

7 • 2 • 2025



**Una riforma costituzionale per ottenere la pace?
La tensione tra ordinamento costituzionale e
diplomazia “coercitiva” nel conflitto armeno-azero
sul Nagorno-Karabakh**
Mirko Della Malva

NAD

Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

La pace come diritto e aspirazione

UNA RIFORMA COSTITUZIONALE PER OTTENERE LA PACE? LA TENSIONE TRA ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E DIPLOMAZIA “COERCITIVA” NEL CONFLITTO ARMENO-AZERO SUL NAGORNO-KARABAKH

A CONSTITUTIONAL REFORM TO ACHIEVE PEACE? THE TENSION BETWEEN CONSTITUTIONAL LAW AND ‘COERCIVE’ DIPLOMACY IN THE ARMENIA–AZERBAIJAN CONFLICT OVER NAGORNO-KARABAKH

*Mirko Della Malva**

 ORCID: MDM 0000-0001-6637-5065

ABSTRACT

[It.] Il contributo analizza l'accordo di “pace” tra Armenia e Azerbaijan sottoscritto l'8 agosto 2025 in merito alla definizione dello status del Nagorno-Karabakh e alla normalizzazione delle relazioni tra i due Paesi, soffermandosi in particolare sulle sue implicazioni costituzionali. Tra i punti contenuti nell'intesa – sebbene non direttamente trasfusi nel documento finale – figura, infatti, la revisione del Preambolo della Carta fondamentale armena del 1995, una richiesta che sta incontrando non poche difficoltà sul piano interno. La vicenda riveste particolare interesse nell'ambito del diritto costituzionale comparato, poiché si inserisce in una tendenza sempre più diffusa a impiegare lo strumento della revisione costituzionale come leva negoziale per imporre la stipula degli accordi internazionali.

Parole chiave: riforme costituzionali – sovranità – pace – Armenia – Azerbaijan.

[Eng.] The paper examines the constitutional implications of the agreement signed on August 8, 2025, between Armenia and Azerbaijan, concerning the determination of Nagorno-Karabakh's status and the normalization of bilateral relations. Among its provisions – though not formally codified – there is a request to revise the Preamble of Armenia's 1995 Constitution, a condition that has encountered significant domestic resistance. The case is of relevance in the field of comparative constitutional law, as it reflects a growing trend whereby constitutional revision is employed as a strategic instrument of negotiation in the context of international agreements.

Keywords: Constitutional Reforms – Sovereignty – Peace – Armenia – Azerbaijan.

* Dottore di ricerca e cultore della materia in Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Milano (ror: 00wjc7c48). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



SOMMARIO: 1. L'