 38,0%, Kostenko 2,2%, Marchuk 8,5%, Moroz 11,7%, Symonenko 23,1%, Udovenko 1,3%, Vitrenko 11,4% ed al secondo turno Kuchma ottenne il 57,9% mentre Symonenko il 38,8%. Vedi <http://www.cvk.gov.ua>

<sup>235</sup> Vedi OSCE/ODIHR Election Observation Mission in Ukraine, Presidential Elections, , 15 novembre 1999. Disponibile su <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/>

contro l'amministrazione Kuchma. Qualche settimana dopo, il suo corpo fu ritrovato decapitato e bruciato. La scoperta del corpo diede vita a mesi di proteste di massa contro il Presidente Kuchma, che fu apertamente accusato dall'opposizione di aver commissionato il delitto. Le accuse si basavano su una serie di registrazioni, rese pubbliche da un ex guardia del corpo del presidente, Mykola Melnychenko, da cui risultavano conversazioni tra un Kuchma ed il Ministro degli Interni Kravchenko, in cui il primo chiedeva al secondo di intraprendere qualsiasi misura per eliminare Gongadze. La autenticità delle registrazioni fu sempre negata da Kuchma, così come ogni suo coinvolgimento nell'omicidio del giornalista. Lo stesso Yuriy Kravchenko, che doveva essere testimone determinante ai fini dell'inchiesta avviata dal Procuratore Generale Svyatoslav Piskun, fu trovato morto il 4 marzo 2005, probabilmente suicida<sup>236</sup>. Il 2 marzo 2005, in una conferenza stampa, il Procuratore Generale confermò la cattura di quattro persone sospettate del delitto Gongadze e che tali individui erano ex collaboratori del Ministro dell'Interno. Ulteriori indagini sarebbero state svolte in merito all'autenticità delle registrazioni oggetto dell'inchiesta: in particolare, un laboratorio privato statunitense, Bek Tek, confermò l'autenticità del nastro e delle voci di Kuchma e Kravchenko<sup>237</sup>. Il 2 settembre 2002, a due anni dalla scomparsa di Gongadze, la Procura Generale confermò ufficialmente che il corpo decapitato rinvenuto due anni addietro era proprio del giornalista. Da quel momento si avviarono proteste di piazza organizzate dai partiti di opposizione, uniti nella richiesta di dimissioni del Presidente Kuchma<sup>238</sup>.

La violenza e la corruzione diventavano sempre più metodi a cui ricorrevano i rappresentanti del potere per consolidare le proprie posizioni. Nelle graduatorie internazionali degli stati più corrotti, l'Ucraina figurava tra i

---

<sup>236</sup> Vedi *Former Ukrainian Interior Minister Found Dead*, RFE/RL Weekly Report, 5 marzo 2005.

<sup>237</sup> Vedi *What Do Melnychenko Tapes Say About Gongadze Case?*, RFE/RL Weekly Report, 4 marzo 2005.

<sup>238</sup> Vedi *Ukraine's Headless Body to Be Buried*, BBC News, 3 settembre 2002.

paesi al vertice<sup>239</sup>. In base alla graduatoria annuale internazionale sulla corruzione (*Corruption Perceptions Index*) elaborata dal *Transparency International*, nel 2004 l'Ucraina risultava al 122° posto su 146 Paesi, allo stesso livello di Bolivia, Guatemala e Sudan; per avere un parametro di comparazione, solo Turkmenistan, Tajikistan e Azerbaijan risultavano in tale graduatoria, tra i paesi ex-sovietici, più corrotti dell'Ucraina<sup>240</sup>.

Il 31 marzo 2002 si tennero le nuove elezioni parlamentari, sempre con la stessa legge elettorale del 1998. Tale consultazione, oltre ad avere importanza per la composizione della nuova *Rada*, assumeva un'importanza sia come banco di prova per i partiti della maggioranza presidenziale, sempre più sottoposta ad accuse di malversazioni e corruzione, sia per i partiti di opposizione che avevano un'occasione unica per potersi affermare ed avviare un discorso unitario in vista delle successive elezioni presidenziali del 2004<sup>241</sup>. L'importanza delle elezioni in questione determinò una pressione ancora maggiore da parte dell'enorme apparato esecutivo guidato da Kuchma, che ricorse ad ogni stratagemma e risorsa per condizionare un verdetto elettorale probabilmente sgradito: si andava dal controllo dei media, a minacce, coercizione, frode, ed irregolarità nel conteggio finale dei voti<sup>242</sup>.

In base a quanto ufficialmente comunicato dalla Commissione Elettorale Centrale<sup>243</sup> sei partiti superarono la soglia di sbarramento per entrare

---

<sup>239</sup> S. Gorba, *The Battle with Corruption: Autumnal Exacerbation*, in *Novyi Vek*, Novembre 2000.

<sup>240</sup> I. Zhdanov, *Corruption in Ukraine: Essence, Scale and Influence*, Ukrainian Centre for Economic and Political Studies O. Razumkov, Aprile 2002.

<sup>241</sup> A. Krushelnycky, *Ukraine: New Parliament Prepares for First Battles*, *RFE/RL Weekly Report*, 17 maggio 2002.

<sup>242</sup> Vedi OSCE/ODIHR Election Observation Mission in Ukraine, Parliamentary Elections, , 1 aprile 2002. Disponibile su <http://www.osce.org/odhr/elections/ukraine/>

<sup>243</sup> Questi i risultati definitivi del 3 aprile 2002 secondo il Comunicato n. 43 della Commissione Elettorale Centrale, con la percentuale ottenuta nella parte proporzionale ed i seggi conquistati complessivamente con l'aggiunta anche della parte uninominale. Nostra Ucraina, 23,52% e 117 seggi, Partito Comunista Ucraino 19,98% e 65 seggi, Per un'Ucraina Unita 11,77% e 177 seggi, Blocco

in Parlamento e, nonostante la coalizione guidata da Kuchma “Per un’Ucraina Unita” non fosse stata in grado di conquistare la maggioranza assoluta, fu comunque in grado di ottenere, grazie ad accordi con altri partiti, la maggioranza parlamentare. Interessante analizzare come il blocco filo-presidenziale, pur avendo raccolto poco meno del 12%, riuscì a controllare circa i due quinti della *Rada* grazie all’affiliazioni di numerosi indipendenti eletti nei collegi uninominali.

Dalle elezioni emerse la figura di Viktor Yushenko, già Primo Ministro, sfiduciato nell’aprile del 2001 da Kuchma, e capace di formare sotto la sua *leadership* una coalizione comprendente i partiti del *Rukh*, Riforme ed Ordine, Solidarietà, i Liberali, il Congresso dei Nazionalisti Ucraini ed Avanti Ucraina<sup>244</sup>.

L’elezione presidenziale del 31 ottobre 2004 vide come veri sfidanti Yushenko e Yanukovich: il primo ottenne il 39,88% ed il secondo il 39,32%<sup>245</sup>. Il 21 novembre, al secondo turno, i pronostici degli exit polls furono smentiti ed il risultato si dimostrò a favore di Yanukovich per il quale veniva dichiarato un piccolo margine di vantaggio rispetto allo sfidante: 49,42% contro il 46,69% e cioè un risultato che appariva da subito viziato da frodi.

Yushenko aveva dimostrato negli anni di non essere un politico di professione ed era stato in grado di mostrare la sua capacità di tecnico alla direzione della Banca Nazionale Ucraina nel periodo in cui la moneta si stabilizzò dal 1997 al 1999, e di saper prendere decisioni impopolari,

---

Timoshenko 7,28% e 23 seggi, Partito Socialista Ucraino 6,87% e 22 seggi, Partito Socialista Democratico Unito 6,27% e 31 seggi. Vedi <http://www.cvk.gov.ua>

<sup>244</sup> N. Diuk, *Post Election Blues in Ukraine*, in *Journal of Democracy*, vol. 13, n. 4, 2002.

<sup>245</sup> Oltre a Yushenko e Yanukovich rilevanti furono le candidature di Moroz del Partito Socialista Ucraino che ottenne il 5,81% e Symonenko del Partito Comunista Ucraino che ottenne il 4,97% mentre tutti gli altri candidati non superarono il 2%. Al secondo turno Moroz si accordò per supportare Yushenko e questo gli permise, una volta diventato Presidente, di esser eletto speaker del Parlamento.



soprattutto nei confronti degli oligarchi, durante il suo periodo di Governo dal 1999 al 2001. Egli aveva la base del suo elettorato nell'ovest dell'Ucraina, mentre di contro era mal visto dalla parte orientale della popolazione. A differenza di Yanukovich aveva carisma e capacità politiche ed aveva saputo dimostrare una notevole dote di arringatore delle folle che aveva in poco tempo aumentato la sua popolarità così come quella del suo partito. Va tuttavia ulteriormente sottolineato che era stato per più di un decennio uno dei principali sostenitori di Kuchma e che non può essere descritto come un esterno rispetto al sistema politico ucraino.

Nonostante Yanukovich avesse più volte preso le distanze da Kuchma, soprattutto rispetto all'operato del secondo mandato, egli era identificato come il continuatore, come colui che era stato investito da Kuchma per proseguire la sua opera: mantenere inalterata la crescita economica che si era attestata su livelli alti<sup>246</sup>, rafforzamento delle relazioni con la Russia, scarso interesse per le riforme democratiche.

Yushenko al contrario affermava di voler indirizzare l'Ucraina verso gli Stati Uniti e l'Unione Europea, di continuare a spingere la crescita economica tramite privatizzazioni reali e non falsate come avvenuto in precedenza e di promuovere notevoli riforme per migliorare il livello democratico del Paese. Tali differenze di programma erano certamente aumentate anche alla luce dei forti *cleavage* regionali esistenti.

Prima dello svolgimento della competizione elettorale apparve quasi scontato che esse non si sarebbero svolte in modo libero e chiaro. Nessuna consultazione recente si era svolta nel rispetto degli standard occidentali, e se nel 1999 un popolare Kuchma usò le strutture amministrative per manipolare i risultati, che peraltro l'avrebbero visto trionfare ugualmente,

---

<sup>246</sup> Incremento del PIL del 5,9% nel 2000, 9,2% nel 2001, 5,2% nel 2002, 9,4% nel 2003 e 12,1% nel 2004, anche se questi dati, forniti dall'Istituto di Statistica Ucraino sono stati spesso oggetto di contestazione da parte di alcuni analisti. Vedi N. Copsey, *Popular Politics and the Ukrainian Presidential Election of 2004*, in *Politics* n. 23, 2005, pagg. 99-106.

nel 2004 – stando ai sondaggi<sup>247</sup> – difficilmente Yanukovich avrebbe potuto avere qualche speranza se si fossero rispettati gli standard internazionali per lo svolgimento di elezioni libere e trasparenti. Si possono identificare tre fasi del ciclo elettorale: prima, durante e dopo la consultazione. Secondo i commenti della Missione elettorale OSCE/ODIHR, Yanukovich è dovuto intervenire in tutte e tre le fasi. Innanzitutto durante tutto il 2004 vi fu una notevole disparità di risorse sia finanziarie sia di accesso ai media tra i due candidati. Yanukovich utilizzò senza mezze misure le risorse finanziarie offerte da Kuchma attingendole direttamente dal budget statale e presidenziale. A ciò si aggiunsero i finanziamenti ottenuti dai privati i quali nel frattempo ricevettero in cambio numerose commesse statali. Nell'est del Paese dove il partito di Yanukovich occupava quasi tutte le posizioni di governo locale vennero utilizzati per la campagna elettorale anche i finanziamenti locali. Per quel che riguarda i lavoratori nella pubblica amministrazione, molti di loro vennero utilizzati per periodi più o meno lunghi per lavorare alla campagna del candidato presidenziale e nei loro confronti vennero effettuate numerose pressioni, affinché votassero Yanukovich con la minaccia di perdere il posto di lavoro se non addirittura di essere inquisiti per i più svariati reati. Ciò non fu solo il caso di personale direttamente impiegato dallo Stato come insegnanti, poliziotti, medici, ma anche il caso dei lavoratori nelle grandi aziende del Paese, soprattutto nel settore minerario e siderurgico sviluppato ad est, dove i proprietari erano schierati apertamente con Kuchma ed il suo delfino.

Per tutto il 2004 i media diedero maggiore visibilità in termini positivi a Yanukovich, mentre Yushenko venne spesso messo in cattiva luce, oppure non venne seguito completamente: il controllo dello Stato sui media nel periodo Kuchma era certamente superiore a quello, per esempio, della Georgia di Shevardnadze. La stessa carta stampata, che nella Rivoluzione delle Rose ha giocato un ruolo fondamentale a favore di Saakashvili era

---

<sup>247</sup> Ved *Key to Ukraine Poll*, *BBC News*, 21 ottobre 2004

completamente sotto il controllo di Kuchma nel periodo rivoluzionario ucraino, così come i media di lingua russa presenti in Ucraina (la parte orientale e meridionale dell'Ucraina segue primariamente quei media) erano fortemente indirizzati dal Cremlino in favore del candidato filorusso<sup>248</sup>.

Tali frodi continuarono sino al giorno delle elezioni e poi in maniera ancora più marcata durante la campagna elettorale tra il primo ed il secondo turno. Al termine del turno di ballottaggio risultò ovvio anche ai non addetti ai lavori che i risultati erano stati palesemente falsati anche se i brogli erano avvenuti principalmente nella parte orientale dove in numerosi sezioni l'affluenza ufficiale toccò il 100% degli aventi diritto al voto. Non si può però non menzionare anche le frodi, seppur limitate nel numero e negli effetti, operate ad opera dei sostenitori di Yushenko nell'ovest del Paese (principalmente voto multiplo): ciò dimostra come ogni parte ritenesse naturale competere con ogni mezzo possibile, frodi incluse, non avendo una lunga e consolidata tradizione democratica nello svolgimento delle elezioni.

Quando vennero annunciati i risultati delle elezioni dalla Commissione Elettorale Centrale che incoronavano Yanukovich Presidente con un 49,46% dei voti contro un 46,61% ebbe inizio la Rivoluzione Arancione, con centinaia di migliaia di cittadini ucraini che scesero in strada, inaspettatamente anche per il blocco a sostegno di Yushenko, a protestare contro i brogli e contro l'esito falsato della consultazione<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> A riguardo si può dire che se in Georgia è solo la minoranza armena a seguire i media di lingua russa rendendoli di fatto trascurabili, in Ucraina è circa il 50% della popolazione che segue in maniera quasi esclusiva la parte di media controllati direttamente o indirettamente dal Cremlino. Vedi T. Kuzio, *Everyday Ukrainians and Orange Revolution* in A. Aslund e M. Mcfaul, *Revolution in Orange? The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, 2006.

<sup>249</sup> Per un'analisi completa delle frodi e dello svolgimento in generale delle elezioni sia al primo turno sia al secondo turno vedi la Missione Elettorale di Osservazione OSCE/ODIHR ed i vari *statement* disponibili su: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/> del 31 ottobre 2004 per il primo turno e <http://www.osce.org/elections/ukraine/> del 22 novembre 2004 per il secondo turno.

Le elezioni furono caratterizzate da una polarizzazione elevata: l'est ed il sud compatti a favore di Yanukovich, l'ovest ed il nord a favore di Yushenko, più o meno in medesime proporzioni: il primo vinse con l'82% dei voti in Crimea, col 96% dei voti in Donetsk, col 93% in Lugansk, con l'89% nell'area di Sebastopoli mentre il secondo ottenne la vittoria col 76% a Vinnitsa, con l'86% in Volyn, col 93% ad Ivano-Frankivsk, col 92% a Leopoli, col 94% a Ternopil e, forse facendo la differenza, col 74% a Kiev, dove solitamente i candidati si dividevano i voti alla pari.

Le dimostrazioni iniziarono subito dopo l'annuncio dei risultati e così come in Georgia, la sede principale fu il centro della capitale dove si assembrarono migliaia di persone. Il *Maidan*, la piazza principale di Kiev, raggiunse al massimo un numero di manifestanti vicino al milione, e mai meno di 100.000 persone; la popolazione ucraina era approssimativamente dieci volte quella georgiana, così come Kiev è due volte più grande Tbilisi, e ciò permette di comprendere la superiorità, in termini numerici, dell'evento.

In Ucraina, a differenza della Georgia, vi era la necessità di stabilire un vincitore ed un perdente scontentando in qualsiasi caso quasi la metà della popolazione. Kuchma avrebbe potuto, come sceglierà poi di fare e come fece prima di lui Shevardnadze, trattare la sconfitta e farsi concedere alcuni *benefits*, ma per Yanukovich e per la metà popolazione che l'aveva votato, questa sarebbe stata una sconfitta totale. Il fatto che la stessa Missione OSCE/ODIHR avesse nei suoi *statement* riconosciuto la presenza di brogli in entrambi i campi rendeva di difficile accettazione la ripetizione delle elezioni sia da parte degli organi costituzionali e legislativi preposti alla materia elettorali (Commissione Elettorale Centrale e Corte Suprema) sia da parte dei sostenitori di Yanukovich. Una piccola possibilità era data dall'affermazione nelle dichiarazioni dell'OSCE/ODIHR circa il fatto che: «*There was a regional variation, with polling in western and northern regions being*

*assessed negatively in 4% and 5% respectively. However, in central and eastern regions this figure was 11% and 9% respectively»<sup>250</sup>.*

La Corte Suprema Ucraina il 3 dicembre dichiarò irregolare il secondo turno e decise che fosse ripetuto (ripetizione invece che terzo turno, considerato che la legge elettorale prescriveva chiaramente che in caso fosse stato effettuato un terzo turno i due precedenti candidati non avrebbero potuto essere candidati ulteriormente). Yushenko, in un incontro con Kuchma, gli concesse, in cambio del suo completo ritiro dalla vita politica del Paese, una forma di immunità rispetto all'affare Gongadze<sup>251</sup>. Vi fu inoltre un accordo pubblico che portò alla ripetizione del secondo turno. Fu deciso che la Costituzione sarebbe stata emendata per ridurre i poteri del Presidente a favore del Primo Ministro (vedi 2.3.2.) che sarebbe diventato responsabile nei confronti del Parlamento e non più del Presidente.

Nel terzo turno, che si svolse il 26 dicembre, Yushenko vinse con il 51,99% contro il 44,2%; si mantenne però la stessa “linea di demarcazione” tra est ed ovest che si era vista nei primi due turni.

Gli eventi si mantennero sempre non violenti così come l’inverno prima in Georgia e le manifestazioni furono sempre estremamente pacifiche. Yanukovich, dopo un primo tentativo di ricorrere alla Corte Suprema accettò il verdetto delle urne ma non si ritirò, come si vedrà in seguito, dalla vita politica, a differenza di quel che era accaduto precedentemente in Georgia a Kuchma ed al partito Unione dei Cittadini della Georgia.

---

<sup>250</sup> Missione Elettorale di Osservazione OSCE/ODIHR, *Statement* del 31 ottobre 2004, op. cit. p. 14.

<sup>251</sup> Durante il mio incontro del 27 dicembre 2011 con O. Plotnikov, deputato del Parlamento ucraino, tale accordo non mi è stato confermato chiaramente, ma non è stato nemmeno smentito. Per una maggiore descrizione degli accordi presi da Yushenko e Kuchma vedi: M. Cazzulani, *La Democrazia Arancione*, 2010, pagg. 55-57.

## **2.9. La democrazia dopo la Rivoluzione**

La presenza di Yanukovich e del suo Partito delle Regioni ha permesso che il sistema politico si formasse con dei contropoteri rispetto al partito governativo-presidenziale. La porzione di popolazione scontenta del Governo arancione ha sempre avuto differenti opzioni politiche, così come gli scontenti rispetto al regime precedente hanno sempre avuto la possibilità di trovare un candidato nel quale riconoscersi. Grazie a tale presenza il sistema politico ucraino si è sempre dimostrato bipartitico e la forza del Partito delle Regioni ha anche permesso che non si consolidasse un monopartitismo o che un uomo forte prendesse il controllo di tutto il sistema a differenza di quel che accaduto in Georgia e Kirghizistan. Nell'est del Paese né Nostra Ucraina, il partito del Presidente, né il Blocco Timoshenko, sono riusciti a togliere il primato al Partito delle Regioni in tutto il periodo successivo agli eventi del 2004. Anche la presenza nella coalizione arancione dei due partiti facenti capo a Yushenko e alla Timoshenko ha fatto sì che non vi fosse mai un partito egemone, ma che questi ultimi si contendessero il ruolo di partito leader di volta in volta (ruolo che di fatto negli ultimi anni è stato conquistato dal Blocco Timoshenko).

La divisione dell'elettorato in Ucraina non può però essere ridotta ad una semplice questione geografica. Nella parte orientale del Paese, dove il Partito delle Regioni ha la sua base, si è sviluppata una rete che ricorda molto la rete partitica del periodo sovietico. Il partito ha collegamenti tramite i suoi uomini eletti in tutte le amministrazioni locali così come nelle aziende a partire da quelle medio-piccole sino alle più grandi ed è lo stesso Partito delle Regioni che spesso è coinvolto nella distribuzione dei posti di lavoro ed offre opportunità economiche ai propri iscritti.

Nonostante l'uso di mezzi non propriamente democratici il Partito delle Regioni nell'est e nel sud dell'Ucraina gode di una notevole base di legittimazione per alcuni motivi. Il fatto che l'est sia più industrializzato e sia

la parte “ricca” del Paese ha la sua importanza: subito dopo la Rivoluzione le parti orientali, amministrate da amministrazioni locali del partito delle Regioni crescevano economicamente molto più velocemente delle parti occidentali rendendo l’idea che la coalizione arancione non fosse altrettanto in grado di gestire l’economia (almeno sino al 2008, quando la crisi globale ha colpito fortemente anche l’est dell’Ucraina). Una ragione più banale, ma altrettanto incidente, della forza del Partito delle Regioni nell’est è che sia Nostra Ucraina sia il Blocco Timoshenko non hanno mai investito nella conquista dei voti orientali, lasciando completamente l’elettorato al partito di Yanukovich.

A partire dalla Rivoluzione Arancione la situazione politica ucraina ha vissuto continuamente lo scontro tra i tre principali partiti: Nostra Ucraina, Blocco Timoshenko e Partito delle Regioni. Si sono svolte elezioni in media ogni 18 mesi ed ogni volta le aspettative erano indirizzate ad un risultato chiaro che evidenziasse un vincitore netto: ciò non è mai emerso chiaramente ed i tre partiti hanno ciclicamente fatto parte del Governo, con coalizioni di governo diverse di volta in volta, scontrandosi di continuo e rendendo il sistema estremamente instabile. Anche per quel che riguarda le elezioni presidenziali del 2010 Yanukovich è stato in grado di ascendere alla Presidenza solo al secondo turno e battendo la Timoshenko 48,95% contro il 45,47%. Il sistema risente ulteriormente della cornice costituzionale che prevede un Presidente ed un Primo Ministro che devono condividere il potere pur essendo il Presidente eletto direttamente dalla popolazione mentre il Primo Ministro viene indicato dalla maggioranza parlamentare (vedi 2.3.2.). Non è quindi un caso che durante la presidenza Yushenko si siano alternati tre Primi Ministri di partiti diversi: Timoshenko, Jechanurov e Yanukovich. Inoltre anche la struttura del Parlamento ucraino spinge verso l’instabilità governativa (vedi 2.3.3.). Questo stallo politico non è di per sé un segno del fallimento della democrazia in Ucraina ma ha significato di certo un rallentamento significativo dello sviluppo democratico a causa dei continui cambi di Governo così come delle maggioranze a supporto. Il sistema partitico post

Rivoluzione Arancione è risultato sostanzialmente differente rispetto a quello georgiano e kirghizo ed ha avuto un effetto controverso sullo sviluppo dell'intera nazione; dimostra inoltre che, nonostante non siano stati proposti cambiamenti radicali dell'assetto statale o secessioni, il *cleavage* geografico si mantiene ben definito con il Partito delle Regioni da un lato, e Nostra Ucraina ed il Blocco Timoshenko dall'altro. Seppure i risultati elettorali non abbiano portato ad alcun miglioramento per la governabilità, esse hanno rappresentato un buon passo avanti nel rispetto degli standard occidentali<sup>252</sup>. Oltre ai risultati in ambito elettorale, vi sono stati miglioramenti, seppur limitati rispetto alle aspettative. L'Ucraina è più libera dal 2004 e ciò è valutato dagli indicatori di numerosissime ONG quali per esempio *Freedom House*<sup>253</sup> che ha aumentato la sua valutazione da 4 a 3 (con una valutazione di 2 nel 2006) e che identifica la *Rivoluzione Arancione* come una pietra miliare e come un punto di non ritorno come cioè fosse ormai impossibile, allo stato attuale delle cose, tornare alla situazione precedente al 2004<sup>254</sup>.

Negli ultimi mesi ci sono stati segnali che Yanukovich, stabilitosi ormai saldamente alla Presidenza, stia tentando di restringere alcune di queste libertà conquistate, in modo particolare quelle riguardanti i media. Kuzio, un esperto di questioni ucraine, arriva ad affermare che: «*the Yanukovich administration has moved farther down the path of authoritarianism in only two*

---

<sup>252</sup> «The 26th March Parliamentary elections were conducted largely in line with OSCE Commitments, Council of Europe commitments and other international standards for democratic elections». Vedi Missione di Osservazione Elettorale delle Elezioni parlamentari del 26 marzo 2006 OSCE/ODIHR, *Final Report* del 23 giugno 2006 disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/>. «The elections were conducted mostly in line with OSCE and Council of Europe commitments and other international standards for democratic elections, and confirmed an open and competitive environment for the conduct of elections». Vedi Missione di Osservazione Elettorale delle Elezioni parlamentari anticipate del 30 settembre 2007 OSCE/ODIHR, *Final Report* del 20 dicembre 2006 disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/>.

<sup>253</sup> Vedi <http://www.freedomhouse.org/ukraine/>

<sup>254</sup> A. Aslund, *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*, 2009.



*years in office than Kuchma did in a decade*», aggiungendo che: «*media censorship took place under Kuchma, but the situation is worse today*»<sup>255</sup>. Da non trascurarsi, anche se verrà meglio analizzata nell'appendice, anche i passi indietro in ambito elettorale riscontrati dall'OSCE/ODIHR dopo le elezioni parlamentari dell'autunno del 2012.

## 2.10. La Rivoluzione otto anni dopo

Nel 2004 ciò che avvenne nel *Maidan* apparve certamente come una rivoluzione o comunque come un evento che sarebbe rientrato nella storia ucraina e ciò sviluppò le speranze e le aspettative di coloro che supportarono Yushenko. Ma cosa pensano oggi, a più di otto anni di distanza da quegli eventi? Ho cercato di analizzare ciò prendendo spunto da una ricerca qualitativa e quantitativa effettuata da S. White e I. McAllister del 2006/2007 che cercava di investigare a fondo l'attitudine popolare rispetto agli eventi del 2004 alcuni anni dopo.

<b>Tab:n.1. Che cosa è stata la <i>Rivoluzione Arancione</i>?<sup>256</sup></b>	2005	2007	2012
<i>Un colpo di stato con l'appoggio dell'occidente</i>	24	29	30
<i>Un colpo di stato preparato dall'opposizione</i>	12	15	17
<i>Una protesta popolare spontanea</i>	12	18	23
<i>Una lotta da parte dei cittadini a protezione dei loro diritti</i>	33	27	23
<i>Non so/non risponde</i>	19	11	7

<sup>255</sup> T. Kuzio, *How to Turn a Partly Free Ukraine into a Not Free Ukraine*, RFE/RL, 15 febbraio 2012 disponibile su: <http://www.rfer.org/content/> e A. Karatnycky, *Yanukovich Report Card: One Year of Power*, in *New Atlanticist: Policy and Analysis*, 24 febbraio 2012 disponibile su: [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/](http://www.acus.org/new_atlanticist/).

La loro ricerca dimostrava che le opinioni erano mutate sensibilmente dal 2004 e che la nazione rimaneva profondamente divisa lungo le stesse linee geografiche analizzate nei paragrafi precedenti.

Come si può notare dalla tabella n. 1, la nazione resta divisa quasi ugualmente. Il 36-44-47 (2005, 2007, 2012) per cento degli intervistati crede che la Rivoluzione sia stata una manipolazione ed il 45-46-46 (2005, 2007, 2012) per cento del campione crede che sia stata una risposta spontanea da parte della popolazione nei confronti della tirannia. Così come sottolineano gli autori della ricerca effettuata sul campione nel 2005 e nel 2007, che poi può essere confermato anche per il 2012, i risultati presentano una forte limitazione in considerazione della divisione presente all'interno della società ucraina. Dividendo i risultati in base all'età, al genere, al livello educativo, all'identità culturale (ucraina o russa), al reddito e regione di provenienza si nota come siano principalmente due i fattori che determinano se sia stato un colpo di Stato o se sia stata una lotta spontanea: l'età e la regione di provenienza. Gli anziani non hanno preso parte, se non in maniera sporadica, alle contestazioni del 2004 ed hanno sostanzialmente un'opinione negativa dell'accaduto, così come i cittadini del sud e dell'est, che sono compatti nel credere che siano stati l'occidente e gli Stati Uniti a promuovere un colpo di stato.

---

<sup>256</sup> Percentuale di risposte. Per quel che riguarda i dati del 2005 e del 2007 fonte: S. White e I. McAllister, *Rethinking the Orange Revolution*, in *Studies in Public Policy*, n.455, 2009. Per quel che riguarda il 2012 dati elaborati dall'autore su un campione di 142 soggetti provenienti da aree diverse dell'Ucraina, età compresa tra 16 anni e 65 anni, con titolo di studio compreso tra diploma di maturità (paragonabile a) e Dottorato di Ricerca.

## **APPENDICE: Esperienza di osservatore internazionale per l'OSCE durante le elezioni parlamentari del 28 ottobre 2012**

Nel settembre 2012 sono stato selezionato dal Ministero degli Esteri italiano come parte del contingente italiano composto da quattro persone per partecipare alla Missione di Osservazione Elettorale dell'OSCE/ODIHR, come Osservatore di breve periodo, per le elezioni parlamentari del 28 ottobre. La mia breve esperienza mi ha certamente reso direttamente partecipe del processo elettorale permettendomi di ritenermi un osservatore privilegiato e di comprenderne meglio il funzionamento. Non riporterò più di tanto le esperienze personali, seppur interessanti ed in molti casi utili a comprendere meglio la situazione, ma cercherò di specificare brevemente l'intero sistema elettorale ucraino, da un lato, ed il metodo di monitoraggio elettorale utilizzato dall'OSCE/ODIHR. Considerato che nel 2004 furono proprio i rapporti negativi dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa a spingere la Comunità Internazionale a considerare *not free and fair* le elezioni presidenziali che portarono alla *Rivoluzione Arancione*, si può comprendere quanto tali missioni siano importanti per paesi senza una lunga tradizione democratica.

Come osservatori di breve periodo (d'ora in poi STO) durante la parte iniziale della Missione si viene istruiti circa il sistema elettorale del Paese, i diversi livelli delle commissioni elettorali, la gestione dei media durante la campagna elettorale e durante i giorni precedenti e successivi alle elezioni, la partecipazione alla tornata elettorale delle minoranze e delle donne, le procedure ad urne aperte, così come i conteggi ad urne chiuse ed i possibili metodi di frode.

Per quel che riguarda l'Ucraina spetta alla Commissione Elettorale Centrale (d'ora in poi CEC) la gestione principale del sistema elettorale. È sempre essa che determina il numero dei collegi elettorali così come ne determina i confini in base alla popolazione. La legge stabilisce solamente a

riguardo che ogni collegio non può variare dalla media più o meno del 12%. I 225 collegi elettorali, che fanno capo ad una Commissione Elettorale di Distretto (in avanti DEC) vengono poi al loro interno divisi in altre Commissioni Elettorali di Sezione (poi PEC), che potrebbero essere paragonate alle nostre Commissioni Elettorali di Sezione. Le PEC possono essere regolari (ordinarie), speciali o per voto all'estero: le PEC regolari sono formate sulla base dei votanti che risiedono presso la loro residenza, quelle speciali sono istituite presso strutture o aree dove sono ammessi a votare persone temporaneamente distaccate dalle loro residenze, come gli ospedali, le strutture carcerarie, sulle navi battenti bandiera ucraina, mentre quelle all'estero sono istituite presso le rappresentanze diplomatico-consolari per i residenti all'estero. Per quel che riguarda le PEC ordinarie e all'estero, esse sono istituite dalla CEC, mentre quelle speciali sono istituite dalle DEC entro 45 giorni precedenti la data delle elezioni e su richiesta degli organi di governo locale. Il numero degli elettori registrati presso le PEC può variare da 20 fino a 2.500, dove fino a 500 viene considerata piccola, da 500 fino a 1.500 elettori viene considerata media e da 1.500 in su grande. Durante le elezioni sono state istituite 33.664 PEC, tra le quali figuravano 116 presso le rappresentanze all'estero e 1.354 sezioni speciali.

La CEC è un organo indipendente e permanente composto da 15 membri nominati dal Parlamento su proposta del Presidente della Repubblica, per un periodo di sette anni: chiaramente la nomina presidenziale deve tener conto dei pareri dei gruppi parlamentari. Le sessioni della CEC possono esser valide solo alla presenza di almeno due terzi dei componenti e le decisioni vengono prese solo se la maggioranza assoluta dei membri vota a favore. Le sessioni sono pubbliche ed aperte ai rappresentanti dei partiti, ai media ed agli osservatori, anche se in realtà, come evidenziato dal rapporto preliminare

dell'OSCE/ODIHR del 29 ottobre<sup>257</sup>, molte delle decisioni dell'organo vengono assunte a porte chiuse, per poi presentare le decisioni a porte aperte facendole risultare adottate all'unanimità. La CEC ha anche un sito internet dove vengono resi disponibili i risultati delle varie tornate elettorali<sup>258</sup>. I partiti politici registrati per la parte proporzionale hanno il diritto di nominare un proprio rappresentante presso la CEC, con il diritto di voto consultivo (di fatto è permesso esprimere la propria opinione favorevole o contraria alle decisioni, e di tale opinioni viene sempre presa nota nei verbali della Commissione) ed a loro è ovviamente consentito di prendere visione di tutti i documenti presi in considerazione dalla CEC, di ricevere copie delle decisioni adottate e dei verbali e di ricevere le copie dei protocolli ufficiali stilati al termine delle elezioni. La CEC, in base all'art. 30 della Legge n. 4061 del 17 novembre 2011, che è il testo legislativo che stabilisce tutte le norme relative a materia elettorale, è titolare di questi compiti: decidere in merito ai reclami elettorali, adottare atti intesi a specificare la legislazione elettorale, controllare l'uso dei fondi elettorali previsti per le varie commissioni elettorali, organizzare le DEC, stabilire i collegi elettorali, registrare i candidati sia nella parte proporzionale sia nella parte maggioritaria, registrare i rappresentanti dei partiti presso la CEC e dei candidati presso i singoli collegi uninominali, registrare gli osservatori internazionali, stabilire il materiale elettorale incluse le schede elettorali ed i simboli presenti, controllare le spese elettorali, valutare l'operato delle DEC, fornire i risultati ufficiali sia per la parte proporzionale sia per la parte maggioritaria.

Le DEC invece sono responsabili per l'amministrazione del processo elettorale nel loro collegio elettorale di riferimento, che può includere più distretti, *rayon*, più città, una città o solo parti di città. Le DEC

---

<sup>257</sup> OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Ucraina, Statement of Preliminary Findings and Conclusions del 29 ottobre 2012, disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>258</sup> <http://www.cvk.gov.ua>

sono organi temporanei istituiti di volta in volta per ogni elezione e sono composti da 18 membri nominati dai partiti politici che hanno registrato candidati per la parte proporzionale o maggioritaria; per quel che riguarda i partiti con rappresentanza parlamentare la loro rappresentanza all'interno della DEC è garantita, mentre per coloro che non hanno rappresentanza parlamentare, se i partiti registrati sono superiori al numero di posti rimanenti, gli altri membri sono estratti a sorte. Il Presidente della DEC, il Vice Presidente ed il Segretario sono nominati dalla CEC, in considerazione dei partiti di appartenenza. In base all'art. 31 della Legge 4061 i compiti della CEC sono: preparare le elezioni nel collegio elettorale di competenza sia per il proporzionale, sia per il maggioritario, esprimersi circa reclami sul maggioritario, stabilire le PEC sul territorio di competenza, dirigere le attività delle PEC e controllarne l'operato, dare assistenza legale e tecnica alle PEC, tenere in custodia il materiale elettorale sino ai giorni precedenti le elezioni, registrare i rappresentanti dei partiti, dei candidati e delle ONG, gestire i dati provenienti dalle PEC e rilasciare il risultato ufficiale dei voti per la parte proporzionale e maggioritaria all'interno del territorio di competenza, dichiarare invalide le votazione presso le PEC in caso di gravi violazioni.

Le PEC invece è anch'essa un organo temporaneo creato per una specifica elezione ed è in formato variabile in considerazione del numero di elettori: per le PEC piccole vengono nominati da 10 a 18 membri, per quelle medie da 14 a 20 membri mentre per quelle grandi da 18 a 24 membri. Le nomine sono effettuate dalla DEC sulla base delle indicazioni dei partiti e dei candidati per la parte maggioritaria nella stessa misura con la quale sono fatte quelle della DEC precedentemente descritte.

Queste disposizioni di carattere generale permettono già di poter fare alcune considerazioni anche grazie alle osservazioni effettuate: innanzitutto il fatto che i partiti abbiano un ruolo così importante anche nella formazione delle commissioni fa sì che in un Paese fortemente diviso tra est ed ovest (ad est non è raro trovare seggi dove più del 95% degli elettori ha

votato per il Partito delle Regioni, mentre ad ovest si potrebbe dire lo stesso per Nostra Ucraina o per il Blocco Timoshenko) ci possano essere dei dubbi sul regolare svolgimento: più volte i membri delle PEC si sono trovati dello stesso partito o comunque della stessa coalizione. Oltre a ciò, in base anche alla mia osservazione presso la DEC n. 184 di Nova Kakhovska, nella Regione di Kherson nel sud del Paese, si rischia con tale sistema di creare in partenza, anche senza che alcun problema sia sorto, forti attriti tra membri espressione di partiti opposti. Il numero abbastanza alto, se confrontato per esempio con la composizione di una Commissione Elettorale di Sezione italiana, dove non vi sono mai più di sei membri, è finalizzato proprio ad evitare che si creino accordi tra i commissari, ma tale problema potrebbe essere superato istituendo, per esempio, albi di persone adatte a ricoprire i ruoli. Altrettanto interessante è stato scoprire che in Ucraina spetta alle singole PEC l'organizzazione completa delle elezioni, e per ciò si intende la valutazione e l'aggiornamento delle liste elettorali, la convocazione degli elettori, l'accettare di raccogliere il voto domiciliare: spesso tale lavoro dura molte settimane e le PEC assumono servizio fino a due mesi precedenti all'evento elettorale. Durante tali mesi la partecipazione dei membri non può essere completa, considerato che molti svolgono attività lavorative, e ciò porta a pensare che la gestione di tutti i procedimenti precedenti, che possono sembrare meno importanti del voto stesso, vengano di volta in volta svolti con metro di giudizio diverso in base a quali membri sono presenti (basta la metà dei membri presenti per poter lavorare a livello teorico, ma è stato più volte riscontrato che non è realmente così). Il salario limitato (ufficialmente si stima attorno a 100 USD al mese) porta inoltre numerosi partiti o candidati con propri rappresentanti presso le PEC a garantire un extra compenso qualora i risultati li soddisfino: ciò porta alcuni membri di PEC a svolgere zelantemente il proprio compito, a volte troppo, mentre altri, senza alcun incentivo economico, in modo approssimativo.

Un cittadino ucraino per potersi candidare avrebbe dovuto avere almeno 21 anni nel giorno delle elezioni, avere il diritto di voto, aver risieduto in Ucraina per almeno cinque anni precedenti al voto e non aver compiuto alcun reato volontario per il quale è avvenuta una condanna in via definitiva a più di due anni di detenzione. Per la parte proporzionale, basato su un unico collegio nazionale, ogni partito ha la possibilità di presentare una lista con al massimo 225 candidati, mentre per la parte uninominali sono sia i partiti a presentare i candidati, sia i candidati indipendenti stessi.

La registrazione dei candidati è stata aperta dalla CEC il 30 luglio e si è chiusa il 9 agosto, con la CEC che ha disposto di prendere decisioni circa l'ammissione entro cinque giorni dalla chiusura dei termini. Si sono contati 7.773 candidati, di cui 2.643 presentati da 22 partiti per la parte proporzionale, mentre 3.130 nella parte maggioritaria di cui 1.393 autonomatisati. A 140 candidati per il proporzionale e 303 per il maggioritario è stata respinta la registrazione soprattutto per errori formali e minori nei documenti presentati o per assenza di data. Alla data del 28 ottobre, data delle elezioni, si erano ritirati 547 candidati (473 per la parte maggioritaria e 74 per la parte proporzionale) soprattutto a causa di accordi pre elettorali che hanno spinto alcuni partiti o candidati a coalizzarsi.

Di notevole interesse i documenti necessari per la registrazione dei partiti così come dei candidati per la parte maggioritaria: una domanda di registrazione firmata dal Presidente del Partito, la decisione partitica di candidatura del candidato, l'autobiografia, l'accettazione di ogni candidato al partecipare alla competizione elettorale, la dichiarazione dei redditi e delle proprietà e- interessante- un documento con il quale viene certificato il deposito da parte dei partiti partecipanti nella parte proporzionale a duemila salari minimi (pari a circa 213.000 Euro) e di dodici salari minimi per i candidati uninominali (circa 1.300 Euro). Tali cifre vengono restituite solo ai partiti che superano la soglia di sbarramento del 5% per la parte proporzionale e a quei candidati che vengono eletti nei collegi uninominali. Non vi sono



quindi, come per esempio avviene in Italia, un numero di firme minime da raccogliere, ma basta il versamento della cifra stabilita dalla legge.

L'Ucraina ha un sistema di registrazione passiva degli elettori basato sul registro elettorale centralizzato di Stato (d'ora in poi SVR); tale registro elettronico è stato creato per elaborare i dati di ogni cittadino ucraino con diritto di voto. I dati sono conservati ed elaborati in 754 centri locali per la gestione dei registri elettorali e sottoposti al controllo ed alla gestione della CEC che ne è custode. Gli elettori sono inclusi nel SVR in base alla loro residenza fissa o temporanea e gli aggiornamenti vengono effettuati su base trimestrale e su base mensile negli anni in cui vi sono elezioni secondo le correzioni ed i cambiamenti segnalati dalle amministrazioni locali che hanno l'obbligo di comunicarli. Il controllo su questo registro viene effettuato in due modi: i cittadini possono sempre richiedere di prendere visione dei dati loro riguardanti e possono chiederne la modifica. Inoltre anche i partiti politici che sono rappresentati in Parlamento hanno diritto a visionare i registri fino a sessanta giorni precedenti alle elezioni. Le liste elettorali vengono quindi stilate dai centri locali che le consegnano alle PEC non più tardi di venti giorni prima delle elezioni. Spetta poi alle stesse PEC verificare la correttezza dei dati contenuti nelle liste e la notifica dell'appuntamento elettorale e della PEC di riferimento agli elettori. Le PEC possono aggiungere o modificare le liste fino a cinque giorni precedenti le consultazioni, poi solo una decisione del tribunale amministrativo può permettere ad una persona non registrata di partecipare al voto. Tale procedura, che parte dal SVR ed arriva alle PEC sembra funzionante, ma in pratica presenta numerose falle che portano ad avere notevoli correzioni da parte delle PEC e numerosi esclusi che, accorgendosi solamente il giorno del voto di non essere nelle liste, preferiscono non votare invece di richiedere al tribunale amministrativo competente l'attestazione del diritto di voto. Penso che anche questa procedura poco funzionale porti ad avere affluenze non particolarmente alte (sempre sotto al 60% nelle ultime tre consultazioni elettorali).

Secondo la Legge elettorale ed il diritto amministrativo ogni soggetto ha il diritto di presentare reclami o proteste nei confronti di decisioni adottate, azioni o non azioni da parte di commissioni elettorali o di alcuni loro membri, condotta da parte di amministrazioni locali o loro funzionari, candidati e loro rappresentanti, partiti politici e funzionari in genere, media o chiunque in genere violi o sia accusato di violare la legislazione elettorale<sup>259</sup>.

I reclami e le proteste possono essere indirizzate alle DEC, alla CEC ed infine ai tribunali amministrativi<sup>260</sup>. La procedura complessa e soprattutto i ritardi nel prendere una decisione da parte delle Commissioni così come i ritardi nell'emettere sentenza da parte dei tribunali amministrativi costituiscono un problema di rilievo e spesso portano a sentenze che non restituiscono il diritto violato.

Durante le procedure di voto gli elementi che mi hanno maggiormente colpito sono stati innanzitutto la non obbligatorietà della chiusura della scheda, che in un Paese dove le pressioni elettorali sono enormi e dove fino a pochi anni prima il regime limitava fortemente la libertà di voto, mi sembra un errore palese della legislazione elettorale. Altro elemento che ho trovato interessante è stata la decisione presa dalla CEC, per la prima volta durante le elezioni parlamentari del 2012, di installare due telecamere collegate al server centrale della CEC, con le immagini visibili in tempo reale sul suo sito, col fine di rendere maggiormente trasparente il processo elettorale presso le PEC. In molti casi ciò ha portato l'effetto opposto di dare l'impressione agli elettori di essere monitorati ed in alcuni casi la vicinanza

---

<sup>259</sup> Dall'art. 108 all'articolo 114 della Legge 4061.

<sup>260</sup> Secondo il Diritto Amministrativo ucraino per le questioni elettorali sono è competente la Corte d'Appello amministrativa di Kiev ed in appello l'Alta Corte Amministrativa per le azioni contro la CEC, e la Corte d'Appello del territorio di competenza per le DEC, mentre per le PEC è il Tribunale Amministrativo ordinario a decidere. Tutti i reclami però devono essere precedentemente vagliati anche dalla Commissione Elettorale superiore (per esempio i reclami riguardanti la DEC devono essere prima esaminati dalla CEC per essere sottoposti ai Tribunali amministrativi)

della telecamera vicino alle cabine ha portato addirittura a pensare che fossero state installate per controllare la scelta degli elettori. Ciò dimostra come una decisione presa per favorire la trasparenza se applicata senza una certa precisione e senza istruzioni chiare non flessibili possa dar adito a mal interpretazioni.

Facente parte di un team B, cioè di un team responsabile del monitoraggio durante il giorno delle elezioni di alcune PEC e soprattutto del monitoraggio del lavoro alla DEC ho avuto modo di seguire con particolare attenzione la fase del passaggio dei dati dalle PEC alle DEC. Passaggio del tutto manuale e che nel mio caso specifico è durato dalle 22.00 circa della sera (le operazioni di voto sono terminate alle 20.00, poi spettava alle PEC effettuare lo spoglio e portare a mano le schede ed i documenti ufficiali alle DEC competenti dove venivano controllati i dati, ne veniva data lettura e venivano inseriti nel sistema, rendendoli di fatto pubblici) fino alle ore 18.00 del giorno successivo. Se fino al momento dello scrutinio presso le singole PEC tutte le procedure mi sono sembrate abbastanza dettagliate, dal termine delle operazioni presso le PEC la procedura è estremamente confusionaria. Nel mio caso specifico ricordo con chiarezza il Palazzo municipale della città in cui ha sede la DEC 184, preso d'assalto dai membri delle PEC venuti a consegnare i documenti, le schede e a verificare che tutto fosse giusto, protetto da un cordone di polizia che respingeva i membri delle PEC poiché ovviamente non c'era sufficiente spazio nel palazzo. La procedura di conferma dei risultati delle singole sezioni presso la DEC viene inoltre eseguita in un metodo incomprensibile ed i risultati, dal momento in cui vengono confermati dal Presidente della DEC al momento in cui vengono inseriti nel sistema, rimangono a lungo incontrollati. È paradossale pensare che ogni seggio elettorale ucraino abbia installato due telecamere e che poi non vi siano metodi più tecnologici per il passaggio dei dati dalla PEC alla DEC e dalla DEC alla CEC, con i relativi rischi di manomissioni.

Per quel che riguarda brogli, per altro segnalati dagli Osservatori OSCE/ODIHR, i più comuni in Ucraina sono certamente: “*Group Voting*”, quando cioè si recano nella cabina elettorale più persone contemporaneamente, in alcuni casi per controllare che l’elettore voti il partito “giusto”, oppure semplicemente per accompagnare membri della stessa famiglia (“*family voting*”), magari incapaci di intendere o volere. Vi è poi “*Multiple voting*”, quando vengono consegnate più schede ad un singolo elettore: essendo palese l’orientamento politico dei membri delle PEC vi è sempre il rischio che vengano consegnate ad un conoscente dello stesso partito più schede riuscendo a farlo passare inosservato. “*Proxi voting*”, quando cioè una persona vota al posto di un altro elettore, sia esso presente o assente; da non confondersi col voto assistito che è legale in alcuni casi specificati dalla legge. “*Carousel voting*”, molto praticato in Ucraina, è quando vengono sottratte schede da PEC o da altri luoghi, vengono prevotate e date in mano ad elettori fuori dai seggi, che una volta all’interno dei seggi le inseriscono semplicemente nelle urne consegnando la scheda non votata che gli è stata data nel PEC a coloro che hanno organizzato lo schema. Tale sistema, utilizzato molto in passato, era organizzato soprattutto da industriali e datori di lavoro collegati con partiti o candidati che imponevano ai loro dipendenti di essere trasportati ai seggi compiendo poi “*Carousel voting*”, sotto minaccia di essere licenziati. “*Ballot box stuffing*” si riferisce invece alla situazione in cui una persona, non necessariamente un elettore, inserisca nell’urna una o più schede senza averne alcun diritto: tale pratica, utilizzata spesso in Ucraina, porta ad avere discrepanze tra il numero delle persone registrate ed il numero di schede votate. Queste situazioni non esauriscono certamente le casistiche dei brogli possibili, ma certamente sono i più comuni riscontrabili osservando le operazioni di voto. Durante le elezioni parlamentari del 2012, nonostante le consultazioni siano state definite: «*a step backwards compared with recent*

*elections*»<sup>261</sup> dall'OSCE/ODIHR, si può altresì dire che tali brogli classici sono avvenuti in numero limitato da non compromettere in alcun modo il risultato definitivo. Si può altresì dire che per quel che riguarda la manipolazione delle elezioni siano stati fatti notevoli passi avanti rispetto a quanto avveniva nei primi anni duemila. Mi spiego: se in passato i metodi sopra descritti erano la prassi, uniti poi a metodi molto più coercitivi, come per esempio le minacce verbali e fisiche agli oppositori nel periodo pre elettorale, oppure vi erano notevoli alterazioni dei risultati in fase di scrutinio ed in seguito la stessa CEC richiedeva alcuni giorni per la pubblicazione dei dati definitivi, spesso per “correggere” eventuali risultati negative per la compagine governativa. Oggi anche la manipolazione delle elezioni si è evoluta, come sottolinea propriamente l'OSCE/ODIHR, ed i brogli manifesti sono sempre meno comuni e comunque spesso causa di iniziative di singoli funzionari zelanti di partito piuttosto che di esponenti governativi o di partiti. Come dimostrano le elezioni parlamentari ucraine del 2012 si può migliorare per quel che riguarda i brogli intesi come quelli specificati sopra, ma si può peggiorare, soprattutto in fase pre elettorale, limitando l'accesso ai media dei candidati dell'opposizione, oppure si può limitare la trasparenza dei finanziamenti ai partiti creando quindi forti legami tra la sfera economica e quella politica. La stessa legge elettorale, adottata il 17 novembre 2011 sembra favorire il Partito delle Regioni nella parte maggioritaria. Inoltre secondo l'opinione congiunta dell'OSCE/ODIHR e della Commissione di Venezia<sup>262</sup> il processo di revisione legislativa è stato portato avanti in modo unilaterale da parte della maggioranza parlamentare e non vi è stata alcuna pubblicizzazione né dibattito pubblico sull'opportunità di un cambio della legge elettorale. Le decisioni di aumentare la soglia di sbarramento ed il vietare la formazione di

---

<sup>261</sup> OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Ucraina, Statement of Preliminary Findings and Conclusions del 29 ottobre 2012, disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>262</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/>

coalizioni, mirante a limitare chiaramente la possibilità dei partiti di opposizione e soprattutto di Nostra Ucraina e del Blocco Timoshenko, sono state prese senza consultare né l'opposizione, né la società civile. La legge, soprattutto per la rapidità in cui è stata adottata, contiene numerosi deficit tra i quali principalmente il non stabilire criteri chiari ed univoci per la formazione dei collegi elettorali, l'impedimento per i candidati nei collegi uninominali di essere rappresentati presso le DEC, la mancanza di direttive chiare sul dimissionamento dei Presidenti, vice Presidenti e Segretari delle DEC e delle PEC, la possibilità, lasciata a quasi totale discrezione dei membri delle PEC, di dichiarare il voto presso il proprio seggio invalido<sup>263</sup>, l'assenza di limiti di spesa elettorale per i partiti ed i candidati, il diverso trattamento dei fondi rimasti al termine della campagna rispettivamente per i partiti e per i candidati, la previsione di depositi di denaro per la registrazione che poi è restituito solamente ai partiti ed ai candidati eletti.

Personalmente non ho riscontrato durante il giorno delle elezioni e nei giorni precedenti e successivi, alcuna manipolazione chiara e lo stesso è avvenuto per i miei colleghi osservatori. Alcune situazioni dubbie, riscontrate ovviamente, sono a mio modo di vedere ovvie per un Paese che meno di dieci anni fa non rispettava in alcun modo gli standard internazionali in ambito elettorale e che nel 2004 ha vissuto una pseudo Rivoluzione in seguito a brogli elettorali per l'elezione del Presidente. Leggendo lo *Statement of Preliminary Findings and Conclusions* è apparso, non solo a me ma a molti colleghi, che molti dei commenti negativi rispetto al passato fossero più da considerare in

---

<sup>263</sup> In base all'art. 92 §1 della Legge elettorale ogni PEC può dichiarare invalida la consultazione presso il proprio seggio qualora stabilisca che siano avvenute violazioni tali da rendere impossibile la determinazione della volontà degli elettori. Comunque è consentito invalidare il voto nelle seguenti situazioni: qualora venissero scoperti brogli finalizzati a manipolare almeno il 10% delle schede votate, qualora venisse distrutto o bruciata un'urna rendendo di fatto impossibile identificare le intenzioni di voto di almeno il 20% degli elettori, qualora venisse riscontrato nell'urna almeno il 10% di schede in più rispetto a quelle consegnate agli elettori.

un'ottica politica che tecnica e che per certi versi venga sottolineato, di volta in volta, ed in base a come viene formato il Core Team (il team che guida la Missione) e a chi viene nominato Capo Missione, se si è trattato di un bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto. Le pressioni politiche derivanti dal caso Timoshenko<sup>264</sup>, trattate nel IV Capitolo, e l'Ucraina che naturalmente è terreno di scontro tra est ed ovest, hanno portato a non evidenziare a sufficienza i continui passi in avanti che questo Paese sta compiendo almeno sotto il profilo elettorale. Il fatto che alcuni stati, quali gli Stati Uniti, la Russia, la Polonia ed il Canada, abbiano mandato il massimo degli osservatori permessi, 60 e che il Canada, non soddisfatto, abbia inviato una propria missione parallela di monitoraggio composta da più di 200 osservatori, dimostra come spesso in paesi così complessi e a cavallo tra sfere d'influenza diverse le missioni di monitoraggio elettorale vengano vista come opportunità politica da parte di alcuni governi invece che di mera osservazione imparziale dell'evento in sé.

---

<sup>264</sup> Julija Timoshenko è stata dal 1999 al 2001 Ministro dell'Energia nel Governo Yushenko e successivamente Primo Ministro nel 2005 e dal 2007 al 2010. il 29 agosto 2012 la Corte Suprema Ucraina ha confermato le precedenti sentenze che la condannavano a sette anni di carcere per abuso d'ufficio a causa di un accordo stipulato senza il consenso del Consiglio dei Ministri.

## CAPITOLO III

### Il Kirghizistan e la Rivoluzione dei Tulipani

#### 3.1. Introduzione

La caduta del Presidente Askar Akaev in Kirghizistan<sup>265</sup> nel marzo 2005 non era stata annunciata, né auspicata, quanto quella dei Presidenti di Georgia ed Ucraina e la trasformazione democratica non avvenne nei modi e soprattutto con i risultati che gli osservatori e gli analisti avevano prefigurato. I meccanismi essenziali della politica kirghisa – reti di influenza informali

basate su motivazioni personali ed economiche e contraddistinte da affiliazioni regionali e di gruppo – sono rimasti quasi inalterati nonostante i cambi di vertice che la *Rivoluzione dei*



*Tulipani* ha portato. Il consolidamento del sistema di governo semi-autoritario sotto la Presidenza Kurmanbek Bakiev, dopo il 2005, ha portato una generale disillusione in tutta l'Asia centrale e alcuni studiosi si sono addirittura spinti ad affermare che proprio l'esito scarso rispetto alle attese iniziali ha bloccato lo sviluppo di eventi simili nel mondo ex sovietico al di là degli Urali<sup>266</sup>. Vi sono addirittura autori che hanno descritto l'evento del marzo del 2005 come

---

<sup>265</sup> Il Kirghizistan confina a nord con il Kazakistan, ad est ed a sud est con la Cina, a sud ovest con il Tagikistan, ed a ovest con l'Uzbekistan. Ha una superficie di 199.945 kmq ed una popolazione di circa 5.362.800 abitanti (censimento del 2009). Il reddito pro capite è di 1.070 USD e l'Indice di Sviluppo Umano (I.S.U.) è dello 0,615 posizionando il Kirghizistan al 126° posto.

<sup>266</sup> M. B. Olcott, *Democracy Promotion in Central Asia: From High Expectations to Disillusionment*, 2007, disponibile su: <http://www.carnegieendowment.org/publications/>



un colpo di Stato<sup>267</sup>, oppure come un fatto orchestrato da forze esterne ed in modo particolare dagli Stati Uniti<sup>268</sup>.

La *Rivoluzione dei tulipani*, ha avuto luogo in un ambiente diventato chiaramente internazionale (i media dopo le esperienze georgiane ed ucraine aspettavano il successivo Paese), nel quale l'idea di un cambio radicale di sistema politico era ormai diventato l'oggetto di ogni discorso; tuttavia gli attori principali erano solamente i *leader* partitici nazionali motivati dai loro personali e locali interessi e non certamente dalle agende delle ONG internazionali o delle ambasciate straniere. È vero che l'Ambasciata Americana ha assunto un ruolo, e così anche alcune ONG, ma sarebbe errato sottolineare oltremodo ciò rispetto ad una rivoluzione che si è sviluppata all'interno dello Stato ed è stata condizionata dalle logiche della politica interna. Per comprendere quindi cosa è avvenuto nel 2005 è importante ripercorrere la storia recente, a partire dagli ultimi anni dell'Unione Sovietica ed analizzare l'evoluzione costituzionale che ha rappresentato le basi del sistema politico in vigore sino al 2005 e poi al sistema politico degli anni successivi.

È opportuno menzionare la peculiarità del caso kirghiso e quindi l'approccio spesso diverso rispetto a quello utilizzato per i due Stati precedentemente analizzati: non vuole essere una maniera particolare di affrontare la trattazione, ma semplicemente il modo più adatto al caso in questione.

### **3.2. Il Kirghizistan nel periodo sovietico**

Il Kirghizistan, durante il periodo sovietico, rappresentava una parte del confine meridionale dell'Unione, ed era considerato non solo

---

<sup>267</sup> A. Knyazev, *Gosudarstvenny pereverot*, 2005.

<sup>268</sup> A. Peters, *US Money and Personnel Behind Kyrgyzstan's "Tulip Revolution"*, in *World Socialist Website*, 28 febbraio 2005, disponibile su: <http://www.wsws.org/articles/2005/>

geograficamente e climaticamente, ma anche culturalmente, completamente separato dalle parti più occidentali o comunque europee dell'URSS. Ciò ha avuto ripercussioni anche sotto alcuni aspetti altrove considerati di estremo rilievo; per esempio le collettivizzazioni forzate che negli anni '30 portarono notevoli carestie in Ucraina e anche in altre zone, non ebbero grande impatto sulle popolazioni nomadi del Kirghizistan. Durante tutto il periodo sovietico le attività dominanti sono rimaste l'agricoltura e la pastorizia e ciò anche per l'orografia del territorio che gli impedì di diventare uno Stato industrializzato al pari delle altre Repubbliche sovietiche. Il Kirghizistan era uno dei territori più poveri di tutta l'Unione, e benché le élite kirghise si sviluppassero notevolmente, quasi tutte le posizioni di rilievo nelle attività principali del Paese furono occupate dai Russi o da cittadini di altre Repubbliche sovietiche. Questo provocò ovviamente un sentimento anti-sovietico e anti-russo in tutta la popolazione, ma nonostante ciò i movimenti nazionalisti rimasero sempre deboli come in quasi tutte le altre Repubbliche centroasiatiche. Si può sostenere quindi che, per quanto il regime sovietico abbia avuto un impatto negativo all'interno della società kirgisa, non vi furono conseguenze pari a quelle che furono riscontrate in Georgia ed Ucraina. Alcuni storici ritengono addirittura che benché il regime di Mosca avesse sempre tenuto l'Asia centrale saldamente nelle proprie mani portando a conseguenze distruttive, essa fu molto meno penetrata e presa in considerazione di quanto non sia stata la parte occidentale dell'Unione; non è un caso quindi che negli anni '80 non si verificarono spinte indipendentiste di rilievo, ed anche agli inizi degli anni '90, quando la dissoluzione dell'URSS appariva prossima, non fu proclamata l'indipendenza; è stato solo dopo l'annuncio della fine dell'Unione Sovietica che anche il Kirghizistan ha dichiarato la sua indipendenza, come analizzeremo nel paragrafo successivo<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> K. Collins, *Clan, Politics and Regimes Transition in Central Asia*, 2006

Va considerato inoltre che poiché non è mai esistita una forma parastatale precedente al periodo sovietico, quest'ultima esperienza ha avuto delle conseguenze molto più marcate, anche sotto il profilo politico, di quanto non abbia avuto per esempio in Georgia ed Ucraina. La divisione tra nord e sud<sup>270</sup> può essere paragonata a quella tra est ed ovest in Ucraina; il caso ucraino ha radici ben più lontane rispetto al '900 mentre in Kirghizistan tale *cleavage* risale al periodo staliniano quando per una maggiore capacità di gestione dello Stato si pensò fosse opportuno creare nuove forme identitarie nella popolazione che furono accettate solamente dalla parte settentrionale molto meno soggetta alle influenze cinesi. Alla fine del periodo sovietico queste erano ormai diventate delle forme di regionalismi ed erano certamente più forti nella popolazione kirghisa di quanto non fossero in tutte le altre Repubbliche sovietiche con una forte componente tribale<sup>271</sup>. Lo scontro tra il nord ed il sud ha continuato a frammentare la politica Kirghisa per tutto il ventennio a cominciare dall'indipendenza, ed ha spinto al formarsi di clientele regionali e partiti con forti connotazioni regionaliste che hanno rappresentato una barriera per lo sviluppo democratico del Paese. Come sottolineato da Luong però, la divisione nord-sud non ha permesso finora il riformarsi dell'affiliazione ai clan pre-esistenti poiché ormai è forte l'idea che l'appartenenza ad una delle due zone rappresenti già in sé una forma di adesione ad un gruppo ristretto di popolazione.

Per il Kirghizistan la fine dell'Unione Sovietica ha significato la nascita, per la prima volta, di uno Stato indipendente. Non c'era da affrontare solamente l'emergenza e la costruzione dell'assetto statale e dell'economia, ma si doveva creare una nazione quasi dal nulla considerato che negli anni '20, quando nacque la Repubblica Sovietica del Kirghizistan, la regione era

---

<sup>270</sup> Si può dire che il nord del Kirghizistan comprenda, oltre alla parte più vicina al Kazakistan anche la parte orientale del Paese pari circa a due terzi di tutto lo Stato, mentre per meridione si intende la parte orientale, più piccola quanto a territorio, che comprende anche la città di Osh.

<sup>271</sup> P. Luong, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia*, 2002, pag. 56.

popolata da popolazioni diverse pressoché completamente nomadi. Agli inizi degli anni '90 inoltre vi erano numerose minoranze russe, ucraine, ebraiche e tedesche che rappresentavano buona parte delle classi professionali e una volta terminata l'esperienza sovietica tali minoranze lasciarono in maggioranza il Paese, riducendo di molto la presenza della classe dirigente del Paese.

### **3.3. Evoluzione costituzionale**

Il Kirghizistan, a differenza della Georgia e dell'Ucraina, non è stato inserito nel contesto sovietico come Repubblica federata. Nel periodo compreso tra il 1918 ed il 1924, il territorio denominato *Kara-Kirghiz* ha avuto la denominazione di regione autonoma all'interno della Repubblica Socialista Sovietica di Russia, avendone quindi la stessa Costituzione. Dal 1925 ha assunto il titolo di Repubblica autonoma sempre all'interno della RSS di Russia e nel 1936 il Kirghizistan è stato definito, dalla Costituzione dell'Unione Sovietica, una delle Repubbliche federate.

Le Costituzioni in vigore nel periodo sovietico sono state quelle del 1936 e quella del 1978, fedeli riproduzioni di quelle dell'URSS dello stesso anno. Assume quindi scarso interesse, come già precedentemente specificato, la valutazione di tali testi, che sono già stati analizzati nel capitolo sulla Georgia (vedi 1.3.1.)

In questo paragrafo si cercherà di presentare l'evoluzione costituzionale, e si includerà in questa trattazione anche la parte riguardante le legislazioni elettorali per le caratteristiche peculiari che assumono rispetto a quelle della Georgia e dell'Ucraina. L'Art. 62 §3 e l'Art. 70 §2 della Costituzione stabiliscono che tale legislazione deve essere assunta attraverso legge costituzionale per mezzo del procedimento aggravato attraverso l'approvazione da parte del Parlamento con la maggioranza qualificata dei due terzi dei membri, in tre diverse letture, secondo l'Art. Cost. 114 §3, e, a partire dal 1994, anche tramite referendum, secondo l'Art. Cost. 114 §1. Si

comprende quindi, considerata la complessità dell'*iter* aggravato, la motivazione per la quale l'istituto referendario è stato, come si vedrà, così largamente utilizzato.

### 3.3.1. Costituzione del 1993

Il 5 maggio 1993 venne approvato dal Parlamento kirghiso il testo costituzionale. In base alla nuova Costituzione, che prendeva il posto di quella della Repubblica sovietica del Kirghizistan del 1978, «il Popolo è il detentore della Sovranità ed è l'unica fonte dalla quale deriva il potere statale. È il Popolo ad esercitare il potere direttamente ed attraverso un sistema di organi statali e locali sulla base della Costituzione e delle leggi dello Stato. Solo il Presidente della Repubblica ed il *Jogorku Kenesh*, il Parlamento, eletti direttamente dal Popolo, hanno il diritto di rappresentarlo e di agire per suo conto»<sup>272</sup>. Essa provvedeva a stabilire le basi per una divisione bilanciata dei poteri tra l'organo legislativo, quello esecutivo ed il giudiziario (Art. 7). La Costituzione introduceva una forma di Governo semi-presidenziale nel quale veniva affidato al Presidente lo status di “Capo di Stato”, garante della Costituzione, delle leggi e dei diritti dei cittadini kirghisi e nello stesso tempo anche di responsabile del funzionamento e del coordinamento degli organi dello Stato (Art. 42). Il Presidente doveva essere eletto direttamente in un sistema a doppio turno: qualora nessuno dei candidati avesse raggiunto la maggioranza assoluta sarebbe stato necessario un secondo turno tra i due candidati con il maggior numero di preferenze, sempre che in entrambi i turni avesse partecipato almeno il 50% più uno degli aventi diritto al voto (Art. 44). In base all'Art. 43 il mandato presidenziale era di cinque anni, rinnovabili una sola volta, ed il Presidente avrebbe dovuto essere un cittadino kirghiso, con più di 35 anni e non più anziano di 65, capace di parlare e scrivere

---

<sup>272</sup> Art. 1 della Costituzione del 1993, tradotta dall'autore, e disponibile in inglese su: <http://www.uta.edu/>

correttamente Kirghiso e residente in patria da almeno quindici anni. Ovviamente tale incarico sarebbe stato incompatibile con qualsiasi altro. La Costituzione metteva in capo al Presidente numerosi poteri, tra i quali quello di nominare, con il consenso del Parlamento, i membri del Governo incluso il Primo Ministro, gli alti gradi dell'amministrazione pubblica e della giustizia, come il Procuratore Generale, il Presidente della Banca Nazionale, i rappresentanti diplomatici all'estero, i Presidenti delle Corti regionali e locali, gli alti gradi militari (Art. 46 §1).

Il Presidente era inoltre dotato di alcuni poteri connessi con l'iter legislativo: gli era permesso sottoporre leggi di propria iniziativa, promulgare le leggi dopo due settimane dall'adozione del Parlamento o rimandarle, entro due settimane dall'adozione, con le proprie proposte a riguardo. Qualora il Parlamento avesse voluto superare il veto Presidenziale avrebbe dovuto riapprovarle con la maggioranza dei due terzi.

Per quel che riguarda il potere legislativo, la Costituzione lo affidava allo *Jogorku Kenesh* così come il potere di controllo nei confronti dell'esecutivo. Esso era composto di 105 membri eletti per cinque anni. In base agli Articoli costituzionali dal 64 al 68, che ne regolano le prerogative ed il funzionamento, spettava al Parlamento l'iniziativa legislativa (così come al Presidente e a 30.000 cittadini). Era previsto che l'iter legislativo iniziasse nelle Commissioni, simili a quelle del sistema parlamentare italiano e che definiremmo "Commissioni in sede referente" per poi passare, in un ordine stabilito dal Presidente della Camera, all'esame dello *Jogorku Kenesh*. Gli emendamenti costituzionali potevano essere approvati con una maggioranza di almeno due terzi dei componenti, in tre differenti letture, ed ne era vietata la presentazione durante lo stato di emergenza (Art. 114). Anche i referendum potevano essere indetti dal Parlamento qualora ne facesse richiesta almeno un terzo dei componenti, oppure 300.000 cittadini (Art, 69).

Il potere esecutivo era detenuto dal Governo, con a capo il Primo Ministro, dal Vice Primo Ministro, dai Ministri e dai Presidenti dei Comitati

statali (comitati creati *ad hoc* per gestire particolari settori pubblici)<sup>273</sup>. Come già accennato la struttura governativa era determinata dal Presidente su proposta del Primo Ministro e con l'approvazione del Parlamento; spettava al Primo Ministro presentare la lista dei ministri al Presidente, istituire o abolire dipartimenti statali, nominare i capi dipartimento, presentare al Presidente la lista con le nomine dei governatori. Tutte queste nomine richiedevano comunque l'approvazione presidenziale (Art. 71). Spettava inoltre al Governo emettere decreti, senza che fosse prevista alcuna conversione in legge, ma che avevano durata limitata, non superiore a tre mesi (Art. 74).

In base alla Costituzione del 1993 il potere giudiziario era affidato alla Corte Costituzionale, alla Corte Suprema, alla Corte Suprema per gli Affari Economici ed alle corti regionali e locali (Art. 79).

Come si può notare la Costituzione non riponeva tutti i poteri nelle mani del Presidente e preconfigurava un'insieme di contropoteri e di *checks and balances*. Fu probabilmente ciò che portò sia Akaev sia Bakiev a proporre numerosi emendamenti costituzionali che potessero accrescere il potere presidenziale a scapito di quello parlamentare.

### **3.3.2. Emendamenti costituzionali e referendum**

Già dopo l'adozione della Costituzione nel 1993 i rapporti tra Presidente e Parlamento diventarono tesi, tanto da spingere Akaev ad affermare che: «vi è una forte spinta ostruttiva, proprio nel momento in cui il Paese richiederebbe forti sforzi e riforme»<sup>274</sup>. Così fece pressioni sul

---

<sup>273</sup> La Costituzione kirghisa non include nel potere esecutivo il Presidente. «il potere esecutivo nella Repubblica di Kirghizistan è detenuto dal Governo, dai Ministri, dai Comitati statali, dai dipartimenti statali e dall'amministrazione locale», Art. 69.

<sup>274</sup> J. Anderson, *Constitutional Developments in Central Asia*, in *Central Asia Survey* n. 16, 1997, pagg. 301-320.

Parlamento affinché fosse indetto un primo referendum, nel 1994<sup>275</sup>, che gli permettesse di rimanere alla Presidenza fino al 1996: secondo la Commissione Elettorale Centrale si recarono alle urne il 95,94% degli aventi diritto ed il 96,34 diede ragione al Presidente<sup>276</sup>. A causa di un forte scontro tra forze governative e d'opposizione, nell'autunno dello stesso anno, il Parlamento rimase di fatto bloccato ed incapace di svolgere la sua attività: fu così che Akaev, il 21 settembre, estremamente forte in quel momento, decise di sciogliere il Parlamento e di indire un referendum per: «l'incapacità della *Jogorku Kenesh* di svolgere le sue funzioni principali: legiferare»<sup>277</sup>. Il referendum si tenne il 22 ottobre e proponeva due emendamenti costituzionali; uno proprio sulla possibilità di presentare emendamenti costituzionali tramite referendum e l'altro sulla creazione di un sistema bicamerale dove una camera sarebbe stata composta da 30 membri ed avrebbe legiferato, mentre l'altra, che si sarebbe riunita più raramente, si sarebbe occupata di legge di bilancio e di approvare le nomine presidenziali e del Governo. Apparentemente questa seconda camera avrebbe dovuto essere composta su base regionale grazie alla partecipazione delle élite locali<sup>278</sup>.

La popolazione approvò entrambi gli emendamenti proposti; vi fu un'affluenza di circa l'86% ed il primo quesito fu approvato con l'85,23% mentre il secondo con l'84,43%: iniziava così il depauperamento del potere legislativo a favore dell'esecutivo<sup>279</sup>.

Dopo essere stato rieletto il 24 dicembre 1995 Akaev cercò di ottenere ulteriori poteri, affermando di non averne più di quanti ne avesse la

---

<sup>275</sup> Il Parlamento indisse un referendum con Legge n. 867 del 18 novembre 1993.

<sup>276</sup> U. Kuliyeu, *The Process of Reforms is Necessary Because People Will Support It*, in *Slovo Kirgiztsana*, 28 gennaio 1994, p.2.

<sup>277</sup> A. Kiniev, *Kyrgyzstan Before and After Tulip Revolution*, 2 settembre 2009, disponibile su: <http://www.igpi.ru/info/people/kynev>

<sup>278</sup> Intervista ad A. Akaev, in *Moskovskie Novosti*, 28 agosto 1994.

<sup>279</sup> E. Sievers, *The Post Soviet Decline of Central Asia: Sustainable Development and Comprehensive Capital*, 2003, p. 79.



Regina d'Inghilterra<sup>280</sup>. Stando alle sue affermazioni le due camere, istituite nel 1994 tramite referendum, di fatto erano incapaci di prendere decisioni soprattutto perché in continua lotta tra di loro sulle rispettive competenze ed il Presidente continuava ad avere troppi pochi poteri per poter avere efficacia nelle sue azioni. Il 10 febbraio 1996 si tenne quindi un ulteriore referendum che chiedeva agli elettori se fossero d'accordo con gli emendamenti costituzionali proposti da Akaev: l'affluenza fu del 96,53% ed il 94,5% approvò i cambiamenti costituzionali<sup>281</sup>. Venivano così conferiti ad Akaev i poteri di formulare la politica interna ed estera del Paese, nominare e dimettere in autonomia i membri del Governo, gli Ambasciatori, i giudici senza ricevere l'approvazione del Parlamento. Veniva inoltre autorizzato a sciogliere il Parlamento qualora per tre volte il Parlamento non avesse approvato una nomina. Al Parlamento restava comunque il potere di approvare la nomina fatta dal Presidente del primo Ministro, dei giudici della Corte Suprema, del Procuratore Generale, e del Presidente della Banca Centrale nazionale. Spettava inoltre al Presidente la nomina dei membri del Governo, con la sola consultazione del Primo Ministro, mentre il potere di concedere la fiducia al Governo, che fino a quel momento era in mano al Parlamento, scompariva lasciando il posto al solo "potere d'indagine" nei confronti dei membri del Governo, senza che ciò comunque intaccasse le prerogative presidenziale. Il Referendum inoltre chiedeva l'approvazione della presenza delle due camere: l'Assemblea Legislativa, composta da 35 membri e l'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo composto da 70 membri.

I risultati referendari confermavano quindi la tendenza generale, così come negli altri stati centrasiatrici, «a subordinare i Parlamenti nazionali ai voleri presidenziali in nome della stabilità»<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Conferenza stampa del 27 dicembre 1995 disponibile su *Slovo Kirgiztsana* del 28 dicembre, p.2.

<sup>281</sup> Dati ufficiali della Commissione Elettorale Centrale, disponibile in *Slovo Kirgiztsana*, 13 febbraio 1996.

<sup>282</sup> OSCE/ODIHR, Parliamentary Elections Report, 5 febbraio 1995, p.2.

Nel 1998, non essendo in grado di imporre alcune riforme costituzionali attraverso il voto, in tripla lettura, dei due terzi dell'Assemblea legislativa e con la scusa di introdurre la proprietà privata della terra, il Presidente decise di indire un nuovo referendum su cinque quesiti: 1) la privatizzazione della terra, 2) l'aumento dei membri dell'Assemblea legislativa da 35 a 60, con l'attribuzione del 25% dei seggi con il sistema proporzionale e la contemporanea riduzione dei membri dell'Assemblea dei Rappresentanti del Popolo da 70 a 45, 3) l'eliminazione dell'immunità parlamentare 4) il divieto da parte dell'Assemblea Legislativa di alterare il *budget* statale senza il previo consenso del Governo 5) il divieto di adozione di leggi che vietassero o restringessero la libertà di parola e d'informazione da parte dei media<sup>283</sup>. Il 17 ottobre 1998 il referendum, al quale partecipò il 96,26% degli aventi diritto, approvò le modifiche proposte da Akaev con il 90,92%<sup>284</sup> aumentando quindi ulteriormente i poteri del Presidente e riducendo i poteri del Parlamento<sup>285</sup>.

Nel 2002 l'opposizione iniziava ad organizzarsi e a chiedere sempre con più insistenza le dimissioni del Presidente ed al tempo stesso una revisione costituzionale in senso parlamentare<sup>286</sup> (sono del marzo del 2002 i fatti di Aksy e le rivolte popolari che saranno poi descritti). Per calmare la situazione Akaev inizialmente istituì nel luglio dello stesso anno una specie di tavola rotonda aperta ai leader dell'opposizione e ad esponenti della società civile per discutere una nuova forma costituzionale ed in settembre inaugurò

---

<sup>283</sup> Vedi "IFES Election Guide", disponibile su: <http://www.electionguide.org/election>, del 2 febbraio 2006

<sup>284</sup> Dati ufficiali della Commissione Elettorale Centrale, disponibile in *Slovo Kirgiztsana*, 20 ottobre 1998.

<sup>285</sup> E. Mamytova, *The Problems of Forming a Political Opposition in Kyrgyzstan*, in *Central Asia and Caucasus Journal* n. 10, gennaio 2000, disponibile su: <http://www.ca-c.org/journal/>

<sup>286</sup> J. Beyer, *Rhetoric of Transformation. The Case of the Kirgыз Constitutional Reform*, in A. Berg e A. Kreikemeyer, *Realities of Transformation*, 2006, pagg. 51-52.

un “Consiglio Costituzionale”<sup>287</sup> formato da esponenti filo-governativi, membri dell’opposizione, rappresentanti della Corte Suprema, della Corte Costituzionale ed esponenti di spicco della società civile per elaborare una nuova bozza costituzionale<sup>288</sup>. La bozza, presentata il 17 ottobre 2002, fu immediatamente rigettata dal Presidente che nominò<sup>289</sup> un gruppo di esperti per riscrivere un nuovo testo che fosse poi sottoposto a referendum. Il nuovo testo costituzionale, così come elaborato dal gruppo, fu approvato da Akaev, che il 13 gennaio del 2003, attraverso decreto presidenziale<sup>290</sup>, decideva altresì di indire un referendum per ottenerne l’approvazione il 2 febbraio successivo<sup>291</sup>.

Erano quindi presentati due quesiti ai votanti: il primo chiedeva se la nuova versione della Costituzione dovesse essere adottata ed il secondo se il Presidente Akaev dovesse rimanere in carica sino al dicembre del 2005 come garante dell’adozione della nuova Costituzione<sup>292</sup>. Parteciparono al

---

<sup>287</sup> Istituito attraverso Decreto Presidenziale n. 238 del 19 settembre 2002.

<sup>288</sup> OSCE/ODIHR, Kyrgyz Republic Constitutional Referendum, Political Assessment Report, 20 marzo 2003, p.1, disponibile su: <http://www.osce.org/documents/odihr/>

<sup>289</sup> Nominati attraverso Decreto Presidenziale n. 343 del 21 ottobre 2002

<sup>290</sup> Decreto Presidenziale n. 12 del 13 gennaio 2003

<sup>291</sup> Tutte le Organizzazioni internazionali invitate a monitorare la consultazione referendaria declinarono l’invito. L’OSCE/ODIHR annunciò che l’aver indetto un referendum meno di un mese dallo svolgimento era già di per sé un elemento che ne inficiava seriamente il risultato. OSCE/ODIHR, Kyrgyz Republic Constitutional Referendum, Political Assessment Report, op. cit.

<sup>292</sup> Nel 1998 già la Corte Costituzionale kirghisa si era occupata della questione su richiesta di membri dell’opposizione. Akaev aveva già partecipato alle elezioni presidenziali del 1991 e del 1995, di fatto svolgendo già il numero massimo di due mandati. La Corte Costituzionale stabilì con Sentenza n. 91 del 7 settembre 1998 che, benché il limite dei mandati fosse due, Akaev avrebbe potuto partecipare alle elezioni del 2000 poiché all’epoca della prima elezione non era ancora in vigore la Costituzione, che fu adottata solo nel 1993. Sugerì però che il Presidente lasciasse il suo incarico almeno due anni prima il termine naturale dell’eventuale terzo mandato (nel 2003) per non rimanere alla Presidenza più di dieci anni dopo l’adozione del testo costituzionale. La Corte specificò anche che il suo era un suggerimento, e non un vincolo legislativo.

referendum l'86,68% degli aventi diritto al voto ed il 76,61% approvò il primo quesito, mentre il 78,74% il secondo quesito.

La Costituzione era così di fatto completamente trasformata: la *Jogorku Kenesh* tornava ad essere monocamerale con 75 membri eletti col metodo maggioritario in collegi uninominali (Art. 54 §2), eliminando completamente la parte proporzionale di lista e riducendo sensibilmente, come già analizzato, il ruolo dei partiti. Il sistema prevedeva un doppio turno qualora nessuno dei candidati avesse raggiunto il 50% più uno dei voti. Tornava in capo al Parlamento il potere di concedere la fiducia al Primo Ministro, nominato dal Presidente, ed ai membri del Governo, nominati dal Presidente su indicazione del Primo Ministro. Rimaneva invece al Presidente il potere esclusivo di indire referendum ed adottare decreti legge aventi forza di legge, che però avrebbero potuto essere bloccati dal Parlamento, qualora i quattro quinti dei suoi membri avessero votato a favore dell'abrogazione (Art. 66 §5). Era riconosciuto al Presidente il potere di modificare le leggi approvate dal Parlamento, senza stravolgerne il contenuto, prima di promulgarle (Art. 64). Veniva inoltre aggiunta una clausola (Art. 53 §2) con la quale veniva riconosciuta agli ex presidenti, al consorte ed ai figli, immunità per qualsiasi reato penale ed amministrativo connesso con l'attività svolta durante il mandato presidenziale<sup>293</sup> e veniva in più garantito il mantenimento e la protezione degli stessi a carico dello Stato<sup>294</sup>.

L'Art. 63 conferiva nuovamente al Presidente il potere di sciogliere il Parlamento in particolari casi: qualora fosse stato deciso tramite referendum, qualora il Parlamento avesse rigettato tre volte consecutive la nomina a Primo Ministro proposta dal Presidente<sup>295</sup> e in ogni altro caso in cui vi fossero stati disaccordi insormontabili tra la *Jogorku Kenesh* ed altri organi dello Stato: di

---

<sup>293</sup> Particolare anche l'aggiunta del consorte e dei figli. A. Dukenbaev e W. Hansen, *Understanding Politics in Kyrgyzstan*, Demstar Research Report n. 16, settembre 2003.

<sup>294</sup> Art. 53 §3. Questo comma venne poi rimosso con il referendum del 2007.

<sup>295</sup> Tale potere è ribadito anche all'art. 71 §4.

fatto il Presidente aveva facoltà di sciogliere il Parlamento in ogni momento ed a suo insindacabile giudizio<sup>296</sup>. L'Art 68 inoltre conferiva al Parlamento dissolto la possibilità di delegare i poteri legislativi al Presidente per la durata di massimo un anno, senza necessità che il successivo Parlamento (che poteva anche non essere eletto per un periodo massimo di un anno) convertisse in legge i decreti presidenziali.

Lo stesso Bakiev fu molto attivo nelle modifiche costituzionali: il 9 novembre 2006 ed il 15 gennaio 2007 entrarono in vigore due riforme costituzionali che di fatto erano dei compromessi con l'opposizione anche alla luce delle proteste di piazza dell'inizio di novembre 2006<sup>297</sup>. Con l'approvazione di questi emendamenti costituzionali il Parlamento incrementava i propri membri fino a 90 ed il sistema elettorale passava da maggioritario puro in collegi uninominali, ad un sistema misto dove la metà dei seggi sarebbe stata attribuita sempre con lo stesso sistema, mentre l'altra metà sarebbe stata assegnata su base proporzionale con liste partitiche ed un unico collegio nazionale, aumentando quindi automaticamente il potere dei partiti. Veniva inoltre stabilito che qualora uno dei partiti avesse avuto la maggioranza dei seggi avrebbe avuto in automatico il potere di formare il nuovo Governo, sempre con il consenso e l'approvazione del Presidente, mentre qualora non vi fosse stato un partito maggioritario sarebbe spettato al Presidente scegliere da quale partito designare il Primo Ministro. Il Parlamento acquisiva il potere di approvare le nomine presidenziali alle cariche di Presidente della Banca Centrale, della Commissione Elettorale Centrale e di Procuratore Generale<sup>298</sup>. Il Servizio di Sicurezza Nazionale

---

<sup>296</sup> T. Ibraimov, *Referendum Results in Kyrgyzstan*, Center of Political and Legal Studies, 2007 disponibile su: <http://www.eurasianhome.org/>

<sup>297</sup> P. Sinnott, *Kyrgyzstan, a Political Overview*, in *American Foreign Policy Interests* n. 29, novembre 2007, p.429.

<sup>298</sup> G. Iskakova, *Constitutional Reform and Power of the Highest Government Bodies in Kyrgyzstan: a New Balance?*, 2009, disponibile su: <http://www.ipp.kg/en/analysis/>

sarebbe passato sotto il controllo diretto del Governo e la procedura di impeachment del Presidente avrebbe d'ora in poi richiesto non più i due terzi dei membri del Parlamento per essere approvato, ma i tre quarti: il potere presidenziale rimaneva comunque quasi non controllabile<sup>299</sup>.

In ogni caso la Corte Costituzionale il 14 settembre 2007 rimosse entrambe le revisioni costituzionali dichiarandole incostituzionali a causa di numerosi vizi procedurali e ripristinò la versione costituzionale del 2003<sup>300</sup>.

Il Presidente, utilizzando come pretesto legale la decisione della Corte Costituzionale decise di indire un nuovo referendum che si sarebbe tenuto il 21 ottobre 2007 con due quesiti: il primo avrebbe chiesto se approvavano la nuova versione della Costituzione ed il secondo se approvavano il nuovo codice elettorale. Secondo la Commissione Elettorale Centrale si recò alle urne l'80,64% degli aventi diritto, con il 75,4% che si esprime a favore per il primo quesito ed il 75,45% che si esprime a favore per il secondo<sup>301</sup>. Vennero di fatto confermate le modifiche costituzionali precedentemente approvate e dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale, con alcune eccezioni minori: veniva per esempio istituita una soglia di sbarramento del 5% per la parte proporzionale ed in base all'Art. 72 §3 veniva imposto che non ci fossero nelle liste delle candidature più del 70% di persone dello stesso sesso, che almeno il 15% fosse più giovane di 35 anni e che sempre almeno il 15% fosse composto da rappresentanti di minoranze. Tale impianto legislativo, seppur interessante ed abbastanza originale e

---

<sup>299</sup> A. Nussberger, *Comments on the Constitutional Situation in the Kyrgyz Republic*, Commissione di Venezia, 6 dicembre 2007.

<sup>300</sup> Sentenza n. 51 del 14 settembre 2007 della Corte Costituzionale. Vedi B. Pannier, *Kyrgyzstan: Court Ruling Restores 2003 Constitution*, in *RFE/RL*, 17 settembre 2007 e *Kyrgyzstan is Back to Akaev's Constitution*, in *Kyrgyz Weekly Live Journal*, 15 settembre 2007, disponibile su: <http://www.kyrgyz-weekly-e.livejournal.com/> e E. Marat, *March and After: What Has Changed? What Has Stayed the Same?*, in *Central Asia Survey* n. 27, op. cit.

<sup>301</sup> Dati ufficiali della Commissione Elettorale Centrale, disponibile in *Slovo Kirgizstana*, 23 ottobre 2007, p.3.

all'avanguardia in Asia centrale, era comunque troppo complesso e di difficile attuazione<sup>302</sup>.

### **3.4. Dalla Presidenza Akaev ai giorni nostri**

Il Presidente Akaev salì al potere nel 1991 come compromesso tra le fazioni dominanti il periodo finale dell'Unione Sovietica e fu in grado di diventare il *leader* indiscusso mettendo al vertice delle strutture statali suoi fedelissimi, formando in questo modo un forte sistema clientelare. Allo stesso tempo, essendo di provenienza settentrionale, favorì i suoi coregionali riuscendo ad eliminare quasi completamente le rappresentanze in tutti i rami governativi dei cittadini provenienti dal sud e convogliando gran parte dei fondi verso nord. Questa divisione nord-sud, già presentata precedentemente, fu utilizzata dal Presidente per mantenere stretti a sé i cittadini del nord, ed è cresciuta anno dopo anno sino almeno al 2005. Tale divisione è tuttora una realtà politica ed economica che si è sviluppata durante i secoli ma che ha visto il suo culmine proprio nel periodo sovietico quando i Russi hanno trattato in modo completamente diverso le popolazioni del nord rispetto a quelle del sud. Fu così che il nord divenne completamente russificato, anche grazie al continuo contatto che a partire dal XIX secolo è stato senza interruzioni, e che rese quelle popolazioni integrate durante il XX secolo nel sistema educativo e politico russo, mentre il sud rimase generalmente più tradizionale e religioso, e restio a russificarsi. Non è però facile identificare nel dettaglio quali siano state le conseguenze politiche di tale divisione ed in alcuni casi, a discapito della situazione di totale divisione, la politica non ha risentito di ciò; infatti le alleanze politiche hanno superato le fratture regionali

---

<sup>302</sup> A. Nussberger lo definisce «unnecessarily complicated», *Comments on the Constitutional Situation in the Kyrgyz Republic*, op. cit.

e le élite del nord e del sud hanno spesso oltrepassato le reciproche ritrosie trovando interessi comuni<sup>303</sup>.

Sotto la Presidenza Akaev la capitale del nord, Bishkek, divenuta capitale dell'intero Stato, ha rappresentato il centro indiscusso della politica, così come dell'economia del Paese, mentre il sud è stato quasi dimenticato dai programmi governativi. Solo un'incursione nel sud dal vicino Uzbekistan del Movimento Islamico dell'Uzbekistan (IMU), nel 1999, portò il Governo a stanziare notevoli fondi per programmi finalizzati allo sviluppo: fondi che ben presto però vennero dirottati altrove visti gli scarsi risultati. Si può quindi sintetizzare che negli anni della Presidenza Akaev le *leadership* economiche e politiche del sud vennero palesemente emarginate e la popolazione vide continuamente calare vistosamente il proprio tenore di vita, facendo sorgere notevole malcontento. Non è una sorpresa scoprire che gran parte delle forze di opposizione fossero del sud e che i principali *leader* critici nei confronti del Presidente e del Governo, come Omurbek Tekebaev, fossero anche loro del sud. Del tutto trascurati dal nord furono inoltre alcuni *leader* locali che sembrarono inizialmente interessati solo a competere politicamente a livello regionale e che poterono godere di notevole seguito e furono in grado negli anni di riscuotere successo anche nelle élite kirghize.

La divisione nord-sud non era poi l'unica frattura politica presente. Alla fine degli anni '90 sorsero numerose fratture all'interno delle stesse élite del nord del Paese non appena Akaev tentò di consolidare il proprio potere attraverso l'azione di pochi alleati scelti, molto spesso parenti o comunque vicini alla famiglia, che mise a capo dei settori vitali dello Stato. Questa scelta, che in automatico eliminò molti dei suoi precedenti sostenitori, portò alcuni suoi rivali a manifestare lo scontento e ad avvicinarsi ad alcuni precedenti alleati; un caso su tutti fu quello di Feliks Kulov, un Kirghiso russificato, per

---

<sup>303</sup> M. Ryabkov, *The North-South Cleavage and Political Support in Kyrgyzstan*, in *Central Asian Survey* n.27, 2008, pagg. 302-305.



anni nei servizi di sicurezza, che fu capace di attrarre un numeroso seguito soprattutto nelle aree urbane e tra la minoranza russa.

Akaev non aveva forze di sicurezza repressive sul genere di quelle usate dal Presidente Karimov per eliminare l'opposizione in Uzbekistan ed allo stesso tempo era lui a non volerle essendo propenso a non apprezzare quel genere di sistema autoritario. Si era sempre presentato come un politico liberale agli occhi dei partner occidentali ed aveva sempre provato a mostrare il Kirghizistan come un'isola democratica all'interno di un'Asia centrale autoritaria.

Akaev era stato in grado di consolidare il suo potere politico durante tutti gli anni '90 attraverso l'uso di strumenti democratici quali il referendum e riportando in capo alla Presidenza numerosi poteri. I risultati non minarono la forza e la popolarità del Presidente che però dal 2000 cambiò il suo indirizzo. Lanciò alcune persecuzioni nei confronti dei leader dell'opposizione, in particolare Feliks Kulov e Daniyar Usenov: con il primo condannato per abuso d'ufficio ed incarcerato nel 2001, ed il secondo incarcerato per alcuni reati fiscali nel 2002. I numerosi brogli elettorali del 2000 e l'incarcerazione del principale oppositore di Akaev danneggiarono in modo palese la sua reputazione internazionale nonostante il suo appoggio all'intervento in Afghanistan degli Stati Uniti e la disponibilità ad ospitare una base della coalizione militare.

Per quanto vi fossero state sporadiche proteste nel 2000 in seguito alle manipolazioni commesse durante le elezioni, la figura del Presidente non venne mai realmente minacciata anche se iniziò una fase in cui gradualmente scemò l'appoggio di cui godeva, soprattutto all'interno della burocrazia statale, delle élite del nord come del sud, e delle forze di sicurezza. Una buona

parte di tale impopolarità può essere certamente attribuita agli eventi nel remoto distretto di Aksy nel 2002<sup>304</sup>.

All'inizio del 2002 il Governo sembrò intenzionato a diventare più autoritario probabilmente credendo che l'appoggio dato agli Stati Uniti in campo internazionale permettesse maggiore azione in ambito domestico. Fu così che il Governo favorì l'arresto ed il processo nei confronti di un membro del Parlamento, Azimbek Beknazarov, che aveva guidato nei mesi precedenti la protesta contro il trattato tra il Kirghizistan e la Cina che consegnava a quest'ultima alcuni territori precedentemente contesi. Il 17 marzo 2002, quando alcuni dimostranti stavano cercando di raggiungere altri manifestanti nella città di Kerben, la polizia aprì il fuoco nonostante fosse una protesta pacifica e senza armi. Da ciò scaturì in tutto il Paese una forte indignazione che favorì dimostrazioni di massa soprattutto nel sud e che vennero difficilmente contenute dalle autorità: l'obiettivo dei manifestanti era il riconoscimento da parte delle autorità dell'errore di Aksy, che fosse fatta giustizia e che vi fosse maggior attenzione nei confronti delle popolazioni residenti nel meridione. Non vi erano quindi inizialmente richieste né di dimissioni né di sostituzione del Presidente, ma col passare dei mesi le richieste si fecero sempre maggiori, soprattutto a causa della ferrea opposizione da parte del Governo rispetto a tutte le pretese: solo un accordo tra le autorità e Beznazarov riuscì a scongiurare una marcia dei manifestanti verso Bishkek che avrebbe potuto avere conseguenze imprevedibili<sup>305</sup>.

La crisi di Aksy fu la dimostrazione della debolezza del regime e della misura in cui Akaev ed il suo entourage fossero ormai completamente

---

<sup>304</sup> M. B. Olcott, *Lessons of the Tulip Revolution*, 7 aprile 2005, disponibile su: <http://carnegieendowment.org/publications/>, D. Lewis, *The temptations of Tyranny in Central Asia*, 2008, B. Tursunkulova, *The Power of the Precedent?*, in *Central Asia Survey* n.27, 2008, pagg. 349-362.

<sup>305</sup> International Crisis Group, *Kyrgyzstan's Political Crisis: an Exit Strategy*, in *Asia Report* n. 37, 2002.

incapaci di interpretare i sentimenti popolari, soprattutto del sud. Fu durante la fase finale delle proteste di Aksy che per la prima volta furono richieste le sue dimissioni e da quel momento sino al 2005 tale richiesta sarà continua.

Risolta la crisi, le proteste di massa rientrarono ed al di fuori di Aksy la situazione si tranquillizzò sensibilmente. Dopo tale fatto però risultarono palesi tre principali conseguenze che avranno grande importanza per la nascita delle proteste del 2005; in primo luogo la popolazione si rese conto della debolezza dello Stato di fronte ad azioni di massa organizzate: l'uso della forza da parte governativa avrebbe potuto portare a defezioni negli apparati di sicurezza; In secondo luogo Aksy rappresentò davvero la prova generale per i manifestanti di come agire durante un'eventuale protesta mirante a sfociare in un colpo di Stato o in un cambio di regime: fu sperimentato per esempio che il blocco delle principali arterie stradali, in un paese dove le infrastrutture sono carenti, e ciò avrebbe significato bloccare i rapporti tra nord e sud mettendo in crisi il Paese. Inoltre le forti relazioni quasi tribali ancora presenti nel sud permettevano di raggiungere un livello di mobilitazione generale inaspettato in uno Stato ancora fortemente arretrato. E terzo, la polizia perse la totale fiducia nei confronti della Presidenza dopo che vennero inscenati alcuni processi ai poliziotti coinvolti nel massacro di Aksy: si sentirono traditi e arrivarono addirittura a scioperare facendo capire che in una successiva situazione avrebbero potuto abbandonare la parte governativa<sup>306</sup>. Come ultima conseguenza dei fatti di Aksy, seppur non di portata generale, il Primo Ministro Kurmanbek Bakiev, dichiaratosi del tutto estraneo al massacro, ed in conflitto col Presidente Akaev sulle misure da adottare, fu costretto alle dimissioni diventando un ulteriore rivale di quest'ultimo.

---

<sup>306</sup> International Crisis Group, *The Politics of Police Reform in Central Asia*, in *Asia Report* n. 42, 2002.

Akaev propose una modifica della Costituzione all'inizio del 2003; quella che sembrava inizialmente l'azione del Presidente per sviluppare l'unità nazionale e riacquistare la fiducia delle élite e della popolazione si dimostrò un tentativo per apportare le modifiche utili ad aumentare il potere personale. Tale fatto, unito al blocco della candidatura di Usen Sydykov nelle elezioni suppletive di Kara-Kulja, dopo che aveva apparentemente vinto il primo turno, causò, seppur limitatamente a quell'area, numerose proteste che sfociarono in violenza, portando i manifestanti a prendere il controllo del palazzo governativo della regione e a prendere in ostaggio lo stesso governatore<sup>307</sup>. Queste proteste rimasero isolate alla regione di Kara-Kulja ma dimostrarono una volta di più che ormai il Governo non era in grado di tenere sotto controllo la situazione.

Un altro fattore importante in Kirghizistan ed in generale in tutti i paesi ex sovietici (soprattutto in quelli che hanno vissuto rivoluzioni colorate di successo o fallite) è certamente la gestione della successione da parte del detentore del potere uscente<sup>308</sup>: tale tema ha dominato la vita politica kirghisa a partire dal 2003. Verso la fine del 2004 Akaev non aveva ancora saputo indicare un suo favorito alla successione che potesse ricompattare le élite ed allo stesso modo ripristinare nei suoi confronti un buon livello di fiducia sia in ambito domestico che internazionale.

Esattamente come in Georgia le elezioni che in Kirghizistan hanno portato alla *Rivoluzione dei Tulipani* erano parlamentari. Una delle differenze principali rispetto alla Georgia era il sistema elettorale per scegliere i rappresentanti in Parlamento: se in Georgia il sistema prevedeva il 50% dei seggi assegnati su base proporzionale e l'altra metà su base maggioritaria, in Kirghizistan tutti i 75 seggi erano assegnati su base maggioritaria in collegi

---

<sup>307</sup> International Crisis Group, *Political Transition in Kyrgyzstan: Problems and Prospects*, in *Asia Report* n. 81, 2004, pagg 21-22.

<sup>308</sup> H.E. Hale, *Democracy or Autocracy on the March? The Colour Revolutions as Normal Dynamics of Patronal Presidentialism*, in *Communist and Post-Communist Studies* n.39, 2006, pagg. 305-329.

uninominali (vedi 3.3.2.). Si sarebbe votato il 27 febbraio 2005 ed il secondo turno si sarebbe svolto due settimane dopo, il 13 marzo.

Nel 2005 la popolazione kirghisa era composta da circa cinque milioni e ciò significava che ogni collegio elettorale sarebbe stato composto approssimativamente da 67.000 persone: ciò avrebbe reso certamente il legame tra eletto ed elettori stretto ma altrettanto le figure di spicco locale, sia in ambito economico sia in ambito politico, sarebbero state notevolmente avvantaggiate. Inoltre l'assenza della parte proporzionale indeboliva fortemente il ruolo dei partiti e rafforzava il ruolo dei candidati indipendenti. Non è agevole comprendere se Akaev avesse consciamente scelto quel sistema elettorale comprendendone i vantaggi ed i difetti: se era certamente più facile gestire i funzionari locali ed i singoli candidati, era ovviamente più difficile poter gestire i voti, manipolandoli, da parte della Commissione Elettorale Centrale<sup>309</sup>.

Sempre in base agli emendamenti costituzionali approvati anche tramite referendum nel 2003 Akaev sarebbe rimasto in carica sino al 2005 quando, in ottobre, e cioè solo pochi mesi dopo le elezioni parlamentari, si sarebbero svolte le elezioni presidenziali per scegliere il successore. Si possono quindi scorgere le similitudini rispetto al caso georgiano: le elezioni parlamentari sembravano un banco di prova per le opposizioni per testare il proprio potenziale e per poter capire chi fosse il leader maggiormente apprezzato che avrebbe poi conteso la Presidenza<sup>310</sup>.

Le elezioni avvennero in un contesto molto più repressivo rispetto al caso georgiano ed ucraino: non va dimenticato che Akaev era ormai al potere da circa quindici anni e che per quanto gli fosse impedito tecnicamente

---

<sup>309</sup> L'adozione degli emendamenti costituzionali e della legge elettorale, approvati poi con referendum nel febbraio del 2003, spingono difficilmente a pensare che le scelte siano state fatte alla luce dei fatti successivamente avvenuti in Georgia ed in Ucraina.

<sup>310</sup> H. Toursunof, *Kyrgyzstan: Akaev's Iron Constitution*, in *Transition Online*, 11 febbraio 2003.

di correre per il terzo mandato avrebbe difficilmente accettato di lasciare il potere.

La sempre maggiore politica repressiva ed il nuovo sistema elettorale contribuirono a rendere sostanzialmente inutile la competizione per i partiti d'opposizione. A differenza dell'Ucraina, dove fu costruita una coalizione prima delle elezioni e tutti i principali candidati d'opposizione si avvicinarono ad essa o della Georgia dove vi furono diversi movimenti e partiti, in Kirghizistan le elezioni furono caratterizzate da scontri tra singoli individui, sempre espressioni di élite. Riassumendo non furono presenti né coalizioni di opposizione né partiti che sembrassero avere gli stessi obiettivi politici pur mantenendo le proprie specifiche caratteristiche. Ecco uno dei motivi principali che rese il caso kirghiso diverso da quello georgiano o ucraino.

Secondo alcuni studiosi<sup>311</sup> il gruppo più importante emerso in quel periodo fu il Movimento Popolare del Kirghizistan (MPK) che però non fu in grado di portare avanti tematiche nazionali e di formare un vero e proprio programma oltre a non avere una figura carismatica che lo rappresentasse. Altro partito di spicco fu il Partito "Patria", formato dalla diplomatica Roza Otunbayeva, oppure il Partito "Nuova Direzione" oltre ai partiti più tradizionali quali il Partito Comunista ed il partito "Dignità" guidato da Feliks Kulov, ex alleato di Akaev ed incarcerato nel 2001. Vi furono ovviamente anche partiti filo-governativi tra i quali "Avanti Kirghizistan", guidato dalla figlia di Akaev e "Giustizia"<sup>312</sup>.

Akaev fece quanto possibile per ottenere un buon risultato elettorale che gli permettesse di rimanere in carica o comunque al potere oltre il 2005. Per prima cosa le libertà concesse ai media peggiorarono sempre di

---

<sup>311</sup> S. Radnitz, *What Really Happened in Kyrgyzstan?*, in *Journal of Democracy* n. 17, 2006, pagg. 132-146.

<sup>312</sup> R. Abazov, *The Parliamentary Elections in Kyrgyzstan*, in *Electoral Studies* n. 26, febbraio-marzo 2005, pagg. 507-533.

più negli anni precedenti le elezioni rendendo difficile per gli esponenti d'opposizione avere accesso ai mezzi di comunicazione. Inoltre il regime utilizzò numerosi metodi per eliminare i rivali, per esempio Feliks Kulov, una delle figure più seguite dalla popolazione kirghisa, essendo incarcerato dal 2001 fu impossibilitato a partecipare alla competizione elettorale. Anche Roza Otunbayeva non fu ammessa come candidata poiché rimasta all'estero per troppo tempo durante la campagna elettorale: era in quel periodo a capo della delegazione kirghisa all'ONU. Per ultimo il regime usò i metodi classici d'intimidazione nei confronti della popolazione per impedire che venissero coinvolti dai partiti non governativi e dall'opposizione<sup>313</sup>.

Le autorità cercarono di rendere il clima intimidatorio ed interpretarono in modo parziale le regole elettorali col fine di creare delle barriere per i candidati di opposizione. Il giorno delle elezioni i brogli furono abbastanza limitati e furono assegnati solamente 33 dei 75 seggi: non è facile stabilire quanti fossero filo-governativi ma fu chiaro sin da subito che la popolazione non avrebbe accettato impassibilmente i risultati. Scoppiarono così le prime tensioni e le prime manifestazioni a cavallo tra il primo e secondo turno, che poi sfociarono in vere e proprie proteste di massa al termine del secondo turno quando furono palesi, e superiori al primo turno, i brogli e gli interventi per manipolare i risultati.

Lo scenario post elettorale in Kirghizistan si presentò totalmente diverso da quello in Georgia ed in Ucraina: le proteste non erano pacifiche nè organizzate e non avevano luogo principalmente nelle capitale. Inoltre, essendo iniziate prima del secondo turno, erano di difficile interpretazione. Intercorsero due settimane tra il primo ed il secondo turno e in 42 collegi uninominali il risultato non era stato deciso al primo turno: non si poteva

---

<sup>313</sup> OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Kirghizistan, Elezioni parlamentari del 27 febbraio e del 13 marzo 2005, Final Report del 20 maggio 2005 disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/kyrgyzstan/>.

ancora comprendere quale sarebbe stato il risultato definitivo; queste dimostrazioni potevano quindi essere definite preventive con l'obiettivo di impedire al Governo di manipolare il risultato finale. Si può concludere quindi che la *Rivoluzione* scoppiò tra i due turni poiché, in base a quanto avvenuto nel primo turno, era chiaro che sarebbero stati manipolati i risultati anche durante il secondo turno. Vennero identificate dagli osservatori dell'OSCE/ODIHR addirittura tecniche quasi obsolete di frode elettorale che difficilmente sarebbero state riscontrate se non fosse stata chiara la difficoltà in cui si trovava il regime<sup>314</sup>.

Dopo la seconda consultazione elettorale le proteste iniziarono ad aumentare, sia di numero sia di intensità. Come in Georgia l'obiettivo erano le dimissioni del Presidente. A differenza della *Rivoluzione delle Rose* però non emerse nell'immediato una *leadership* partitica forte che organizzasse la protesta decisa, ma non violenta, e fu così che si alternarono forme di ribellione con aspetti tipici delle rivolte che in alcuni casi portarono al vero e proprio assedio di palazzi governativi, e manifestazioni pacifiche alle quali partecipavano donne e bambini. Non ci sono state in questo periodo figure d'opposizione paragonabili a quelle di Burjanadze, Zhvania o Saakashvili in Georgia o a Yushenko e alla Timoshenko in Ucraina e ciò non solo ha creato problemi organizzativi poiché ogni persona che rappresentava anche una minima parte dell'opposizione si sentiva in diritto di organizzare una qualsiasi forma di protesta sconnessa dalle altre, ma anche perché i negoziati senza delle persone di riferimento non erano in alcun modo possibili: Akaev non era in grado di capire con chi parlare e se quel qualcuno sarebbe poi stato in grado di mettere in pratica quanto deciso. Sia Shevardnadze che Kuchma sapevano

---

<sup>314</sup> Soprattutto intimidazione degli elettori e "ballot box stuffing", vedi OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Kirghizistan, *Final Report*, del 20 maggio 2005 op. cit. disponibile su: <http://www.osce.org/-odihr/elections/kyrgyzstan/>.



perfettamente con chi negoziare e che qualsiasi cosa sarebbe stata decisa sarebbe in qualche modo stata rispettata.

Anche le forti differenze regionali portarono a conseguenze differenti rispetto all'Ucraina: in quest'ultimo Stato le frodi furono commesse soprattutto nelle regioni dove le forze collegate al regime erano particolarmente forti mentre in Kirghizistan le manipolazioni avvennero ovunque all'interno del Paese anche se la sensazione fu che nel sud raggiunsero un livello senza precedenti: anche in questo caso non fu fortuito il fatto che le dimostrazioni presero avvio nel sud e proseguirono in maniera più determinata proprio là; a Bishkek, la capitale, i tumulti furono molto meno sensibili di quelli che avvennero a Osh o Jalalabad, nel sud.

A differenza della Georgia e dell'Ucraina dove le opposizioni furono in grado di presentarsi compatte e con richieste immediatamente chiare, i dimostranti kirghisi si presentarono totalmente divisi e anche le richieste sembrarono essere di diversa portata; I gruppi giovanili manifestarono contro i brogli elettorali chiedendo di fatto la ripetizione delle consultazioni, nel sud fu chiesta, come prevedibile, maggiore considerazione delle istanze meridionali del Paese ed un maggiore coinvolgimento nella gestione del potere unito alla concessione di alcune forme di autonomie mentre le popolazioni rurali sembrarono più preoccupate dalla povertà e dalla corruzione.

Col passare dei giorni e senza che vi fossero dei reali sviluppi sembrò chiaro che gli eventi avrebbero preso un corso diverso rispetto a quelli di Georgia ed Ucraina: continuarono per esempio le proteste che assumevano sempre più i contorni della lotta armata, anche se principalmente contro i palazzi e le proprietà, piuttosto che nei confronti delle persone, e lo sbocco naturale della situazione sembrò sempre più una guerra civile piuttosto che una transizione pacifica e democratica come quelle delle *Rivoluzioni delle Rose ed Arancione*.

Per quel che riguarda i dati delle consultazioni elettorali l'incertezza proseguì a lungo tanto che a Bishkek si instaurarono due presunti Parlamenti che rappresentavano gli interessi popolari: uno guidato dal leader d'opposizione Kurambek Bakiev e l'altro guidato dai sostenitori di Akaev. Tale situazione di stallo venne sbloccata dal riconoscimento, il 28 marzo 2005<sup>315</sup>, da parte della Commissione Elettorale Centrale del Parlamento guidato da Bakiev: questo fu probabilmente il momento in cui sembrò chiaro che Akaev non aveva più il controllo degli apparati statali e così il 4 aprile decise di lasciare lo Stato per Mosca, dove l'11 aprile firmò le sue dimissioni mettendo fine a quindici anni di controllo del potere ininterrotto.

Le dimissioni di Akaev avrebbero dovuto sbloccare la situazione ma così non fu; a differenza della Georgia dove Saakashvili fu in grado di conquistare la fiducia popolare e di presentarsi come il leader indiscusso della Rivoluzione o dell'Ucraina dove Yushenko venne indicato sin da subito come colui che avrebbe dovuto prendere il potere, in Kirghizistan niente di tutto ciò avvenne, lasciando quindi il Paese nel caos più totale.

La lotta per il potere fu inoltre esasperata dal *cleavage* geografico; Akaev era del nord e le manifestazioni di protesta che ne avevano provocato la caduta erano avvenute particolarmente nel sud: sembrò così naturale che a succedere al Presidente fosse un cittadino della parte meridionale del Paese. La figura che probabilmente avrebbe saputo assumere repentinamente la guida dell'opposizione era Feliks Kulov che nel frattempo era stato scarcerato, ma la sua provenienza settentrionale l'avrebbe reso immediatamente invisibile a gran parte della popolazione meridionale nonostante la sua estraneità rispetto al precedente regime. Kurmanbek Bakiev, il leader del Parlamento ed ex Primo Ministro di Akaev sembrò quindi diventare il pretendente principale: proveniente dalla parte meridionale del Paese era certamente il più gradito a

---

<sup>315</sup> Comunicato ufficiale n. 65 della Commissione Elettorale Centrale del 28 marzo 2005, disponibile in *Slovo Kirgizstana*, p.3

sud anche se risultò probabile che uno scontro tra lui e Kulov avrebbe lacerato il Kirghizistan. La rinuncia di Kulov, che avrebbe assunto il ruolo di Primo Ministro sotto la Presidenza di Bakiev<sup>316</sup> riuscì a ricomporre i rischi di una possibile guerra civile.

### **3.5. Posizione geostrategica, relazioni estere e ONG**

Le sfide strategiche del Kirghizistan sono state completamente diverse rispetto a quelle della Georgia e dell'Ucraina. Come la Georgia ed a differenza dell'Ucraina, il Kirghizistan non ha mai avuto notevoli risorse naturali e diversamente dagli altri due Stati la sua posizione non ne ha mai reso uno stato necessario al transito di gas o petrolio. Almeno inizialmente non vi erano particolari fattori che rendessero il Kirghizistan interessante agli occhi dell'Europa o degli Stati Uniti. In più la distanza sia dalle capitali europee sia da Washington e la vicinanza geografica, oltre che storica, alla Russia ed in buona parte anche alla Cina la rendevano terreno privilegiato "di conquista" di una di queste due potenze. La geografia impediva che il Kirghizistan potesse diventare una nuova Georgia o una nuova Ucraina e soprattutto Akaev sembrava intenzionato a concedere molto meno spazio alle potenze straniere di quanto Shevardnadze o Kuchma avessero fatto. Negli anni '90 Akaev

---

<sup>316</sup> Kurmanbek Bakiev è nato il 1° agosto 1949 nelle vicinanze di Jalalabad, in una parte centrale del Kirghizistan, considerata però a tutti gli effetti nel meridione. Fu in grado, dopo essersi laureato come ingegnere elettrico, di arrivare a capo della più grande azienda elettrica del Paese nel 1990. subito dopo l'indipendenza divenne vice Presidente della regione di Jalalabad fino a diventarne, nel 1995 su nomina di Akaev, il governatore. Tra il dicembre del 2000 ed il maggio del 2002 Bakiev assunse la carica di Primo Ministro che lasciò a seguito dei fatti di Aksy del 2002. Il 24 marzo 2005, a seguito della *Rivoluzione dei Tulipani* il Parlamento kirghiso lo nominò Presidente al posto di Akaev, cambiò che poi fu confermato dalle elezioni presidenziali del 10 luglio 2005, quando fu eletto con l'88,9% dei voti.

sviluppo fortemente le relazioni con Mosca dichiarando più volte che l'unica potenza che avrebbe ricevuto attenzione da parte sua sarebbe stata la Russia<sup>317</sup>.

Questi commenti, così come la direzione presa inizialmente dal Kirghizistan in politica estera, vanno considerati all'interno del contesto dei primi anni '90 quando non era ancora chiaro il ruolo che avrebbe assunto la Russia dopo la fine dell'Unione Sovietica e quando non era in alcun modo possibile pensare per le Repubbliche centroasiatiche di abbandonare l'influenza di Mosca per passare sotto all'influenza di qualche altra potenza oppure di cercare l'integrazione nella politica internazionale e nell'economia mondiale.

Il ruolo del Kirghizistan sullo scacchiere mondiale è cambiato completamente agli inizi del XXI secolo non tanto per il potere riacquisito dalla Russia ma per l'interesse che questo Stato ha saputo suscitare da parte degli Stati Uniti dopo gli attacchi dell'11 settembre 2001. Questi eventi hanno reso evidente l'importanza del Kirghizistan come stato musulmano (ragionevolmente secolarizzato) e come Stato a poche ore di volo dal territorio afgano e pakistano. È per questo che la collaborazione tra l'amministrazione Akaev e quella Bush su un buon numero di questioni principalmente incentrate sulla sicurezza, come l'apertura della base aerea a Manas, non distante da Bishkek, hanno reso per Akaev centrali le relazioni internazionali con l'Occidente. È forse a causa di ciò che a partire dal 2001 ha reso il regime sempre meno democratico: l'appoggio dato agli Stati Uniti lo rendeva sicuro che nessun Paese occidentale avrebbe in qualche modo interferito con gli affari interni.

È in questa ottica che può essere interessante analizzare il ruolo delle ONG straniere nella *Rivoluzione dei Tulipani*. Numerosi autori hanno

---

<sup>317</sup> «Non importa quali nuove relazioni creiamo ad est o ad ovest, non importa quanto grande sia la nostra necessità di entrare nella comunità economica dell'est, dell'ovest o mondiale, i nostri legami sono con la Russia. Essi sono speciali, lo saranno sempre ed è in quella direzione che poniamo le nostre priorità». Intervista rilasciata a FBIS il 29 maggio 1992.

descritto un ruolo attivo sia delle Ambasciate con sede a Bishkek, sia delle ONG, e tali interpretazioni sono state spesso riprese da Stati limitrofi, soprattutto Kazakistan ed Uzbekistan, ma anche Russia, per dimostrare l'attività "sovversiva" ed il carattere imperialista delle potenze occidentali<sup>318</sup>. In ugual misura alcune Organizzazioni Internazionali inizialmente (almeno fino a quando non risultò che la *Rivoluzione* non stava portando a cambiamenti democratici) apprezzarono e divulgarono l'idea di essere stati protagonisti della caduta del regime di Akaev. Lo stesso ex Presidente, una volta lasciato il potere, dichiarò più volte di ritenere colpevoli diverse nazioni occidentali<sup>319</sup>: probabilmente aveva molti motivi per presentare la situazione in questi termini, non ultima quella di non accettare le sue responsabilità nel fallimento del regime.

In realtà le ONG locali non furono certamente in grado di mobilitare le masse né di trasferire nel Paese il senso critico: non avevano reti abbastanza sviluppate né persone sufficienti per diventare parte attiva nelle proteste ed il fatto che spesso vi fossero dimostrazioni violente le spingeva a non prendere alcuna forma di iniziativa. Come alcuni politologi suggeriscono<sup>320</sup>, gran parte delle mobilitazioni del 2005 furono guidate dal ceto medio-borghese e dalle élite di medio livello soprattutto al di fuori di Bishkek, esattamente dove gran parte delle ONG non avevano alcuna influenza. Il 24 marzo, il giorno in cui il regime crollò, a Bishkek vi furono

---

<sup>318</sup> A. Peters, *US Money and Personnel Behind Kyrgyzstan's "Tulip Revolution"*, in *World Socialist Website*, op. cit., P. Shishkin, *In Putin's Backyard, Democracy Stirs – With US Help*, in *The Wall Street Journal*, 25 febbraio 2005 e C. S. Smith, *US Helped to Prepare the Way for Kyrgyzstan's Upspring*, in *New York Times*, 30 marzo 2005.

<sup>319</sup> L. Saralaeva, *Kyrgyzstan's Fading Romance with the West*, in *Reporting Central Asia* n. 296, 25 giugno 2004, disponibile su: <http://www.iwpr.net> e H. Toursunof, *Kyrgyzstan: no Exporting Democracy, Please*, in *Transition Online*, 14 giugno 2004, disponibile su: <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails>

<sup>320</sup> S. Radnitz, *What Really Happened in Kyrgyzstan?*, in *Journal of Democracy* n. 17, pag 133, op. cit.

numerose manifestazioni, ma le persone che ne presero parte erano essenzialmente provenienti da fuori città e quindi, sempre per quanto accennato prima, non collegate in alcun modo con le organizzazioni.

Le ONG internazionali furono attive soprattutto nel periodo elettorale cercando di fare pressioni affinché le elezioni si svolgessero secondo gli standard internazionali. La stessa Ambasciata americana fu a sua volta molto critica nei confronti dei brogli elettorali e non risparmiò forti reprimende verso il regime. Quasi tutte le ONG internazionali erano di origine statunitense e finanziate con fondi statali americani: basti pensare al *National Democratic Institute*, spesso oggetto di critica dagli esponenti governativi. La Fondazione Soros, molto presente e forte in Georgia, non ha invece avuto un ruolo di primaria importanza in Kirghizistan e non è stata certamente coinvolta nella campagna elettorale.

Gran parte delle ONG erano certamente a favore dell'opposizione e sostenevano progetti che in un certo senso ne seguivano le idee, ma non vi è stata alcuna prova che le opposizioni siano state finanziate direttamente, tanto che nel periodo tra il primo ed il secondo turno elettorale, quando realizzarono che il regime poteva essere rovesciato, provarono ad ottenere fondi direttamente dagli Stati Uniti e dalle ONG presenti, ma con risultati deludenti<sup>321</sup>. Certamente i fondi provenienti da Stati esteri, o da ONG collegate ad essi, furono molto più importanti per permettere che i pochi media indipendenti e liberi come MSN o *Radio Free Europe* continuassero la pubblicazione o le proprie trasmissioni.

### **3.6. Il Kirghizistan dopo la Rivoluzione**

Il sentiero dello sviluppo democratico in Kirghizistan si dimostrò sin da subito ben diverso da quello georgiano o ucraino: le elezioni durante il

---

<sup>321</sup> D. Lewis, *The temptations of Tyranny in Central Asia*, op.cit.

periodo della Presidenza Bakiev rimasero caratterizzate da frodi, manipolazioni ed intimidazioni e lo Stato continuò ad essere dominato da una piccola oligarchia politica fino agli eventi dell'aprile del 2010. La competizione politica rimase sostanzialmente molto ridotta, l'opposizione fu costantemente sottoposta a vessazioni da parte della leadership governativa e la società civile visse un periodo di estrema debolezza in quegli anni.

Mentre la competitività all'interno del sistema politico ne aveva guadagnato in Ucraina, per non dire il sistema politico e partitico democratico, in Kirghizistan la politica ed i partiti in generale sembrarono essere scarsamente organizzati lasciando alla sola compagine governativa le redini dello scenario. In Ucraina si giunse addirittura ad un cambio delle forze politiche alla guida del Paese che però mantennero come contrappeso proprio la parte sconfitta: in Kirghizistan non avvenne nulla di tutto ciò ed un uomo forte a capo di un regime venne sostituito da un altro uomo forte alla guida di un altro regime.

Dopo la *Rivoluzione dei Tulipani* e sotto la guida di Bakiev vi furono due elezioni presidenziali: la prima lo vide consolidare il suo potere attraverso un'elezione senza contestazioni ottenendo la vittoria con l'88,9% dei voti. Quattro anni dopo invece, pur essendo rieletto con il 76% dei voti, emerse notevole malcontento a causa dei limiti posti nei confronti delle forze d'opposizione che erano state in grado di competere con il Presidente.

Elezioni non competitive non sono necessariamente un elemento di prova della debolezza della democrazia ma nel caso kirghiso sono state sintomatiche di un problema di base ancora superiore. Il contrasto tra le elezioni del 2005, che videro Bakiev eletto senza alcun problema dopo le dimissioni di Akaev e quelle di quattro anni più tardi che invece resero palese la deriva non democratica che il paese stava seguendo, si dimostrò lampante e permise di comprendere la forte involuzione che stava attraversando il Paese.

Nel 2005 la Missione OSCE/ODIHR affermò che le elezioni presidenziali del 10 luglio «rappresentavano un tangibile progresso rispetto a

qualsiasi elezione precedente e si potevano ritenere abbastanza soddisfacenti, anche in relazioni ai brogli commessi nelle precedenti elezioni, pochi mesi prima»<sup>322</sup>. Quattro anni dopo il *report* iniziò con toni completamente diversi: «Nonostante alcuni elementi positivi... le elezioni presidenziali del 23 luglio 2009 non hanno raggiunto gli standard minimi previsti dall'OSCE per qualificarsi come elezioni democratiche» ed ancora: «il giorno del voto è stato costellato di problemi ed irregolarità»<sup>323</sup>.

La *Rivoluzione dei Tulipani*, sin dall'inizio, si dimostrò diversa da quel che è avvenuto a Tbilisi e Kiev, in modo particolare per quel che riguarda lo sviluppo democratico. Fu caratterizzata da maggior violenza e da un minor impulso democratico rispetto alle altre due. Per certi versi non fu mai chiaro che potesse rappresentare un taglio col passato e che potesse dare slancio ad una nuova stagione riformatrice; tuttavia le impressioni iniziali di alcuni studiosi furono entusiaste, ben più di quello che avrebbero dovuto, probabilmente per la prossimità temporale e politica rispetto alle altre due. Olcott, uno dei più grandi esperti di Kirghizistan, scrive nel marzo del 2005, nel bel mezzo della *Rivoluzione*, che gli eventi avvenuti prima in Georgia e poi in Ucraina erano strettamente connessi a quelli kirghisi: «per la terza volta in diciotto mesi» – afferma – «evidenti brogli elettorali hanno spinto un popolo a ribellarsi in uno degli Stati della CSI, e per la prima volta ciò è accaduto al di là degli Urali. La *Rivoluzione dei Tulipani* può addirittura essere considerata la più impressionante e portatrice di maggiore speranza rispetto alle altre due per gli effetti che potrebbe provocare in una regione tradizionalmente poco avvezza alla formazione di un sistema democratico forte e duraturo»<sup>324</sup>.

---

<sup>322</sup> OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Kirghizistan, Elezioni presidenziali del 10 luglio 2005, *Final Report*, 20 agosto 2005 disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>323</sup> OSCE/ODIHR, Missione di Osservazione Elettorale in Kirghizistan, Elezioni presidenziali del 23 luglio 2009 *Final Report*, 10 settembre 2009 disponibile su: <http://www.osce.org/odihr/elections/>

<sup>324</sup> M. B. Olcott, *Kyrgyzstan's Tulip Revolution*, in *Carnegie Endowment for International Peace Web Commentary*, 28 marzo 2005, disponibile su: <http://www.carnegieendowment.org/publications/>



Bakiev fu certamente meno attento allo sviluppo democratico, di quanto non fossero stati i regimi di Saakashvili e Yushenko nello stesso periodo. Ciò si deve anche in gran parte alle relazioni con l'occidente del Kirghizistan, ed in particolare con gli Stati Uniti: l'Ucraina e, in particolar modo la Georgia, videro nella democrazia un mezzo per essere maggiormente integrati con l'Occidente, con la Comunità economica internazionale e per accrescere la loro sicurezza, mentre il Kirghizistan, uno Stato centroasiatico, non riconobbe questi obiettivi come primari e li considerò comunque di difficile raggiungimento.

Anche il ruolo della Russia e le relazioni con essa hanno avuto importanza nel non rendere prioritario il potersi presentare con valide credenziali all'ovest; mentre in Georgia vi era un fortissimo sentimento anti russo, così come nell'ovest dell'Ucraina, in Kirghizistan non fu mai presente alcun sentimento simile (unica eccezione il sud del Paese, dove però non si raggiunsero mai i livelli della Georgia e dell'ovest dell'Ucraina) e comunque i legami con Mosca furono sempre considerati essenziali per la sopravvivenza stessa dello Stato. Secondo un sondaggio Gallup il 63% della popolazione era concorde con l'affermazione che fosse più importante avere buone relazioni con la Russia anche se ciò avrebbe potuto provocare il deterioramento delle relazioni con gli Stati Uniti, mentre solo il 3% pensava il contrario<sup>325</sup>. Inoltre la minoranza russa era completamente esente da vessazioni o pregiudizi significanti e la stessa lingua russa era utilizzata come lingua franca ben di più di quanto avvenisse in Ucraina (solo nell'est è comunemente parlata) e in Georgia (praticamente non utilizzata e sconosciuta agli under 25).

La presenza sia politica sia economica della Russia attraverso le connessioni economiche e governative si è mantenuta sempre forte; la Russia fornisce energia a basso prezzo, così come a tutti gli Stati limitrofi che

---

<sup>325</sup> J. Ray, *Kyrgyzstanis Favor Russia over U.S. Gallup*, 13 aprile 2010, disponibile su: <http://www.gallup.com/poll/>

rimangono collegati a Mosca, e centinaia di migliaia di Kirghisi vivono e lavorano in Russia mandando mensilmente le rimesse in patria. Consulenti politici russi offrono spesso la loro consulenza ai politici kirghisi, lo hanno fatto numerose volte con Bakiev e lo stanno facendo ancora oggi con il nuovo regime. Fino ad oggi la Russia non ha mostrato alcuna preoccupazione per la democrazia in Kirghizistan e ciò ha permesso a Bakiev di vedere nel partner storico un'alternativa preziosa rispetto all'Occidente e alla pressione occidentale.

La Russia inoltre non è certamente l'unica potenza poco interessata alla democrazia nella regione; i contatti con la Cina, il vicino meridionale, sono cresciuti vistosamente durante la Presidenza Bakiev e l'assistenza cinese, oltre ai loro investimenti, non hanno certamente richiesto in cambio sviluppi democratici. Ecco il perché gli Stati Uniti e l'Occidente non sono stati in grado di fare pressioni al Kirghizistan nello stesso modo in cui sono stati capaci in Georgia ed in Ucraina: l'aver avuto numerosi alleati potenziali ha certamente modificato l'attitudine di Bishkek a considerare il Governo statunitense. Va anche aggiunto che mentre la Georgia e l'Ucraina sono entrambi importantissimi per la strategia geopolitica statunitense che mira ad avere un ruolo nell'Eurasia e nel controllo delle fonti energetiche, il Kirghizistan non rappresenta più, dopo più di dieci anni dall'attacco all'Afghanistan, quel partner necessario nella regione, senza il quale sarebbe difficile sviluppare un'azione incisiva nell'area. Interessante è anche come la questione della Base aerea di Manas, concessa dietro il pagamento di circa 63 milioni di USD all'anno da parte degli Stati Uniti nel 2001, sia stata poi utilizzata da parte del Presidente Bakiev. Il 3 febbraio del 2009 il Presidente dichiarò che avrebbe richiesto la chiusura della base ed il 19 febbraio il Parlamento kirghiso approvò, con 78 voti a uno, la proposta del Presidente<sup>326</sup>. Lo stesso giorno la

---

<sup>326</sup> Legge n. 176 del 19 febbraio 2009. Vedi *Kyrgyz MPs Vote to Shut US Base*, in *BBC News*, 19 febbraio 2009.

*Duma*, il Parlamento russo, approvò la concessione di un prestito di 2 milioni di USD e la concessione di aiuti per un importo di circa 150 milioni di USD<sup>327</sup>: è chiaro che a pochi sembrò una pura coincidenza. Tuttavia il Presidente Bakiev decise di riprendere le trattative con gli Stati Uniti che portarono ad un nuovo contratto di affitto della base aerea (che divenne base di transito e logistica) raggiunto il 23 giugno 2009, ratificato due giorni dopo dal Parlamento kirghiso e firmato il 7 luglio dal Presidente con il quale l'affitto passava ad una cifra approssimativa di 200 milioni di USD, più di tre volte il prezzo precedente<sup>328</sup>.

Tornando alla questione democratica, mentre i governi post-rivoluzionari in Georgia ed in Ucraina possono essere aspramente criticati per essersi sensibilmente discostati dall'iniziale processo democratico, pur avendo fatto grandi passi avanti rispetto ai regimi precedenti, la Presidenza Bakiev non ha mai intrapreso un vero e serio processo per il miglioramento delle condizioni democratiche.

Alla fine della sua Presidenza Akaev aveva governato uno Stato con deboli istituzioni politiche senza l'utilizzo di un partito completamente dominato da lui, che non esisteva; e senza l'utilizzo di forti strutture amministrative che realizzassero ciò che era loro ordinato. Il suo regime è stato una forma di oligarchia durante la quale le famiglie detentrici del potere si sono appropriate di tutto ciò che potevano senza alcun riguardo allo sviluppo dello Stato. Allo stesso modo il regime di Bakiev si strutturò con caratteristiche simili. Tutta la famiglia Bakiev e tutte le sue amicizie, furono coinvolte nelle strutture del potere e nell'economia di alto livello ed il Governo si fondò principalmente su alti livelli di corruzione e sul clientelismo:

---

<sup>327</sup> Legge n. 5643/AJ del 19 febbraio 2009. Vedi *Russian Loans and Financial Aid for Kyrgyzstan*, in *The Wall Street Journal*, 21 febbraio 2009

<sup>328</sup> Legge n. 981 del 25 giugno 2009. Vedi D. Tynan, *US Armed Force to Remain at Air Base for Afghan Resupply Operations*, in *Eurasia.net*, 23 giugno 2003, disponibile su: <http://www.eurasianet.org/departments/>

una volta che le attività economiche non di proprietà dei vertici statali diventavano produttive l'alternativa era o coinvolgere gli esponenti governativi nei guadagni oppure essere estromessi tramite leggi o azioni amministrative<sup>329</sup>.

Bakiev sembrò poco interessato a istituzionalizzare il suo regime attraverso la creazione di strutture che gli permettessero di rimanere al potere più a lungo o a costruire uno Stato forte che governasse e mantenesse la sovranità su tutto il territorio nazionale. Apparve interessato solamente allo sviluppo dei propri interessi e a perseguirli anche attraverso intimidazioni, minacce, violenza, corruzione: elementi che non rappresentarono certo la strategia sufficienti per restare al vertice dello Stato<sup>330</sup>.

Negli anni successivi alla *Rivoluzione* la democrazia in Kirghizistan era senza dubbio ad un livello inferiore di quello georgiano o ucraino o addirittura a quello precedente le rivoluzioni in quei paesi. Ciò dimostra la portata limitata di questa rivoluzione colorata e l'importanza che le strutture politiche precedentemente esistenti hanno assunto nel periodo post rivoluzionario. Per esempio, l'assenza di un Parlamento forte in Kirghizistan già in fase precedente alla caduta di Akaev, cosa che invece esisteva in Georgia ed ancora di più in Ucraina, non ha permesso che questo organo riuscisse ad assumere su di sé l'onere di modificare il Paese. Allo stesso modo, nonostante la società civile kirghisa fosse tra le più evolute ed indipendenti dell'Asia centrale, era comunque in una condizione vistosamente inferiore a quelle degli altri due Paesi che stiamo analizzando. Questa mancanza di "basi" ha impedito un esito favorevole della *Rivoluzione*, o quanto meno pari a quello di Georgia ed Ucraina. Qualche convergenza si è avuta solamente con la

---

<sup>329</sup> E. Marat, *March and After: What Has Changed? What Has Stayed the Same?*, in *Central Asia Survey* n. 27, 2008, pagg. 229-240 e P. Quinn-Judge, *When Patience Runs Out*, in *The New York Times*, 11 aprile 2010.

<sup>330</sup> B. Pannier, *Kyrgyzstan Relegated to the Back of Freedom Class*, in *RFE/RL*, 12 gennaio 2010, disponibile su: <http://www.rferl.org/articleprintview/>.

Georgia dal momento che in entrambi i Paesi il vecchio regime è stato completamente rimosso dalla vita politica del Paese e poiché, proprio per l'assenza di contropoteri, vi sono state derive autoritarie sia da parte di Saakashvili, in termini molto inferiori, sia di Bakiev, in maniera molto netta. Come Saakashvili, Bakiev è stato eletto con una maggioranza molto alta, ma quest'ultimo non rappresentava una figura chiave nell'eliminazione della precedente classe politica; anzi era stato lui stesso Primo Ministro sotto Akaev e ciò lo delegittimava molto. Ultimo, ma non meno importante, Bakiev non aveva alcun partito che l'avesse appoggiato sin dall'inizio, mentre Saakashvili ed il suo partito avevano svolto un ruolo importante durante le elezioni georgiane del 2003 dandogli di diritto legittimità politica prolungata.

Il regime di Bakiev era sempre meno amato dalla popolazione, e ciò portò a continue proteste, che culminarono nell'aprile del 2010. Il 6 aprile grandi folle di oppositori si riversarono nelle strade per chiedere le dimissioni del Presidente. Le proteste si fecero sempre più violente (almeno 75 morti), tanto da portare all'uccisione del Ministro dell'Interno Moldomusa Kongatiev e all'occupazione delle sedi dei Servizi segreti, del Parlamento, del Governo e della televisione di Stato. Roza Otunbayeva, a capo degli oppositori, divenne Presidente del Kirghizistan ad interim<sup>331</sup>, con la promessa di nuove elezioni democratiche a fine anno, per riportare il Paese alla democrazia, mentre Bakiev riparava prima in Kazakistan e poi in Bielorussia.

Ma le violenze non cessarono nemmeno dopo la fuga di Bakiev: nel giugno del 2010, nella città di Osh si arrivò, per l'instabilità anche politica del Paese, a un culmine di sanguinose violenze, che rischiarono di far sfociare il Paese in un vero e proprio conflitto civile. Il 3 luglio 2010 Roza Otunbayeva ha giurato come Presidente della Repubblica e contemporaneamente come Primo Ministro, lasciando poi entrambi gli incarichi, superata la fase d'emergenza, nel 2011 senza ricandidarsi alle elezioni e spianando così la

---

<sup>331</sup> Nomina approvata tramite Legge Cost. n. 23 del 27 giugno 2010.

strada a Almazbek Atanbayev, eletto Presidente il primo dicembre del 2011. Allo stato dei fatti è difficile dare una valutazione del periodo post Bakiev, che può essere definito di transizione, in attesa di capire se sia possibile una stabilizzazione della situazione e quindi un vero sviluppo democratico del Paese o se Atanbayev sarà semplicemente capace di proseguire nel sentiero indicato da Akaev e da Bakiev.

## CAPITOLO IV

### Il settore energetico e le rivoluzioni colorate

#### 4.1. Introduzione

Protagonista di questo capitolo saranno le immense risorse energetiche russe che in molti casi, come per la Georgia e l'Ucraina, vengono usate a fini più politici che economici. Questo utilizzo è diventato ormai la consuetudine ed uno degli strumenti in mano all'amministrazione di Stati produttori di idrocarburi per poter di volta in volta esercitare la loro pressione su Paesi vicini. Sin dalla caduta dell'Unione Sovietica la Russia ha lavorato intensamente per proteggere i propri interessi nell'area che considera sua sfera d'interesse. Le armi che ha usato maggiormente negli anni e che si sono dimostrate estremamente efficaci sono principalmente due: innanzitutto l'utilizzo in modo del tutto arbitrario delle proprie risorse energetiche, attraverso una gestione teoricamente privatistica, ma di fatto statale, ed in secondo luogo cercando di controllare lo spostamento di quelle risorse tramite le infrastrutture apposite. Tale metodo ha finora garantito al Cremlino di mantenere sotto la propria influenza numerosi Stati ex sovietici e di dissuaderli dal volersi sganciare da Mosca; le Rivoluzioni colorate sono state invece interpretate come dei tentativi di opposizione diretta alla supremazia russa: è naturale che uno dei metodi utilizzati per cercare di bloccarle sia stato proprio la minaccia di ritorsioni energetiche.

Questo capitolo cercherà di esaminare gli eventi ed i temi che si possono ricollegare a questa "guerra fredda", in modo particolare per quel che riguarda la Georgia e l'Ucraina.

È bene sin da subito stabilire che questo capitolo non ha alcuna intenzione di giudicare l'azione russa, ma di analizzarla alla luce delle rivoluzioni colorate e di comprendere se tali azioni possano mettere in

pericolo l'esercizio di sovranità degli Stati o violare, se così si può dire, una qualche forma di *domestic jurisdiction*. Non sarà quindi obiettivo di questo capitolo valutare se si tratti di ingerenza negli affari di altri Stati, bensì comprendere come l'utilizzo di queste "armi" possa modificare l'azione di attori rilevanti sotto il profilo del Diritto Pubblico.

## 4.2. La questione energetica tra Georgia e Russia

La posizione strategica ed i numerosi porti sul Mar Nero fanno della Georgia uno Stato ideale per rappresentare una specie di ponte, non solo culturale, ma anche economico tra l'Asia centrale e l'Europa<sup>332</sup>. Tuttavia proprio la sua posizione può essere considerata una causa della sua bassa crescita negli anni e delle attenzioni negative che riscuote, soprattutto a Mosca.

Non disponendo di risorse energetiche, la Georgia è stata capace di convertirsi come Stato di transito per gli idrocarburi, e ciò l'ha resa una nazione chiave per il trasporto di risorse energetiche senza il passaggio sul territorio della Federazione Russa. Gli inventori occidentali, così come i Governi degli stati affacciati sul Mar Caspio, interessati ad aver un'alternativa alla vendita delle proprie risorse del sottosuolo alla Russia o all'obbligo di dover pagare sempre allo stesso vicino il diritto di transito, hanno trovato che la posizione georgiana fosse ideale per farne uno snodo energetico rilevante. Ecco spiegata la motivazione della costruzione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), un condotto di circa 1.770 km che collega l'Azerbaijan e la Turchia, attraverso la Georgia, permettendo poi al petrolio di proseguire via nave verso l'Europa<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> E. Karagiannis, *Energy and Security in the Caucasus*, 2002, pagg. 73-74.

<sup>333</sup> R. Pagnamenta, *Analysis: Energy Pipeline that Supplies West Threatened by War Georgia Conflict*, in *Times Online*, 8 agosto 2008, disponibile su: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/>.



La prospettiva di avere una via di transito poco sotto al proprio confine meridionale ha ovviamente preoccupato il Governo russo, che da anni investiva in infrastrutture gasiere e petrolifere in tutta la regione con la speranza di obbligare gli Stati a considerare la Russia come un partner obbligato, o per il transito o per la fornitura. La Russia arrivò anche, nel 1996, ad offrire alla Georgia il proprio aiuto per riacquistare la propria integrità territoriale (vedi I capitolo per la questione osseta ed abkhaza) in cambio dell'abbandono del proprio obiettivo di diventare uno snodo di transito degli idrocarburi, oppure concedendo la gestione delle *pipelines* a Mosca<sup>334</sup>; così come da più analisti sostenuto ciò dimostra che: «la Russia vede il Caucaso come propria sfera d'influenza e vuole ad ogni costo che il petrolio dell'Asia centrale venga esportato attraverso il proprio territorio»<sup>335</sup>. La Georgia, rifiutando tale proposta, mantenne forte la propria aspirazione ad uscire dall'influenza di Mosca, ma probabilmente abbandonò definitivamente ogni possibilità di risoluzione dei conflitti osseti ed abkhazi.

La *Rivoluzione delle Rose* e l'ascesa al potere di Saakashvili alla fine del 2003, con la connessa possibilità che la Georgia aderisse alla NATO ed all'Unione Europea, crearono ancora più problemi alla Russia, che sentiva minacciata la sua figura egemonica nella regione e che vedeva il rischio che Stati Uniti ed Unione Europea utilizzassero la Georgia come proprio avamposto nel Caucaso, proprio con l'obiettivo di limitare l'egemonia energetica di Mosca. Fu così che Mosca decise di reagire a suo modo e che nel 2005 decise subito, attraverso l'azienda energetica di Stato, Gazprom, di raddoppiare il prezzo del gas naturale passando da 63 USD per migliaia di

---

<sup>334</sup> E. Karagiannis, *Energy and Security in the Caucasus*, pag. 84, op. cit.

<sup>335</sup> R. Pagnamenta, *Analysis: Energy Pipeline that Supplies West Threatened by War Georgia Conflict*, in *Times Online*, op. cit.

metri cubi (mmc) a 110 USD<sup>336</sup>. Ovviamente la Georgia cercò immediatamente di compensare questo *shock* economico cercando altre vie di approvvigionamento e sviluppando i rapporti, peraltro già buoni, col vicino Azerbaijan che offriva gas a prezzi inferiori di circa il 50%. L'apertura nel 2006 dell'oleodotto BTC, che avrebbe trasportato circa l'1% del petrolio mondiale da Baku alla Turchia, significò per Tbilisi una fonte di guadagno dalle commissioni per il transito, ed a forti risparmi nell'ottenimento del petrolio direttamente dall'Azerbaijan invece che dalla Russia<sup>337</sup>.

Nel novembre del 2006, poche settimane dopo l'arresto in Georgia quattro Russi sospettati di spionaggio, Gazprom minacciò di tagliare le forniture di gas nel 2007 qualora Tbilisi non avesse accettato di pagare 235 USD per mmc: più del doppio del 2006 ed il prezzo maggiore rispetto a tutti gli Stati ex sovietici, al pari del costo medio europeo. Il Vice Presidente di Gazprom, Alexander Medvedev, offrì comunque a Tbilisi la possibilità di rivedere al ribasso il costo del gas, in cambio di azioni del consorzio BTC o di quote dell'oleodotto georgiano che collega la Russia all'Armenia (che nel 2006 pagava alla Russia 54 USD/mmc e nel 2007 80 USD/mmc, cioè un terzo circa della Georgia)<sup>338</sup>. Saakashvili respinse immediatamente la proposta definendo «troppo importante strategicamente» la propria rete di oleodotti e decise di accettare il prezzo offerto da Mosca, ben sapendo che comunque avrebbe diminuito fino ad eliminare le forniture di idrocarburi dalla Russia<sup>339</sup>. Infatti nel 2007 la Georgia fu in grado di importare direttamente

---

<sup>336</sup> *Guide Tu Russia's Energy Key Energy Clients*, in *BBC News*, 11 giugno 2006, disponibile su: <http://www.news.bbc.co.uk/> e S. Pirani, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and its Implications for Europe*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, giugno 2010, p. 7

<sup>337</sup> S. Skarbo e J. Petre, *The Pipeline War: Russian Bear Goes for West's Jugular*, in *Mail Online*, 10 agosto 2008, disponibile su: <http://www.dailymail.co.uk/news/worldnews/>

<sup>338</sup> S. Pirani, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and its Implications for Europe*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit.

<sup>339</sup> *Moscow Doubles Oil Price*, in *Civil Georgia*, 21 gennaio 2005 e 25 novembre 2005 e *Too Expensive But I Accept*, in *Eurasia Daily Monitor*, 9 novembre 2009.

dall’Azerbaijan, dove intanto era stato inaugurato il campo di estrazione di Shah-Deniz, i due terzi delle necessità gassiere del Paese: fonti non ufficiali<sup>340</sup> sostengono che Baku si facesse pagare il gas circa 120USD/mmc, dal quale poi andrebbero sottratti i diritti di transito per il gas destinato all’estero e transitante sul suolo georgiano. Il gas azero poteva raggiungere la Georgia attraverso il gasdotto Baku-Supsa, aperto sempre nel 2007 e capace di trasportare a pieno regime fino a 2,2 miliardi di metri cubi. Per quanto ciò permettesse alla Georgia di aumentare la propria indipendenza energetica dalla Russia, non andavano tuttavia sottovalutati i rischi connessi alla presenza di una rete di gasdotti ed oleodotti notevoli nel Paese, ed in modo particolare ad eventuali attentati da parte di separatisti: per questo motivo, e con un investimento consistente venne deciso di interrare tutte le tubature limitando il più possibile attentati e sabotaggi<sup>341</sup>.

Nell’agosto del 2008 la tensione tra Russia e Georgia esplose in una guerra che durò pochi giorni (vedi capitolo I) e che vide la palese sconfitta georgiana. La Russia in tale occasione decise di non bombardare le aree di



<sup>340</sup> *Azero Gas is Good*, in *Eurasia Daily Monitor*, 17 gennaio 2007.

<sup>341</sup> R. Pagnamenta, *Analysis: Energy Pipeline that Supplies West Threatened by War Georgia Conflict*, in *Times Online*, op. cit.

transito di gasdotti e oleodotti (nonostante qualche fonte differisca nell'interpretazione<sup>342</sup>) per non creare problemi agli Stati connessi a quelle condotte e non doverne eventualmente rispondere. Il risultato della guerra è stato certamente negativo per la Georgia, sia da un punto di vista militare, sia da un punto di vista di affidabilità (non si è certi delle responsabilità dell'attacco né vi è un colpevole, ma di certo Saakashvili non ha fatto tutto il possibile per evitare lo scontro) e sia soprattutto da un punto di vista geopolitico. La Russia è stata in grado di mostrare che in nessun caso avrebbe permesso attacchi o ingerenze esterne ed i leader occidentali, statunitensi ed europei *in primis*, tra lo scegliere di supportare la Russia, fornitrice di idrocarburi e super potenza mondiale, o la Georgia, Paese semi democratico con meno di cinque milioni di abitanti ed un Presidente per certi versi imprevedibile, non avrebbero certamente avuto dubbi.

### 4.3. Ucraina, svincolo energetico

Durante il periodo sovietico le *pipelines* erano costruite senza molti riguardi rispetto ai confini interni dell'Unione, e dato che Mosca controllava tutte le aree senza alcun problema non era di rilievo geopolitico posizionare da una parte, invece che altrove, le condotte. A partire dalla dissoluzione dell'URSS questo fattore ha assunto notevole importanza, anche in considerazione del fatto che a ridosso dell'Unione Europea sono comparsi sei nuovi Stati indipendenti (Bielorussia, Ucraina, Moldova e le tre Repubbliche baltiche), tutti interessati ad aumentare il loro peso politico sullo scacchiere europeo anche tramite politiche energetiche diverse e spesso in competizione tra loro<sup>343</sup>. Con la trasformazione dei confini interni dell'Unione in confini

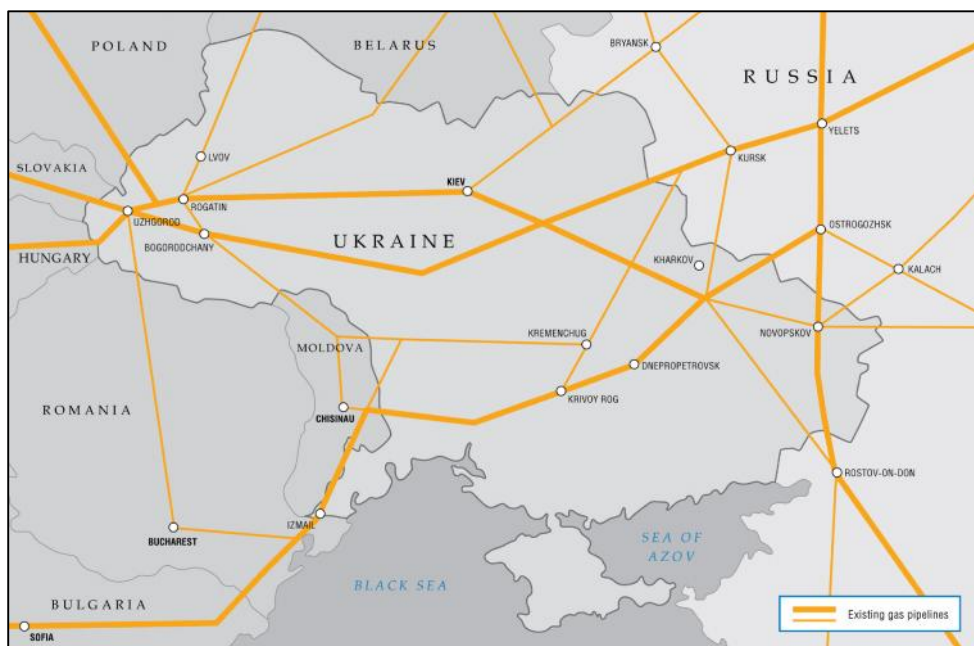
---

<sup>342</sup> S. Skarbo e J. Petre, *The Pipeline War: Russian Bear Goes for West's Jugular*, in *Mail Online*, op. cit.

<sup>343</sup> N. Victor, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, 2006, p. 134

esterni sono così sorti innumerevoli problemi, politici oltre che economici, con i nuovi Stati indipendenti che si sono trovati esattamente in mezzo tra la Federazione Russa ed il suo mercato di sbocco più importante, l'Europa occidentale. Non a caso l'export del gas, cresciuto nel periodo 1990-1992 di circa il 60%, ha rappresentato il trasferimento di quote di idrocarburi dal mercato interno, sussidiario alle repubbliche sovietiche, al mercato esterno<sup>344</sup>.

Centrale rispetto a questo nuovo problema del transito degli idrocarburi è diventata certamente l'Ucraina: non appena l'URSS si dissolse, il 90% delle esportazioni di gas dalla Russia agli stati esteri passava attraverso il suo territorio<sup>345</sup> e anche dopo gli sforzi effettuati da Gazprom per ridurre la dipendenza di transito dall'Ucraina, essa rappresenta ancora il territorio di maggior transito del gas, con circa il 75% delle esportazioni dirette al mercato europeo che le transitano sopra<sup>346</sup>.



<sup>344</sup> N. Victor, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, op. cit., p. 135.

<sup>345</sup> N. Victor, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, op. cit. p. 136.

La rete gasiera ucraina è una delle più estese al mondo comprendendo 37.800 km di condotte (erano 31.400 nel 1991). La sua capacità massima è di circa 175 miliardi di metri cubi, con un transito medio di circa 150 miliardi di metri cubi su base annua<sup>347</sup>: ciò rende l'Ucraina il più importante Stato di transito per tutte le relazioni energetiche euro-asiatiche<sup>348</sup>.

Il suo significato come Stato di transito è aumentato inoltre anche dalla capacità di stoccaggio di gas: può mantenere nel suo sistema sotterraneo circa 35 miliardi di metri cubi di gas, cioè circa il 40% della domanda annuale tedesca, o circa il 50% di quella italiana<sup>349</sup> e gran parte di queste infrastrutture sono nell'ovest del Paese, a ridosso della Polonia, permettendo al gas di raggiungere il mercato europeo in poche ore e rendendo l'Ucraina non solo un Paese importante per il transito, ma anche un cuscinetto di sicurezza qualora gli afflussi dalla Siberia o dalle repubbliche centro-asiatiche si dovessero interrompere per crisi geopolitiche o per altri problemi<sup>350</sup>.

Per quanto l'Ucraina sia necessaria per il transito del gas verso l'Europa occidentale, è lei stessa estremamente dipendente dal gas: più la sua economia si è basata sull'utilizzo del gas per lo sviluppo economico, a partire dagli anni '80, e più è diventata dipendente dalla Russia e dalle Repubbliche

---

<sup>346</sup> Fino al 2011 la quota era superiore all'80%, ma con l'apertura di *North Stream* che attraversa il Mar Baltico e collega direttamente la Russia alla Germania tale quota si è ridotta al 75% circa. Vedi J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, Oxford, 2006, p.2.

<sup>347</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, 2009, pagg. 109-110.

<sup>348</sup> J. Stern, *The Future of Russian Gas and Gazprom*, 2005, p. 87

<sup>349</sup> E. Chow e J. Elkind, *Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality*, in *Washington Quarterly* n. 32, gennaio 2009, p. 78.

<sup>350</sup> N. Victor, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, op. cit. p. 164.

centro-asiatiche. Nonostante sia un buon produttore<sup>351</sup> di gas, è dipendente per oltre il 50% dalle importazioni

. Dal 1985 ad oggi le importazioni per il consumo interno sono aumentate del 25%, dal 56 all'81%<sup>352</sup>. Si può quindi dire che l'indipendenza ha portato con sé una forte dipendenza economica, rendendola oggi lo Stato dell'ex Unione Sovietica maggiormente dipendente dal gas straniero: in termini di volumi lo scambio gasiero tra Russia ed Ucraina è inferiore solamente allo scambio tra Canada e Stati Uniti<sup>353</sup> ed il fatto che tra il gas importato vi sia buona parte di gas proveniente dalle repubbliche centro-asiatiche obbliga l'Ucraina a trattarne comunque l'importazione con la Russia, sul cui territorio deve transitare, rendendo paradossalmente l'Ucraina tanto importante per il transito del gas russo quanto la Russia per quello diretto in Ucraina<sup>354</sup>.

Non è quindi un caso che ogni contrattazione tra questi due paesi sia stata una fonte di conflitto e per quanto si ricordino più facilmente gli scontri avvenuti negli anni 2000, già negli anni '90 vi erano state numerose dispute, seppur meno "pubblicizzate" dai media, forse a causa della forte vicinanza politica tra i regimi al vertice dei due Paesi. Generalmente le relazioni sono state contraddistinte dall'incapacità ucraina di saldare il forte debito contratto a prezzi che inizialmente non avrebbero neppure coperto i costi di trasporto<sup>355</sup>. Ciò ha sempre spinto Mosca a ridurre le forniture di gas con la speranza che la minaccia di bloccarle portasse Kiev a saldare i debiti,

---

<sup>351</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 95.

<sup>352</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 96.

<sup>353</sup> J. Stern, *The Future of Russian Gas and Gazprom*, op. cit., p. 87.

<sup>354</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 97.

<sup>355</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, febbraio 2009, p.5.

ma in quasi tutti i casi l'Ucraina ha deciso di utilizzare forniture destinate ad altri Stati europei, di fatto mettendo Mosca di fronte al dubbio se bloccare anche le forniture di gas verso i partner occidentali. Spesso inoltre il Cremlino ha tentato di negoziare forti riduzioni del debito, o la completa cancellazione, in cambio della cessione di parte della rete energetica ucraina, con la speranza che la partecipazione nella quota azionaria, se non il proprio possesso, avrebbe permesso il ridursi dei problemi ed un maggior controllo della situazione; Kiev, che ha sempre identificato nella sua rete energetica una delle fonti principali sia di introito, sia di potere geopolitico, ha sempre rigettato la proposta<sup>356</sup>.

Nel 1993, per esempio, un incontro tra i presidenti Eltsin e Kravchuk fu preceduto dalla riduzione delle forniture di gas del 25% per alcuni giorni a causa di questioni legate al forte debito contratto dall'Ucraina; nel momento dell'incontro Eltsin si prestò di mediare con Gazprom (*sic!*) in cambio del completo controllo da parte della Russia sulla flotta del Mar Nero e sulla base navale di Sebastopoli e della consegna dei rimanenti armamenti nucleari dell'Unione Sovietica rimasti sul territorio ucraino<sup>357</sup>.

Quest'ultimo non fu un evento isolato: nel 1995 Mosca utilizzò ancora la carta energetica durante negoziati politici per cercare di far entrare l'Ucraina nell'unione doganale tra Russia, Bielorussia e Kazakistan in cambio della riduzione del debito accumulato per la fornitura di gas e petrolio.

Come si è tuttavia specificato, nonostante alcuni attriti negli anni '90 che la vicinanza politica di Kuchma con Eltsin e Putin hanno sempre saputo risolvere, è negli anni 2000 con la *Rivoluzione Arancione* e l'ascesa al potere di Yushenko e della Timoshenko che le relazioni energetiche tra Ucraina e Russia sono deteriorate. Dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica

---

<sup>356</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit., p.6.

<sup>357</sup> T. Bukkvoll, *Off the Cuff Politics – Explaining Russia's Lack of a Ukraine Strategy*, in *Europe-Asia Studies* n. 53, 2001, p. 144.



fu difficile per le élite russe accettare il fatto ed ancora più difficile fu accettare il distacco dell'Ucraina, uno Stato con il quale vi erano sempre stati rapporti a doppio filo (Kruscev e Breznev erano ucraini per esempio); tuttavia erano in molti a pensare che la divisione fosse solo un fenomeno temporaneo<sup>358</sup>. La vittoria degli arancioni e l'orientamento decisamente ad ovest crearono un deciso distacco tra Kiev e Mosca, con quest'ultima che vide in ciò una vera e propria catastrofe politica: è in questa luce che vanno lette le dispute del gas del 2006 e del 2009.

La disputa del 2006 è stata uno dei momenti più bassi delle relazioni energetiche ed in generale politiche, tra Russia ed Ucraina con la conseguenza di bloccare buona parte delle forniture per l'Europa occidentale. Il 2 gennaio l'Ungheria dichiarò di vedere una riduzione di circa il 40% delle proprie forniture, l'Austria, la Slovacchia e la Romania circa un terzo, la Francia tra il 25% ed il 30%, la Polonia il 14%<sup>359</sup> e benché tali riduzioni durarono non più di quattro giorni provocarono un fortissimo danno d'immagine sia per la Russia che per l'Ucraina. La prima non aveva mai ridotto unilateralmente le forniture a questi livelli, nemmeno in periodi sovietici, e così perse la reputazione di fornitore affidabile (i tagli del 2004 alla Bielorussia furono di dimensioni ben minori)<sup>360</sup>. La seconda perse ovviamente la propria affidabilità, agli occhi europei, di Stato transitivo: tutto ciò considerato l'Unione Europea decise così di dare nuovo impulso alla diversificazione energetica di fatto comprendendo il rischio di dipendere in buona parte dalle forniture russe attraverso l'Ucraina, arrivando a finanziare il gasdotto Nabucco; la stessa Gazprom decise di velocizzare il proprio impegno

---

<sup>358</sup> «La Russia con l'Ucraina è come gli Stati Uniti con il Canada», N. Stone, *World War One: a Short History*, p. 6 e P. Baev, *Russian Energy Policy and Military Power: Putin's Quest for Greatness*, 2008, p. 149.

<sup>359</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p.8.

<sup>360</sup> N. Victor, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, op. cit., p. 164.

nella creazione di nuove strade energetiche che permettessero di evitare territori di stati potenzialmente ostili come l'Ucraina sviluppando progetti quali Nord Stream e South Stream.



La questione tra Russia ed Ucraina fu principalmente economica: tra il 1998 ed il 2006 il prezzo del petrolio salì da circa 15 USD al barile fino a circa 60 USD<sup>361</sup>. I prezzi del gas in Europa, strettamente collegati coi prezzi degli idrocarburi, aumentarono di conseguenza portando la differenza tra i prezzi applicati sui mercati occidentali ed i prezzi dei paesi ex sovietici ad un livello estremamente elevato; Gazprom pretese una rinegoziazione dei prezzi con i paesi della CSI almeno per ottenere che fosse pagato il prezzo netto, e

---

<sup>361</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 97.

cioè il prezzo del gas meno il costo del trasporto e permettendo a Gazprom quantomeno di effettuare forniture in perdita<sup>362</sup>.

Va notato a riguardo che sebbene i tagli alle forniture furono giustificati da Gazprom proprio come una risposta legittima al rifiuto di pagare prezzi europei, molti altri clienti del colosso petrolifero russo, come per esempio la Bielorussia e l'Armenia (molto vicini politicamente a Mosca), continuarono a pagare prezzi "sovietici"<sup>363</sup> e va altresì detto che per quanto i vertici di Gazprom continuassero a definire anti-economico fornire gas all'Ucraina a prezzi calmierati nel 2004 fu comunque raggiunto un accordo che analizzava quasi tutte le questioni più spinose: il debito nei confronti di Gazprom veniva eliminato, venivano stabilite le condizioni di fornitura del gas turkmeno in termini di quantità e condizioni di transito sul territorio russo, venivano stabiliti i quantitativi ed i prezzi del gas russo destinato all'Ucraina con la concessione di circa 21/25 miliardi di metri cubi all'anno a titolo gratuito come contropartita per il transito del gas diretto al mercato europeo, e veniva formato un consorzio col fine di operare meglio sulla rete delle *pipelines* ucraine: di fatto la Russia riusciva, per la prima volta, ad entrare nella gestione della rete<sup>364</sup>. Il fatto che l'accordo fosse stato raggiunto nell'agosto del 2004 pochi mesi prima dell'arrivo al vertice di Yushenko e della Timoshenko, che in passato aveva gestito la compravendita del gas russo, rendeva chiaro che tale accordo sarebbe difficilmente stato applicato.

Già nel luglio 2005 l'accordo del 2004 venne messo in discussione da entrambe le parti<sup>365</sup> anche alla luce di quanto emerse da un'inchiesta che

---

<sup>362</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 99.

<sup>363</sup> M. Goldman, *Oilopoly, Putin, Power and the Rise of the New Russia*, 2010, p. 7. L'Armenia, che nel 2005 pagava 60 USD/mmc nel 2006 ne ha pagati 54 USD/mmc, mentre la Bielorussia nel 2005 pagò circa 47 USD/mmc e nel 2006 55 USD/mmc.

<sup>364</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p.3.

<sup>365</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p.6.

dimostrò che circa 7.8 miliardi di metri cubi di gas di proprietà di Gazprom erano stoccati di riserva nei centri appositi sul territorio ucraino e che, nonostante ciò, Gazprom non ne diede disponibilità all'Ucraina che ne aveva fatto richiesta l'inverno precedente<sup>366</sup>.

In giugno venne annunciato che il consorzio russo-ucraino veniva definitivamente chiuso ed in luglio Yushenko annunciò che avrebbe rimesso in discussione due elementi fondamentali dell'accordo dell'anno precedente: innanzitutto il debito nei confronti di Gazprom, ritenuto eccessivo, e la legittimità di RosUkraEnerg (precedentemente Eural Transgas), la compagnia metà russa e metà ucraina creata appositamente per il trasporto del gas turkmeno in Ucraina: venne inoltre immediatamente disposta un'indagine nei confronti dei conti di questa società.

In meno di un anno Yushenko e la Timoshenko erano così riusciti nel loro intento di riaprire i negoziati ma ciò creò un forte scontro tra Kiev e Mosca, con quest'ultima sempre più preoccupata che la *Rivoluzione Arancione* avesse minato i propri interessi strategici e che per giunta potesse espandere le radici anche ad altri Stati limitrofi. Fu così deciso da Gazprom e dal Cremlino di rinegoziare il prezzo del gas: misura prevista in seguito della violazione unilaterale da parte di Kiev.

Per la fase negoziale Mosca riuscì ad attendere novembre e dicembre, avendo quindi maggior peso contrattuale grazie al periodo invernale incombente; Gazprom propose che i prezzi, a partire dall'inizio del 2006, salissero da 50 USD/mmc a 160 USD/mmc, cioè più del triplo: cifra molto vicina a quella pagata dai clienti occidentali (circa 180 USD/mmc)<sup>367</sup>.

Kiev era pronta a pagare prezzi di mercato, ma si sarebbe aspettata un aumento graduale: per il 2006 aveva prefigurato un costo di circa 80

---

<sup>366</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., pagg. 4-5.

<sup>367</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. pagg. 99-100.

USD/mmc, una cifra che Gazprom si rese disponibile ad accettare solo in cambio di una parte del pacchetto azionario della rete gasiera di Kiev: esattamente ciò che per Yushenko era inaccettabile e che avrebbe compromesso la stessa sovranità dell'Ucraina<sup>368</sup>.

La situazione si complicò ulteriormente a causa dell'aumento del costo del gas dell'Asia centrale. L'Uzbekistan annunciò che il prezzo del gas sarebbe aumentato di circa il 25%, portando il costo da 44 USD/mmc a 55 USD/mmc<sup>369</sup> e considerato che Kiev riceveva gran parte del gas che importava dall'Asia centrale, questo non l'avrebbe aiutata. Inoltre il 29 dicembre 2005, in seguito ad una visita in Turkmenistan di Alexei Miller, Presidente di Gazprom, fu annunciato l'accordo con la Russia della vendita a quest'ultima di 30 miliardi di metri cubi di gas turkmeno nel 2006 al prezzo di 65 USD/mmc e che 15 di questi sarebbero stati forniti nel primo trimestre<sup>370</sup>. Essenzialmente ciò avrebbe significato per l'Ucraina la scarsa possibilità di reperire altro gas turkmeno per sostituirlo a quello russo. Anche per ciò la Russia, forte della sua posizione, nelle ultime ore del 31 dicembre rialzò ulteriormente le pretese, chiedendo non meno di 230 USD/mmc per il 2006<sup>371</sup>.

Yushenko rifiutò le proposte di Gazprom, l'offerta di Putin di un prestito proprio per coprire i debiti e l'eventuale dilazione del pagamento di tre mesi (finalizzato bloccare il prezzo fino a marzo: proprio in marzo ci sarebbero state le elezioni legislative in Ucraina e questo sembrò un metodo per riproporre lo scontro Russia-Ucraina sotto elezioni ed eventualmente favorire la coalizione filo-russa<sup>372</sup>): fu così che venne deciso il blocco delle

---

<sup>368</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and its Implications for Europe*, in *Oxford Institute of Energy Studies*, 2010, p. 28.

<sup>369</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p.7.

<sup>370</sup> *Gazprom to Buy 30 bln cu m of Gas from Turkmenistan in 2006*, in *RIA Novosti*, 29 dicembre 2005, disponibile su: <http://www.en.rian.ru/russia/>

<sup>371</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 100.

<sup>372</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p. 13.

forniture a partire dal primo gennaio 2006. Vennero immediatamente riscontrati dei forti cali nei flussi verso gli stati dell'Unione Europea, con l'apparente spiegazione che l'Ucraina trattenesse il gas per compensare il taglio nei suoi confronti. Il 2 gennaio, dopo numerose proteste dei clienti occidentali che non portarono a nessuna assunzione di colpa da parte di Mosca o Kiev, Gazprom decise, su precisa istruzione del Cremlino, di iniettare nel sistema 95 milioni di metri cubi aggiuntivi, che non erano sufficienti per eliminare gli effetti dell'appropriazione dell'Ucraina, ma che certamente limitavano i disagi. Il 3 gennaio i livelli iniziarono a tornare normali, con non più del 5% di scostamento dai valori regolari, anche grazie ad altri 100 milioni di metri cubi aggiuntivi che Gazprom iniettò nella rete, ed il 4 gennaio, dopo che la compagnia petrolifera e gasiera russa aveva siglato un accordo con la controparte ucraina, la Naftogaz Ukrainy, le forniture tornarono ai livelli normali<sup>373</sup>.

L'accordo segnò la fine del sistema del diritto di transito gasiero in cambio di gas naturale: l'Ucraina avrebbe ricevuto 1,6 USD per migliaia di metri cubi per ogni cento chilometri di rete percorsa (1,6 USD/mmc/100km) e Gazprom avrebbe ricevuto il pagamento del proprio gas: naturalmente la questione non venne gestita facilmente, anche per la complessità delle forniture. RosUkrEnergò venne incaricata della gestione della rete, e quindi anche dell'incasso del costo di transito, così come del pagamento del gas importato. Di fatto l'Ucraina avrebbe dovuto pagare 230 USD/mmc alla Russia per 17 miliardi di metri cubi, ma RosUkrEnergò avrebbe inoltre dovuto gestire l'importazione di 41 miliardi di metri cubi dal Turkmenistan, 7 miliardi di metri cubi dall'Uzbekistan e 8 miliardi di metri cubi dal Kazakistan, tutti a costi nettamente inferiori di quelli russi<sup>374</sup>. Questa "miscela" di gas sarebbe costata complessivamente 95 USD/mmc, un incremento di costo relativamente

---

<sup>373</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., pagg. 13-14.

<sup>374</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p. 9.

modesto e la Russia avrebbe ottenuto il prezzo imposto: tale complessa gestione veniva quindi poi affidata sia a RosUkrEnergo, sia a Naftogaz, che avrebbero formato una *joint venture* finalizzata all'immissione sul mercato ucraino del gas.

Per quanto sia impossibile pensare che la disputa fosse totalmente politica, nondimeno non si può pensare che fosse solamente una questione economica, anche perché non verrebbero spiegati i prezzi diversi rispetto ad altri Stati maggiormente allineati politicamente con Mosca. Lo stesso Putin non aveva mai nascosto il fatto che, avendo Yushenko portato l'Ucraina più verso l'Occidente e gli Stati Uniti, non c'era più ragione di sovvenzionare attraverso la concessione del gas a prezzi calmierati l'economia ucraina che sarebbe diventata in tutto e per tutto concorrente a quella russa<sup>375</sup>. Si può quindi riassumere che la politica sembrava promuovere un puro meccanismo di mercato nelle relazioni bilaterali con Stati che non godessero di buone relazioni con Mosca, mentre veniva accettato, e anzi favorito, un meccanismo di sussidio nei confronti degli Stati vicini – soprattutto politicamente – alla Russia. Con le parole del Presidente della Commissione Affari Esteri della *Duma* si può dire che: «la Commissione suggerisce alla Russia ed al Governo russo in specifico di applicare i principi del mercato nel fare affari con quegli Stati con i quali non abbiamo alleanze particolari»<sup>376</sup>. Tale decisione in ambito energetico del Governo ucraino, che dal punto di vista economico non ha certo portato guadagni, voleva significare una decisa presa di posizione: il trattamento economico svantaggiato, pari a quello dedicato agli Stati dell'Unione Europea e della NATO, doveva essere un passaggio simbolico per essere ammessi in futuro proprio in quelle Organizzazioni internazionali.

---

<sup>375</sup> M. Goldman, *Oilopoly, Putin, Power and the Rise of the New Russia*, op. cit. p. 144.

<sup>376</sup> I. Tobakov, *Kremlin Uses Energy to Teach Ex-Soviet Neighbours a Lesson in Geopolitical Loyalty*, in *Eurasia Daily Monitor*, 2 dicembre 2005, disponibile su: <http://www.jamestown.org/>

L'Ucraina faceva una scelta chiara e sperava che questa scelta sarebbe stata compresa ed appoggiata<sup>377</sup>.

Dopo il 2006 i principali temi dominanti nel rapporto energetico tra Russia ed Ucraina sono diventati tre: innanzitutto la continua richiesta di Gazprom all'Ucraina di pagare prezzi europei, in secondo luogo le dinamiche di politica interna ucraina ed in terzo luogo le numerose controversie circa gli intermediari utilizzati per trasportare il gas in Ucraina<sup>378</sup>. Sembrò in apparenza che il fatto che vi fosse al Governo Yanukovich, più filo-russo, o la Timoshenko, nettamente più critica nei confronti di Mosca e anche molto più competente in ambito energetico, non facesse differenza per Gazprom, che, unica nota positiva, riusciva solo a rendere i negoziati più veloci avendo come interlocutore Yanukovich. Per quel che riguarda la controversia con RosUkrEnergo, essa raggiunse il suo picco durante il Governo Timoshenko, che ne proponeva l'abolizione per l'acquisizione diretta da Gazprom del gas da parte del Ministero dell'Energia ucraino. Il Governo Yanukovich risolse la questione proprio in tali termini<sup>379</sup>: fu quindi così che le relazioni con la Russia proseguirono tra alti e bassi, ma senza particolari attriti in ambito energetico sino alla fine del 2008.

La vittoria delle elezioni parlamentari da parte del Partito delle Regioni, di cui il leader era Yanukovich, certamente ha avuto un ruolo nella distensione temporanea delle relazioni con Mosca: probabilmente è stato anche un merito dell'intesa politica tra Yanukovich e Putin che l'Ucraina ha avuto la possibilità, certamente inaspettata, di pagare il gas importato dalla Russia nel 2007 a 130 USD/mmc<sup>380</sup>. Il ritorno al Governo della Timoshenko

---

<sup>377</sup> J. Stern, *The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006*, op. cit., p. 13.

<sup>378</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 103.

<sup>379</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 104.

<sup>380</sup> G. Valori, *Petrolio, la Nuova Geopolitica del Potere*, 2011.



nel dicembre del 2007 ha tuttavia accresciuto lo scontro tra i due vicini: il prezzo del gas russo per il 2008 venne fissato da Gazprom a 179,5 USD/mmc, con in cambio un incremento del corrispettivo pagato per la concessione del diritto di transito del gas da 1,6 USD/mmc/100km a 1,7 USD/mmc/100km, anche se l'effettività di questo adeguamento di costo di transito veniva fortemente messa in discussione da una rivalutazione, fatta da Gazprom, delle reti di transito ucraine (venivano contestati i chilometri dichiarati dall'Ucraina e veniva pagato meno di quanto calcolato)<sup>381</sup>. Nel frattempo la Timoshenko aveva ordinato la chiusura del consorzio ucraino-russo Ukgaz Energo con l'obiettivo di raggiungere una vendita diretta del gas da Gazexport, la società controllata da Gazprom che gestiva l'esportazione gasiera in Ucraina, a Naftogaz. Tuttavia non riuscendo a bloccare l'attività di Ukgaz Energo, poiché stabilito da un accordo bilaterale con la Russia e quindi non di facile interpretazione sotto il profilo del diritto privato e pubblico, la Timoshenko decise che ogni azienda statale, inclusa Naftogaz, non avrebbe dovuto importare idrocarburi attraverso Ukgaz Energo, di fatto eliminandola dal mercato. Il Cremlino, che con tale azione vide un'ennesima azione contro quanto precedentemente stabilito, affermò che il gas proveniente dalla Russia poteva essere commercializzato solo nei termini precedentemente stabiliti e quindi attraverso la *joint venture* comune ai due Paesi, altrimenti sarebbe stato necessario un ulteriore accordo per rinegoziare i prezzi e le condizioni. Nel febbraio 2008, dopo che quasi tutte le questioni erano state affrontate e risolte consensualmente, la negoziazione del prezzo provocò un forte scontro tra le parti e Gazprom, sempre su pressione del Cremlino, decise di ridurre le forniture che poi, come quanto avvenuto nel 2006, furono di fatto ridotte ai partner europei dato che l'Ucraina tratteneva per sé la propria parte per intero.

---

<sup>381</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit. p. 12.

L'intervento dell'Unione Europea sbloccò di fatto la situazione e obbligò le parti ad accettare una forma di pre-accordo: Kiev accettava di negoziare il prezzo sulla base dei prezzi di mercato al netto del trasporto e Mosca si rendeva disponibile a vendere direttamente a Naftogaz nel 2009<sup>382</sup>.

Le relazioni tra la Russia e l'Ucraina e tra le due aziende di Stato incaricate di trovare un accordo, Naftogaz e Gazprom, non migliorarono ed anzi, le parti sembravano essere sempre più distanti l'una dall'altra; un'altra questione spinosa che venne alla luce era quella riguardante il debito accumulato dall'azienda ucraina nei confronti di quella russa: Gazprom sosteneva che il debito fosse di 2,195 miliardi di USD, mentre Naftogaz riconosceva che all'inizio di dicembre del 2008 il debito fosse prossimo al miliardo di USD, accettando di pagare immediatamente 800 milioni e di pagare i restanti 200 non appena fossero stati disponibili. Gazprom si rese anche disponibile a trasferire in anticipo la somma dovuta per il transito, per poi riceverla indietro dall'Ucraina, ma Naftogaz rifiutò preferendo aspettare l'inizio del 2009 e la negoziazione per il prezzo del gas per quell'anno<sup>383</sup>.

Il 31 dicembre la situazione si rese ancora meno districabile a causa della dichiarazione di Oleg Dubyna, Presidente di Naftogaz, che affermava che qualsiasi transito di gas proveniente dalla Russia sarebbe stato considerato di proprietario sconosciuto e quindi confiscato dalle autorità: tale affermazione provocò un'immediata reazione di Putin che minacciò di tagliare ogni fornitura di gas in caso di interferenze sui flussi in transito, che di fatto fu proprio ciò che avvenne<sup>384</sup>.

---

<sup>382</sup> S. Pirani, *Ukraine: a Gas Dependent State*, in S. Pirani, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, op. cit. p. 104.

<sup>383</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit. pagg. 15-16.

<sup>384</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit. p. 17.

Confrontata con la crisi del 2006 quella del 2009 fu di dimensioni superiori: durò più a lungo, circa ventidue giorni contro quattro, e molte più persone ne subirono le conseguenze in tutta Europa, dove gran parte del gas russo non arrivò mai.

Il primo gennaio la Russia annunciò il taglio completo delle forniture ucraine, mentre garantiva le forniture dirette ai paesi dell'Europa occidentale; il 4 gennaio tuttavia riconobbe l'impossibilità di rispettare le forniture non tanto per l'incapacità a fornire il gas, quanto per le appropriazioni "indebite" da parte dell'Ucraina, quantificate in circa 50 milioni di metri cubi, per poi diventare 65 milioni il 5 gennaio. Il 6 gennaio le forniture vennero sensibilmente ridotte dal momento che comunque l'Ucraina se ne sarebbe appropriata ed il 7 gennaio Alexei Miller dichiarò che Gazprom bloccava completamente i rifornimenti a causa della chiusura della rete ucraina, chiusura che secondo Naftogas era giustificata dal blocco totale di rifornimenti da parte della Russia<sup>385</sup>.

Seguì come ovvio uno scambio di accuse reciproche, mentre l'Europa continuava a rimanere al freddo soprattutto in Paesi orientali dove le forniture russe rappresentano l'unica fonte di idrocarburi e dove le scorte erano ridotte già al minimo a causa dell'inverno particolarmente rigido; in più venne a crearsi il problema della riattivazione del sistema che avrebbe richiesto un accordo sul fornitore del gas. Il 15, dopo più di due settimane di blocco, e su proposta di Putin, un consorzio di aziende energetiche europee si rese disponibile a pagare il gas necessario per far riprendere l'attività della rete ed il 19 le parti trovarono l'accordo sulla fornitura e sul transito. Secondo il nuovo contratto l'Ucraina avrebbe pagato l'80% del costo del gas per il mercato europeo, al netto delle spese di trasporto, per tutto il 2009 ed il 100% a partire dal 2010, per una durata decennale. Nel 2009 quindi l'Ucraina

---

<sup>385</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit. pagg. 21-22.

avrebbe pagato 360 USD/mmc, con l'acquisto da Gazprom direttamente da parte di Naftogas, senza alcun ulteriore intermediario. La commissione per il transito riconosciuta all'Ucraina sarebbe stata di 1,7 USD/mmc/100km per il 2009, aumentata a 2,04 USD/mmc/100km nel 2010; Gazprom si impegnava inoltre ad anticipare per il transito 1,7 miliardi di USD per permettere a Naftogas di coprire i debiti nei confronti proprio della fornitura di gas da russa<sup>386</sup>.

Stando a vari autori<sup>387</sup> l'Ucraina avrebbe avuto notevoli problemi a corrispondere la cifra pattuita: considerato che nel 2009 Kiev avrebbe ricevuto, secondo gli accordi, 40 miliardi di metri cubi di gas e che il contratto prevedeva un costo di 360 USD/mmc, sarebbero stati necessari 14,4 miliardi di USD, una cifra che nella situazione economica ucraina sarebbe stato impossibile corrispondere a Gazprom.

Con l'accordo appena concluso, che apparentemente accontentava tutti, e le elezioni presidenziali dell'inizio del 2010 incombenti, sembrò abbastanza chiaro che non si sarebbero ripetute crisi che avrebbero potuto mettere in cattiva luce i candidati, ed in modo particolare la Timoshenko; allo stesso modo Mosca non aveva alcuna intenzione di offrire pretesti alla propaganda della *lady di ferro* ucraina. Mosca accettò quindi anche di condonare una penale di circa 7 miliardi di USD dovuta dall'Ucraina per l'utilizzo di minor gas di quanto previsto dal contratto<sup>388</sup>: un'azione politica nel bel mezzo della campagna elettorale presidenziale che permise a Yanukovich di sponsorizzare un miglioramento delle relazioni Russia-Ucraina, anche alla luce della "buona volontà" del vicino. Fu anche grazie a

---

<sup>386</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, op. cit. pagg. 24-29.

<sup>387</sup> G. Valori, *Petrolio, la Nuova Geopolitica del Potere*, op. cit.

<sup>388</sup> *New Russia-Ukraine Gas Dispute Unlikely*, in *Reuters*, 3 novembre 2009, disponibile su: <http://www.blogs.reuters.com/columns/>

ciò che Yanukovich sconfisse al ballottaggio la Timoshenko, diventando Presidente.

Solo due mesi dopo l'elezione, Yanukovich concluse un nuovo accordo con Medvedev, definito "trattato di Kharkiv": il 22 aprile 2010 fu deciso che la Russia, attraverso Gazprom, avrebbe offerto uno sconto fino a 40 miliardi di USD in gas, in cambio del prolungamento della concessione fino al 2042 della base navale di Sebastopoli, che avrebbe dovuto essere rimossa nel 2017<sup>389</sup>. Sempre secondo l'accordo era riconosciuto uno sconto di circa il 30% sul prezzo, fino ad un massimo di 100 USD/mmc, sulle importazioni di gas del 2009 (30 miliardi di metri cubi) e sui 40 miliardi di metri cubi previsti per il futuro<sup>390</sup>. Lo sconto era di fatto uguale all'esenzione fiscale concessa a Gazprom per il quantitativo di gas che sarebbe stato necessario per l'uso ucraino: di fatto era lo stesso Governo russo che garantiva lo sconto all'Ucraina. Si può dire quindi che, se gli accordi, ed i precedenti tagli del gas, del 2006 e del 2009 erano giustificati in buona parte da motivazioni economiche, l'accordo del 2010 è stato puramente politico; Mosca ha quindi utilizzato in Ucraina la sua potenza energetica per raggiungere i suoi interessi strategici nella regione e Gazprom è di fatto stato lo strumento principale attraverso il quale raggiungere gli obiettivi.

Negli anni successivi, con la Presidenza ucraina saldamente in mano a Yanukovich e la maggioranza parlamentare in mano al suo partito, il Partito delle Regioni, sono stati mantenuti gli impegni da parte di entrambe le parti e non si sono più verificati grandi problemi paragonabili a quelli degli anni precedenti. Attualmente l'Ucraina paga (dati ufficiosi del 2012) tra i 416 ed i 423 USD/mmc ma l'aumento della produzione prevista per il 2013, da 140,5 miliardi di metri cubi a 151,8 miliardi previsti da Gazprom per la sola

---

<sup>389</sup> A. Medetsky, *Deal Struck on Gas, Black Sea Fleet*, in *Moscow Times*, 22 aprile 2010, disponibile su: <http://www.themoscowtimes.com/business/article/>

<sup>390</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and its Implications for Europe*, in *Oxford Institute of Energy Studies*, op. cit. p. 12.

Europa, ed una domanda di fatto stabile, prevedono un calo dei prezzi che dovrebbero portare l'Ucraina a pagare nel 2013 352 USD/mmc, poco al di sotto della media prevista per i paesi dell'UE che sarà di 360 USD/mmc<sup>391</sup>.

#### **4.4. Il processo Timoshenko**

Una piccola digressione merita il caso Timoshenko, di cui si è ampiamente parlato negli ultimi anni e che ha portato alla ribalta mediatica l'Ucraina, non certamente in termini positivi. È quindi normale chiedersi che cosa sia realmente avvenuto, se l'ex Primo Ministro sia stata prima accusata e poi condannata solamente per motivazioni politiche, o se vi siano state delle motivazioni valide e comprovate da un punto di vista giuridico.

Purtroppo negli ultimi mesi molti hanno espresso giudizi più per partito preso che per reale conoscenza dei fatti ed è proprio per questo motivo che ho lasciato alla fine di questo lavoro un paragrafo a riguardo, cercando tuttavia di non connettere questo caso alla situazione politica, ma piuttosto alle questioni energetiche.

Come già sottolineato nel precedente paragrafo 4.3. la situazione ucraina all'inizio del 2009 era abbastanza complicata tanto da portare alcuni importanti figure politiche a dichiarare che qualora non fosse stata trovata una soluzione, in meno di due mesi sarebbero state esaurite le scorte di gas e il Paese sarebbe rimasto senza alcuna possibilità di riscaldamento, con un inverno particolarmente rigido e temperature notturne prossime ai -25 °C<sup>392</sup>. Anche gli Stati europei espressero la loro preoccupazione, principalmente

---

<sup>391</sup> *Russia, quanto costa il gas di Gazprom all'Europa?*, in *Citynews*, 11 marzo 2013, disponibile su: <http://www.today.it/>

<sup>392</sup> Oleg Dubyna, Presidente di Naftogaz, lo affermò al processo contro la Timoshenko il 2 aprile 2011. Mykola Goncharuk, ex responsabile della divisione ricerca e sviluppo sempre di Naftogaz giunse addirittura ad affermare il 18 maggio 2011 che non vi sarebbero state scorte sufficienti a garantire le forniture agli utenti privati oltre il 24-29 gennaio.

basata sul fatto che qualora il blocco delle forniture fosse continuato, non avrebbero avuto la capacità di garantire in alcuni casi la fornitura ai singoli utenti (le forniture riservate alle aziende ed alle industrie erano già state preventivamente bloccate in Bulgaria, Macedonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania)<sup>393</sup>. L'Unione Europea minacciò entrambe le parti di rescindere i contratti per buona causa qualora non fosse stata trovata una soluzione (anche se tutti sapevano che il gas russo transitante dall'Ucraina era necessario) e spinse affinché fosse organizzato al più breve un incontro tripartito, nel quale l'UE avrebbe svolto il ruolo di mediatore<sup>394</sup>. Intanto la trattativa rimaneva in stallo: i contatti tra Dubyna e Miller, a capo delle due aziende energetiche nazionali, erano frequenti, ma sempre bloccati sulle stesse posizioni, con la Russia che non variava di molto l'offerta compresa tra 420 USD/mmc e 500USD/mmc<sup>395</sup>.

Yushenko testimoniò durante il Processo Timoshenko che sia la Russia, sia la Commissione Europea, sia la Repubblica Ceca, Presidente di turno dell'UE, erano concordi sulla necessità di un incontro, in un luogo ancora imprecisato, e che la Timoshenko ricevette da lui la richiesta all' 1.30 a.m. del 15 gennaio di non partecipare a nessun incontro con Putin o Medvedev, dato il prossimo incontro tripartito: la Timoshenko accettò la richiesta presidenziale, nonostante la Costituzione ucraina non sia chiara circa i rispettivi compiti istituzionali; sia la Timoshenko, come Primo Ministro e Capo del Consiglio dei Ministri, sia Yushenko, Presidente, erano detentori di

---

<sup>393</sup> *European Gas Supplies Disrupted*, in *BBC News*, 6 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.news.-bbc.co.uk/> e *Worried EU States to Fly to Moscow Over Gas Row*, in *Reuters*, 13 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.reuters.com/article/>

<sup>394</sup> *Medvedev Calls for Gas Summit; European Union Urges Lawsuit*, in *Kyiv Post*, 15 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.kyivpost.com/news/world/>

<sup>395</sup> Sempre secondo gli atti del processo Timoshenko Dubyna affermò che il 5 gennaio l'offerta russa era sui 420 USD/mmc, il 10 sui 450 USD/mmc ed il 15 sui 500 USD/mmc, rendendo le parti sempre più distanti l'una dall'altra.

potere di rappresentanza estera e ciò rendeva la situazione poco chiara su chi dovesse trattare<sup>396</sup>.

Il 17 gennaio 2009 la Timoshenko decise tuttavia di accettare la proposta di incontro con Putin senza avvisare il Presidente, che lo scoprì – stando ai documenti ufficiali – solamente al mattino quando giunse in ufficio. Dopo un incontro di circa quattro ore faccia a faccia con il Primo Ministro russo, e senza che Dubyna e Miller, separatamente, riuscissero a trovare un punto di incontro, i due raggiunsero un accordo di massima, senza però rilevarlo alle fonti di informazione che però fornirono una descrizione in questi termini: l'Ucraina avrebbe pagato il 20% meno della media europea per tutto il 2009 ed a partire dal 2010 avrebbe dovuto corrispondere 450 USD/mmc<sup>397</sup>.

Il 18 (o il 19: le fonti differiscono<sup>398</sup>) vi fu l'incontro tra Yushenko e la Timoshenko, con quest'ultima che garantì che l'accordo era favorevole senza però specificarne i contenuti ed il prezzo del gas pattuito. Fu inoltre convocata una seduta, per il pomeriggio del 19, del Consiglio dei Ministri durante la quale il Vice Primo Ministro Oleksandr Turchinov espone i termini dell'accordo ai Ministri chiedendo il supporto politico più che l'approvazione formale dell'atto. Nel frattempo la Timoshenko stava volando a Mosca per incontrare nuovamente Putin e raggiungere l'accordo definitivo. L'accordo fu

---

<sup>396</sup> Deposizione processuale del 17 agosto 2011 di Yushenko. Secondo la Costituzione al Presidente è affidata la rappresentanza all'estero dell'Ucraina (art. 106 §3), mentre al Consiglio dei Ministri (il Primo Ministro ne coordina solamente i lavori ex art. 114) spetta «organizzare e sviluppare i rapporti economici con l'estero» (art. 116 §8).

<sup>397</sup> *Ukraine and Russia Reach Gas Deal; Europe Still Waits*, in *Kyiv Post*, 18 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.kyivpost.com/news/nation/>

<sup>398</sup> La sentenza della Corte di Cassazione *Timoshenko vs Ucraina* del 29 agosto 2012 sostiene il 18, così come Yushenko interrogato il 17 agosto 2011. La Timoshenko sostiene che fosse il 19, come affermato da lei stessa il 29 giugno 2009 durante l'incontro con i *partners* dello studio legale Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flam incaricati dal Ministero della Giustizia ucraina di svolgere un'indagine sul rispetto degli standard legali occidentali.



in effetti trovato dopo due ore di discussioni sempre tra i due *leader* politici ed al termine Dubyna e Miller, con alle spalle i rispettivi Primi Ministri, tennero una conferenza stampa e sottoscrissero il contratto. Dubyna ha a riguardo sostenuto che la Timoshenko fece numerose pressioni dal momento che secondo il suo punto di vista il contratto non fosse da sottoscrivere, quanto meno per la non partecipazione alle trattative del Presidente. Stando agli atti processuali Miller firmò un accordo decennale, che era di fatto quello concordato tra la Timoshenko e Putin, mentre Dubyna firmò solo la parte concernente l'accordo annuale contenente lo sconto del 20% per il 2009<sup>399</sup>, rifiutandosi di sottoscrivere il resto senza un ordine governativo espresso. La Timoshenko allora, nelle ore successive, fornì a Dubyna un documento intitolato "direttive", col sigillo del Consiglio dei Ministri, nel quale erano contenute le istruzioni per la delegazione Naftogaz in questi termini: nel periodo 2009-2019 il gas venduto da Gazprom all'Ucraina sarebbe stato pagato da quest'ultima secondo una formula basata sul prezzo medio europeo ed alcuni parametri che avrebbero corretto di poco questo calcolo: Al momento della sottoscrizione questo prezzo base era 450 USD/mmc. Per il solo 2009 veniva riconosciuto uno sconto del 20%, e cioè un prezzo netto di 360 USD/mmc. Per quel che riguarda il transito attraverso il territorio ucraino invece veniva stabilito che sarebbe stato calcolato sempre secondo una formula che avrebbe preso in considerazione il costo base di 1,7 USD/mmc/100 km con alcuni parametri correttivi. A questo punto Dubyna fu costretto ad accettare l'accordo ed alle 21.00 presso la sede di Gazprom era definitivamente firmato l'accordo decennale, così come veniva convocata una conferenza stampa per annunciarne il contenuto<sup>400</sup>.

---

<sup>399</sup> Testimonianza processuale del 29 luglio 2011 di Igor Didenko, Vice Presidente di Naftogaz e intervista dello stesso da parte dei *partners* dello studio legale Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flam del 23 maggio 2012.

<sup>400</sup> *Ukraine and Russia Reach Gas Deal; Europe Still Waits*, in *Kyiv Post*, 18 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.kyivpost.com/news/nation/>

Il giorno successivo la Timoshenko rientrava in patria, ribadiva, sempre tramite una conferenza stampa, i termini dell'accordo e convocava una seduta del Consiglio dei Ministri, mentre Yushenko criticava pubblicamente l'accordo ritenendolo dannoso per la nazione<sup>401</sup>.

Il 21 si riunì quindi il Consiglio dei Ministri con all'ordine del giorno l'accordo firmato con la Russia; la relazione del Primo Ministro affermava che la soluzione trovata era certamente la migliore possibile e che la formula basata sul prezzo di mercato, dato in discesa, avrebbe rappresentato una nuova frontiera di indipendenza politica oltre che energetica<sup>402</sup>. Non aggiunse molto altro, non specificò i dettagli dell'accordo e non diede la possibilità di discutere l'accordo chiarendo solo che per il 2009, secondo i suoi calcoli, l'Ucraina avrebbe pagato il gas 228,8 USD/mmc (considerato anche il gas stoccato acquistato, di cui verrà detto in seguito). Al termine della riunione il Vice Primo Ministro Turchinov chiese di votare ed approvare l'accordo e così 14 membri votarono a favore, 8 si astennero e uno votò contro<sup>403</sup>.

Il 22 gennaio il giornale online *Ukrainska Prava* pubblicò online una copia integrale del contratto tra Gazprom e Naftogaz<sup>404</sup> con il quale veniva definito l'accordo per il periodo compreso tra l'1 gennaio 2009 ed il 31 dicembre 2019; il prezzo per il primo trimestre del 2009 sarebbe stato 360

---

<sup>401</sup> Yushenko, *Timoshenko Again Trade Insults Over Gas Deal*, in *Kyiv Post*, 22 gennaio 2009, disponibile su: <http://www.kyivpost.com/news/nation/>. Interessante anche la richiesta, reiterata, di Yushenko di avere i dettagli del contratto: la Timoshenko negò di avere il contratto, sostenendo che fosse già depositato presso la sede di Naftogaz, mentre Naftogaz sosteneva che l'avesse la Timoshenko; Il Presidente decise quindi di chiedere al Servizio di Sicurezza di reperirne una copia: solo il 26 fu in grado di leggere il testo completo dell'accordo. Vedi colloquio di Yushenko del 19 aprile 2012 e del 30 maggio 2012 con i partners dello studio legale Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flam.

<sup>402</sup> Verbale della seduta del Consiglio dei Ministri, punto n.1, del 21 gennaio 2009.

<sup>403</sup> Verbale della seduta del Consiglio dei Ministri, punto n.9, del 21 gennaio 2009.

<sup>404</sup> *The Gas Agreement of Timoshenko-Putin. The Full Text*, in *Ukrainska Pravda*, 22 gennaio 2009, disponibile su: <http://pravda.com.ua/rus/articles/>.

USD/mmc ed in seguito il prezzo sarebbe stato determinato dalla seguente formula:

$$P_n = P_0(0,5 \times G/G_0 + 0,5 \times M/M_0) \times k$$

Dove  $P_0$ ,  $G_0$ ,  $M_0$  e  $k$  sono definite costanti numeriche, mentre  $G$  e  $M$  rappresentavano variabili<sup>405</sup>. La costante “ $P_0$ ” viene definita come: «il prezzo base totale di 450 USD/mmc di gas», e  $G$  e  $M$  sono descritte come i parametri, ovvero il valore che riflette i prezzi europei medi di petrolio e gas, su base trimestrale<sup>406</sup>.

Nel contratto veniva inoltre inclusa una formula con la quale le parti avrebbero potuto, di comune accordo, rinegoziare i termini prima della scadenza naturale del contratto e veniva inoltre aggiunto un contratto addizionale, definito n. TKGU, circa le quantità, i termini e le condizioni per il transito del gas naturale su territorio ucraino, sempre per il periodo 2009-2019; con esso veniva stabilito il costo di 1,7 USD/mmc/100 km per il 2009, mentre per gli anni successivi il costo sarebbe stato stabilito da una formula simile a quella precedentemente presentata<sup>407</sup>.

Separatamente inoltre Gazprom vendeva 11 miliardi di metri cubi di gas già precedentemente stoccato al prezzo di 153,9 USD/mmc facendo sì che l’Ucraina pagasse, secondo calcoli successivamente effettuati, per il 2009 232,98 USD/mmc, contro i 179,50 USD/mmc del 2008<sup>408</sup>. Questi accordi, considerati in seguito ampiamente non economici, verranno poi rinegoziati nel così detto “Trattato di Kharkiv”, già esaminato al 4.5.

Prima che fosse aperto un procedimento penale nei confronti della Timoshenko questo caso fu ampiamente dibattuto almeno in tre sedi: in primo

---

<sup>405</sup> Secondo il contratto n. KP del 19 gennaio 2009, art. 4.1.  $P_0 = 450$ USD/mmc,  $G_0 = 935,74$ /t,  $M_0 = 520,93$  USD/t e  $k = 0,8$  nel 2009 e 1 nel 2010.

<sup>406</sup> Contratto n. KP del 19 gennaio 2009, art. 4.4.

<sup>407</sup> Contratto n. TKGU, contenuto nel contratto KP, del 19 gennaio 2009, art. 8.1.

<sup>408</sup> *Report n. 4049/11-19, Legal and Economic Analysis for Criminal Case n. 49-3151* del 12 maggio 2011.

luogo Yushenko<sup>409</sup> deferì la questione al Consiglio di Sicurezza Nazionale, che nel febbraio del 2009 decise<sup>410</sup> l'istituzione di una Commissione che analizzasse il contratto e ne stabilisse la sua legalità: tale Commissione non aveva il compito di investigare sull'operato della Timoshenko. In secondo luogo la *Rada* creò una Commissione d'inchiesta ad hoc per investigare sulle circostanze della firma tra Naftogaz e Gazprom e sull'eventuale alto tradimento in ambito di sicurezza economica ed energetica del Paese<sup>411</sup>. In terzo luogo venne statuita un'inchiesta governativa interna che si limitò a verificare che fossero stati rispettati tutti i limiti legislativi e che quantificò i danni economici causati al Paese.

Il Procuratore Generale dell'Ucraina avviò un procedimento penale nei confronti della Timoshenko l'11 aprile 2011 con l'accusa di abuso di potere nell'ordinare a Dubyna la firma dell'accordo con Gazprom senza che vi fosse l'approvazione precedente del Consiglio dei Ministri, facendogli credere che invece tale consenso fosse giunto<sup>412</sup>. Il 27 aprile 2011 il Procuratore Generale formalizzò i capi d'accusa nei suoi confronti: la Timoshenko fu accusata di violazione dell'art. 365 §3 del Codice Penale ucraino per «eccesso di autorità o abuso di potere con gravi conseguenze».

Il rinvio a giudizio è giustificato in 84 pagine, nelle quali vengono prima presentati i disposti costituzionali che regolano il potere del Primo Ministro in merito alla conclusione degli accordi internazionali ed in seno al Consiglio dei Ministri<sup>413</sup>, successivamente viene citato il Decreto del 2005 con il quale la competenza sull'azienda statale Naftogaz è affidata al solo

---

<sup>409</sup> Decreto Presidenziale n. 123/09 del 28 gennaio 2009

<sup>410</sup> L'istituzione della Commissione d'inchiesta parlamentare è contenuta nella Legge n. 241/09 del 5 aprile 2009

<sup>411</sup> Il Rapporto finale non è datato, ma fu votato dal Parlamento il 22 marzo 2011. Vedi Ukrainian Government Report Finds Timoshenko Guilty of Treason, NTD News, 26 marzo 2011, disponibile su: [http://www.ntdtv.org/en/news\\_europe/](http://www.ntdtv.org/en/news_europe/)

<sup>412</sup> Caso Timoshenko vs Ucraina, n. 49872/11

<sup>413</sup> Atto di rinvio a giudizio, punti nn. 2, 3, 4.

Ministero dell’Energia dell’Ucraina<sup>414</sup>. Sono inoltre citati nel rinvio a giudizio gli atti aventi forza di legge nell’ambito dei rapporti tra Russia ed Ucraina su questioni energetiche: l’accordo tra il Consiglio dei Ministri ucraino e la Russia, ratificato dalla legge n. 2797-III del 15 novembre 2001 ed il Decreto presidenziale n. 165/2008 “sulle linee guida per le negoziazioni con la Federazione Russa sul transito del gas e sulla cooperazione gasiera in generale”. L’atto di rinvio a giudizio sostiene che il movente sia il semplice desiderio della Timoshenko di dare un’immagine positiva di sé, come leader capace di risolvere la crisi del gas, al costo di accettare un accordo senza alcun ritorno economico e totalmente inaccettabile<sup>415</sup>. Sempre secondo questo atto ella avrebbe elaborato una bozza di accordo in quei termini e «continuando ad abusare del suo potere e delle sue prerogative costituzionali avrebbe apposto il sigillo del Consiglio dei Ministri pur sapendo di non averne il diritto» e avrebbe mostrato l’atto così approntato a Oleg Dubyna, Presidente di Naftogaz, obbligandolo a firmare un contratto che aveva più volte mostrato di non ritenere economicamente favorevole<sup>416</sup>.

Il rinvio a giudizio accusa inoltre la Timoshenko di aver causato notevoli conseguenze economiche avendo violato le leggi sopra citate, incrementando il costo del gas da 179,5 USD/mmc a 232,98 USD/mmc (incremento di 53,48 USD/mmc) e lasciando inalterato il prezzo di transito applicato al gas proveniente dalla Russia a 1,7 USD/mmc/100 km, provocando di fatto un danno erariale quantificato in 1.516.365.234,94 UAH, pari a 194.625.386,70 USD<sup>417</sup>.

Il Processo di I grado alla Timoshenko si tenne presso il Tribunale del Distretto di Pechersk tra il 24 giugno 2011 ed il 30 settembre dello stesso

---

<sup>414</sup> Atto di rinvio a giudizio, punto n. 4 che rimanda al Decreto del Consiglio dei Ministri n. 1205.

<sup>415</sup> Atto di rinvio a giudizio, punto n. 6. «Tymoshenko decided to single-handedly make the decision to execute the above agreements under the conditions mentioned above»

<sup>416</sup> Atto di rinvio a giudizio, punti nn. 7, 8, 9.

<sup>417</sup> Atto di rinvio a giudizio, punto n. 9.

anno, presieduto dal giudice Rodion Kireyev, e la sentenza venne emessa l'11 ottobre: la richiesta dell'accusa fu confermata e la Timoshenko fu così condannata a sette anni di reclusione, e a tre anni di interdizione dai pubblici uffici, per aver commesso il fatto e per aver causato notevoli conseguenze economiche; nello stesso momento venne altresì condannata, in sede civile, al risarcimento del danno provocato, quantificato quanto sopra<sup>418</sup>.

Il 23 dicembre dello stesso anno la Corte d'Appello rigettò la sua richiesta di revisione del processo per insufficienza di prove a favore della tesi dell'imputata, confermando la sentenza di primo grado ed affermando che la Corte di I grado aveva rispettato i propri obblighi ed aveva svolto i propri compiti in maniera appropriata<sup>419</sup>.

La Timoshenko si appellò quindi alla Corte di Cassazione che il 29 agosto 2012 confermò completamente le sentenze dei due gradi di giudizio precedenti, dichiarando infondate le richieste dell'imputata e affermando che il lavoro svolto dalle due corti di I e II grado era stato impeccabile<sup>420</sup>.

La condanna in via definitiva è quindi avvenuta in base all'art. 365 del Codice Penale, che stabilisce che l'abuso di potere avviene nei casi in cui: «l'eccesso di autorità o l'abuso di potere, che è la commissione di un atto deliberato, da parte di un funzionario dello Stato che agisce superando i propri diritti e poteri di cui è investito, causa un danno sostanziale ai diritti legalmente riconosciuti di un cittadino, o agli interessi pubblici o di una

---

<sup>418</sup> Sentenza del caso Timoshenko vs Ucraina, n. 49872/11, dell'11 ottobre 2011, punti nn. 1, 50, 51.

<sup>419</sup> Sentenza d'appello del caso Timoshenko vs Ucraina, n. 49872/11, del 23 dicembre 2011, punti nn. 25-29 e 36. «None of Tymoshenko's claims were meritorious, and the investigations and trial were completed in full, comprehensively and objectively, without any substantial violations of the law of criminal procedure, and the court has applied all proper remedies to examine and assess the evidence properly»

<sup>420</sup> Sentenza della Corte di Cassazione n. 44 del caso Timoshenko vs Ucraina, n. 49872/11 del 29 agosto 2012. «the courts investigated a sufficient number of pieces of evidence, including testimony of multiple witnesses, conclusion of a number of court experts, and documents» (punto n. 39).

persona giuridica»<sup>421</sup>. Tale reato è punibile con la reclusione da due a cinque anni e con l'interdizione dai pubblici uffici per un periodo massimo di tre anni. Qualora il reato provochi “gravi conseguenze”, la pena è aumentata ad una reclusione tra i sette ed i dieci anni. Il Parlamento ha recentemente considerato la possibilità di depenalizzare tale reato ma la proposta di legge presentata dai partiti d'opposizione è stata respinta il 7 febbraio 2013<sup>422</sup>.

Nell'ottobre del 2012 lo studio legale legale Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flam hanno portato a termine il loro rapporto sulla conduzione del processo Timoshenko, su incarico del Ministero della Giustizia<sup>423</sup>: nel loro rapporto di più di trecento pagine non danno un giudizio sulla veridicità delle accuse, ma analizzano passo per passo la correttezza procedurale dei tre gradi di giudizio. A differenza di quanto preannunciato, l'eminente studio legale statunitense sostiene che vi sono state alcune pecche che in procedimenti giudiziari occidentali non si sarebbero verificate, tuttavia confermano la correttezza dell'impianto generale e del sistema accusatorio non riscontrando elementi che in altri Stati avrebbero portato ad una sentenza diversa. Critiche sono rivolte per esempio alla carcerazione preventiva disposta durante il processo di I grado che in Stati occidentali sarebbe stata limitata al solo tempo necessario per lo svolgimento del processo. Si sostiene che in qualsiasi Stato la Timoshenko sarebbe stata condannata per oltraggio a causa dei suoi numerosi insulti nei confronti della Corte e del giudice. Si critica l'impossibilità di portare in II grado ulteriori testimoni, così come il breve tempo a disposizione dell'imputato per la preparazione del processo: elementi che certamente creano un'ombra negativa sul sistema giudiziario ucraino, ma che non avvalorano in pieno la tesi di un processo politico.

---

<sup>421</sup> Art. 365 del Codice Penale ucraino, revisionato l'1 settembre 2001.

<sup>422</sup> *Parliament again votes down proposal to decriminalize “Tymoshenko's article”*, in *Kyiv Post*, 8 febbraio 2013, disponibile su: <http://www.kyivpost.com/content/politics/>

<sup>423</sup> Disponibile su: <http://www.minjust.gov.ua/file/>

## CONCLUSIONI

*Alla fine di questo lavoro sembra opportuno tentare di dare una risposta alla domanda posta in introduzione e cioè se il termine “Rivoluzione”, inteso come mutamento radicale delle strutture politico-sociali di uno Stato, sia corretto per gli eventi trattati. Certamente tutti i tre casi hanno visto dei mutamenti radicali, ma il nostro compito è cercare di andare oltre, tentare di comprendere se questi cambiamenti siano stati apparenti o se siano stati capaci di fissare alcuni confini ben definiti. Si può, per esempio, prendere avvio dalle cause contingenti degli eventi in Georgia, Ucraina e Kirghizistan, cioè i brogli elettorali, e analizzare se in questi anni non sia mai stato oltrepassato il livello minimo degli standard comunemente riconosciuti per definire libere le consultazioni elettorali. Non si può nascondere che in tutti i casi, da questo punto di vista, vi siano stati cambiamenti negli ultimi anni in senso negativo: se nel periodo successivo al cambio di regime questi Paesi ricevevano continuamente il plauso delle Organizzazioni Internazionali (Georgia 2004, Ucraina 2004, 2006 e Kirghizistan 2005), nell’ultimo periodo sono stati criticati aspramente (Georgia 2009, Ucraina 2010, 2012, Kirghizistan 2009). È tuttavia chiaro che, almeno in Georgia ed Ucraina, non si sono verificati più brogli pari a quelli che causarono le manifestazioni ed è quindi giusto sostenere che un mutamento sia avvenuto. Anche in Kirghizistan, dove lo standard è inferiore, sono stati mantenuti alcuni livelli minimi che non possono non essere apprezzati.*

*Sempre in tale ottica si possono considerare i processi costituzionali e le evoluzioni avvenute: tutti gli Stati hanno scelto nel periodo successivo alle Rivoluzioni di modificare le istituzioni costituzionali per rendere maggiormente bilanciato il rapporto tra gli organi dello Stato, ma troppo spesso tali tentativi sono andati falliti. Gli emendamenti costituzionali del 2010 in Georgia, adottati per trasferire alcuni poteri dal Presidente al*



*Primo Ministro, hanno portato solamente maggiori difficoltà di coordinamento tra questi due organi. In Ucraina gli emendamenti costituzionali del 2004, che erano stati approvati per ridurre i poteri presidenziali, sono stati dichiarati incostituzionali dalla Corte Costituzionale nel 2010, per un vizio di forma. In Kirghizistan l'utilizzo frequente dell'istituto referendario da parte del Presidente per introdurre emendamenti costituzionali ha permesso di modificare i poteri in capo al Primo Ministro in base alla sola scelta presidenziale. Si può quindi affermare che da questo punto di vista le evoluzioni non sono state continuative e che negli ultimi anni sia più appropriato parlare di regressioni.*

*Assume una logica in tal senso considerare anche le figure dei leader che guidarono le proteste e che attualmente, dopo le elezioni in Georgia del 2012, risultano senza un proprio seguito politico. Il partito del Presidente Saakashvili, che lascerà il proprio incarico nell'ottobre 2013, ha perso le elezioni parlamentari; Yushenko è stato sconfitto alle elezioni presidenziali del 2010 ottenendo meno del 7% e si è ritirato a vita privata; la Timoshenko è in carcere dal 2011 dopo esser stata condannata a sette anni di reclusione per abuso di potere ed essere stata incriminata in marzo 2013 mandante dell'omicidio di Yevhen Shcherban; Bakiev nel 2010 è fuggito a seguito di forti proteste. Il movimento rivoluzionario, se così si può definire, non esiste più ed in tal senso assume ancor più valore esemplificativo l'elezione a Presidente dell'Ucraina nel 2010, con avversari Yushenko e la Timoshenko, di Yanukovich, colui contro il quale nel dicembre del 2004 erano scese in piazza migliaia di persone, accusandolo di frodi elettorali.*

*Si può quindi concludere che i mutamenti iniziali, repentini e radicali, giustificano l'utilizzo del termine Rivoluzione, ma che l'evoluzione successiva per i tre Paesi faccia sorgere forti dubbi sull'esattezza del termine a distanza di alcuni anni. Se in termini di sviluppo democratico, stando alle analisi proposte nei capitoli, l'Ucraina è di certo il Paese più avanzato, è doveroso notare che la Georgia è lo Stato che ha fatto maggiori progressi, pur*

*mantenendo un regime semi-autoritario. Si può citare a riguardo la problematica della corruzione; chiunque sia stato in Paesi dell'ex Unione Sovietica ha conoscenza di quanto questa pratica sia un problema fortemente avvertito. Da questo punto di vista l'azione decisa, entro un anno dalla Rivoluzione delle Rose, da parte del Governo georgiano, caso unico nell'area ex sovietica, può certamente essere considerata un esempio: l'introduzione di una legislazione particolarmente severa, il controllo nei confronti delle forze di polizia, generalmente corrotte, e la dimostrazione della determinazione nell'affrontare il problema (in Georgia l'80% delle forze di polizia sono state licenziate e sostituite in soli due mesi) hanno permesso di eliminare questa piaga almeno dalla vita comune.*

*Si è accennato alla scelta, privilegiata dalla dottrina, di considerare collegati gli eventi di Georgia, Ucraina e Kirghizistan. Sin dall'inizio la scelta della trattazione ha avuto valore proprio per mostrare le numerose divergenze del caso kirghiso da quello degli altri due Stati. La posizione geostrategica differente, la presenza della violenza, seppur limitata, durante le manifestazioni, l'assenza di un'opposizione organizzata e di leader di riferimento, il continuo cambiamento della Costituzione attraverso referendum: tutti elementi che dimostrano la scarsa connessione con le altre Rivoluzioni colorate e che mi hanno portato alla conclusione che l'accostamento agli altri due casi sia stata più una scelta mediatica.*

*Oltre alle divergenze mi sembra opportuno elencare gli elementi simili presenti: ci si riferisce per esempio alla forma di Governo semi-presidenziale nei tre Stati con diversi correttivi (seppure in Georgia sia destinato a cambiare alla fine del 2013, con l'entrata in vigore della riforma costituzionale); oppure l'utilizzo di una legge elettorale simile che assegna i seggi parlamentari metà col sistema proporzionale e metà col maggioritario, o ancora l'intervento di ONG straniere molto attive nella promozione di valori democratici e di Organizzazioni Internazionali (soprattutto*

*l'OSCE/ODIHR) impegnate nel monitoraggio e della consulenza in ambito elettorale.*

*Non sono state oggetto di trattazione, ma meritano comunque menzione, le tentate rivoluzioni che rappresentano continuità rispetto al caso georgiano ed ucraino; ci si riferisce a quelle del 2005 in Azerbaijan e del 2006 in Bielorussia (detta "dei jeans"), entrambe fallite e che sembrano aver fermato il processo verso un cambiamento radicale della situazione politica nei Paesi dell'area.*

*La questione energetica rappresenta certamente un tema di fondamentale importanza per questi Paesi e non sembra ormai in discussione l'utilizzo degli idrocarburi per fini politici e di politica estera. La connessione tra questi argomenti ed il diritto pubblico, che apparentemente può sembrare poco chiara, assume invece risalto dopo la trattazione effettuata ed alla luce di quanto detto, soprattutto per quel che riguarda l'Ucraina; il processo alla Timoshenko ha dimostrato, per esempio, che una trattativa tra aziende di Stato, quali Gazprom e Naftogaz, rappresenta molto spesso il tentativo di raggiungere un accordo prima tra organi dello stesso Stato e successivamente tra organi dei due Stati ed ha reso evidente che il diritto pubblico è molto più legato alla questione energetica di quanto sia logico pensare.*

## BIBLIOGRAFIA

- ◇ R. ABAZOV, *The Parliamentary Elections in Kyrgyzstan*, in *Electoral Studies* n. 26, 2005.
- ◇ W. ALLEN, *A history of the Georgian people: From the beginning down to the Russian conquest in the nineteenth century*, Londra, Barnes and Noble, 1971.
- ◇ R. ALIYEV, *Building Democracy in Georgia*, Mosca, Ves Mir, 2003.
- ◇ J. ANDERSON, *Constitutional Developments in Central Asia*, in *Central Asia Survey* n. 16, 1997.
- ◇ R. ASMUS, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia and the Future of the West*, New York, Palgrave MacMillan, 2010.
- ◇ A. ASLUND, *How Ukraine Became a Market Economy and Democracy*, Londra, Peterson Institute for International Economy, 2009.
- ◇ M. BARKER, *Revolutions in Eastern Europe*, Tbilisi, Znet, 2010.
- ◇ A. BERG, A. KREIKEMEYER, *Realities of Transformation*, Londra, ISBS, 2006.
- ◇ Y. BILINSKI, *The Second Soviet Republic. The Ukraine After World War II*, New York, N.J., 1964.
- ◇ V. BUNCE, S. WOLCHIK, *International Diffusion and Postcommunist Electoral Revolutions*, in *Communist and Postcommunist Studies* n. 39, 2006.
- ◇ T. CAROTHERS, *The End of the Transition Paradigm*, in *Journal of Democracy* n.13, 2002.
- ◇ P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. FERRARI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Roma, Laterza, 2009.
- ◇ S. CHERVONNAYA, *Conflicts in the Caucasus*, Londra, Glastonbury, 1994.

- ◇ E. CHOW, J. ELKIND, *Where East Meets West: European Gas and Ukrainian Reality*, in *Washington Quarterly* n. 32, 2009.
- ◇ K. COLLINS, *Clan, Politics and Regimes Transition in Central Asia*, Londra, Cambridge University Press, 2006.
- ◇ F.J. COMPANJEN, *Between Tradition and Modernity: Rethinking roles of NGO Leaders in Georgia's Transition to Democracy*, Amsterdam, Vrije University Press, 2004.
- ◇ R. CONQUEST, *Raccolto di Dolore*, Milano, Fondazione Liberal, 2004.
- ◇ N. COPSEY, *Popular Politics and the Ukrainian Presidential Election of 2004*, in *Politics* n. 23, 2005.
- ◇ N. COPSEY, N. SHAPOVALOVA, *Domestic Political Developments in Ukraine and Possible Implications for Sida's Programmes*, Bruxelles, Policy Paper SIDA, 2009.
- ◇ E. CORNELL, S.F. STARR, *The Guns of August 2008: Russia's War in Georgia*, Armonk, M. E. Sharpe, 2009.
- ◇ E. DE GAETANO, A. LOPREIATO, *Le Guerre della Federazione Russa*, Milano, Mursia, 2011.
- ◇ T. DE WAAL, *Missiles over Tskhinvali*, in *National Interest*, 2009.
- ◇ R. DI LEO, *Vecchi quadri e nuovi politici. Chi comanda davvero nell'ex-URSS*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- ◇ N. DIUK, *Post Election Blues in Ukraine*, in *Journal of Democracy* n. 4, 2002.
- ◇ V. FESENKO, *The Political Elite of Ukraine. Contradictions in Its Formation and Development*, in *Russian Politics and Law* n. 1, 1997.
- ◇ P. GAHRTON, *Georgia: Pawn in the New Great Game*, Londra, Pluto R., 2010.
- ◇ M. GOLDMAN, *Oilopoly, Putin, Power and the Rise of the New Russia*, Manchester, Oneworld Publications, 2010.

- ◇ S. GORBA, *The Battle with Corruption: Autumnal Exacerbation*, in *Novyi Vek*, 2000.
- ◇ S. GRAZIOLI, *Gazprom, il Nuovo Impero*, Pavona, Lantana Editore, 2010.
- ◇ H.E. HALE, *Democracy or Autocracy on the March? The Colour Revolutions as Normal Dynamics of Patronal Presidentialism*, in *Communist and Post-Communist Studies* n.39, 2006.
- ◇ G. HOFSTEDE, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill, 1995.
- ◇ T. IBRAIMOV, *Referendum Results in Kyrgyzstan*, in *Center of Political and Legal Studies* n.7, 2007.
- ◇ R. INGLEHART, *Culture and Democracy*, New York, Basic Books, 2000.
- ◇ G. ISKAKOVA, *Constitutional Reform and Power of the Highest Government Bodies in Kyrgyzstan: a New Balance?*, Bishkek, IPP Press, 2009.
- ◇ D. JANKOVIC, *After the Color Revolutions*, Saarbruecken, VDM Verlag, 2011.
- ◇ G. KANDELAKI, *Georgia's Rose Revolution: a Participant's Perspective*, Washington, LGI, 2006.
- ◇ E. KARAGIANNIS, *Energy and Security in the Caucasus*, New York, Routledge, 2002.
- ◇ L. KHUTSISHVILI, *Civil Society and the Rose Revolution*, Tbilisi, ICCN Cordaid, 2008.
- ◇ A. KINIEV, *Kyrgyzstan Before and After Tulip Revolution*, Mosca, Pravda Edition, 2009.
- ◇ U. KULIYEV, *The Process of Reforms is Necessary Because People Will Support It*, in *Slovo Kirgiztsana* n.43, 1994.

- ◇ T. KUZIO, *Fear Drives Political Reform*, in *RFE/RL Weekly Report* n.2, 2003.
- ◇ E. LORIA, L. GEGESHIDZE, *Georgia Cautiously Hopes for Better Times*, in *Post Soviet Armies Newsletter*, n. 1, 2006.
- ◇ P. LUONG, *Institutional Change and Political Continuity in Post-Soviet Central Asia*, 2002.
- ◇ D. LYNCH, *Engaging Eurasia's Separatist States*, Washington, United States Institute for Peace Press, 2004.
- ◇ E. MAMYTOVA, *The Problems of Forming a Political Opposition in Kyrgyzstan*, in *Central Asia and Caucasus Journal* n. 10, 2000.
- ◇ G. MANSON, *Georgia after the Rose Revolution*, Londra, Bigbook Editions, 2009.
- ◇ E. MARAT, *March and After: What Has Changed? What Has Stayed the Same?*, in *Central Asia Survey* n. 27, 2008.
- ◇ L. MARFOLI, *Ucraina. Modificata la Costituzione con il Parere Favorevole della Corte Costituzionale*, in DPCE online, 2011.
- ◇ M. MATSABERIDZE, *The Idea of Constitution in 1918-1921 Georgian Society*, Tbilisi, Javakhishvili University Press, 2005.
- ◇ L. A. MITCHELL, A. COOLEY, *No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations*, in *Washington Quarterly*, 2008.
- ◇ L. A. MITCHELL, *The Color Revolutions*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2012.
- ◇ A. MYSLYNSKI, *New Political Configuration*, in *Political Ukraine*, 16 settembre 2003.
- ◇ D. MURZAEVA, *Transition to Democracy in Post Soviet Kyrgyzstan*, 2011.
- ◇ G. NIZHARADZE, *Urban Population of Georgia about the Religious Issues*, Tbilisi, Geopress, 2004.

- ◇ G. NIZHARADZE, F. COMPANJEN, *NGOs in Georgia before and during the Rose Revolution*, Amsterdam, Vrije University Press, 2008.
- ◇ M. O'CONNOR, *Pipelines of Caspian Sea*, New York, Oxford University Press, 2010.
- ◇ M. B. OLCOTT, *Lessons of the Tulip Revolution*, Tbilisi, OSCE Tbilisi Publisher, 2005.
- ◇ M. B. OLCOTT, *Kyrgyzstan's Tulip Revolution*, in *Carnegie Endowment for International Peace Web Commentary*, Tbilisi, OSCE Tbilisi Publisher, 2005.
- ◇ M. B. OLCOTT, *Democracy Promotion in Central Asia: From High Expectations to Disillusionment*, Amburgo, CORE W., 2007.
- ◇ R. PAGNAMENTA, *Analysis: Energy Pipeline that Supplies West Threatened by War Georgia Conflict*, in *Times Online*, 8 agosto 2008.
- ◇ A. PETERS, *US Money and Personnel Behind Kyrgyzstan's "Tulip Revolution"*, in *World Socialist Website*, 28 febbraio 2005.
- ◇ L. PKHALADZE, *The National Constitution Commission – Outcome From the Crisis, or...?*, Tbilisi, Parliament Edition, 2010.
- ◇ S. PIRANI, *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- ◇ S. PIRANI, J. STERN, K. YAFIMAVA, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: a Comprehensive Assessment*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, febbraio 2009.
- ◇ S. PIRANI, *The April 2010 Russo-Ukrainian Gas Agreement and its Implications for Europe*, in *Oxford Institute for Energy Studies*, 2010.
- ◇ S. RADNITZ, *What Really Happened in Kyrgyzstan?*, in *Journal of Democracy* n. 17, 2006.
- ◇ A. RISCASSI, *Bandiera Arancione la Trionferà*, Milano, Melampo, 2007.



- ◇ M. RYABKOV, *The North-South Cleavage and Political Support in Kyrgyzstan*, in *Central Asian Survey* n.27, 2008.
- ◇ M. SAAKASHVILI, R. GLUCKSMANN, *Io Vi Parlo di Libertà*, Milano, Spirali, 2009.
- ◇ K. SALIA, *Histoire de la nation géorgienne*, Parigi, Hachette, 1980.
- ◇ L. SARALAEVA, *Kyrgyzstan's Fading Romance with the West*, in *Reporting Central Asia* n. 296, 2004.
- ◇ G. SARTORI, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- ◇ S. SIDERI, *La Russia e gli Altri*, Milano, Bocconi Press, 2009.
- ◇ E. SIEVERS, *The Post Soviet Decline of Central Asia: Sustainable Development and Comprehensive Capital*, Londra, Routledge, 2003.
- ◇ P. SINNOTT, *Kyrgyzstan, a Political Overview*, in *American Foreign Policy Interests* n. 29, novembre 2007.
- ◇ S. SKARBO, J. PETRE, *The Pipeline War: Russian Bear Goes for West's Jugular*, in *Mail Online*, 10 agosto 2008.
- ◇ J. STERN, *The Future of Russian Gas and Gazprom*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- ◇ S. SVANTE, N. NIKLAS, *Georgian Politics Since the August 2008*, in *The Journal of Post-Soviet Democratization*, 2009.
- ◇ H. TOURSUNOF, *Kyrgyzstan: Akaev's Iron Constitution*, in *Transition Online*, 11 febbraio 2003.
- ◇ B. TURSUNKULOVA, *The Power of the Precedent?*, in *Central Asia Survey* n.27, 2008.
- ◇ G. VALORI, *Petrolio, la Nuova Geopolitica del Potere*, Milano, Excelsior, 2011.
- ◇ O. VARFOLOMEYEV, *Rival Clans Mix Business, Politics and Murder* in *Transitions*, n. 4, 1997.

- ◇ N. VICTOR, *Bypassing Ukraine: Exporting Russian Gas to Poland and Germany*, in *Natural Gas and Geopolitics*, 2006.
- ◇ J. WHEATLEY: *Georgia from national awakening to Rose Revolution: Delayed transition in the former Soviet Union*, Londra, Ashgate Pub. Co., 2005.
- ◇ S. WHITE, I. MCALLISTER, *Rethinking the Orange Revolution*, in *Studies in Public Policy* n.455, 2009.
- ◇ A. WILSON, *The Ukrainians: the Unexpected Nation*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- ◇ A. WILSON, *Ukraine's Orange Revolution*, New Haven, Yale University Press, 2005.
- ◇ A. WILSON, *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, New Haven, Yale University Press, 2005.
- ◇ V. YAKUSHIK, *Aspects of the Orange Revolution*, Stoccarda, Ibidem Verlag, 2007.
- ◇ I. ZHDANOV, *Corruption in Ukraine: Essence, Scale and Influence*, in *Connections* n. 2, 2002.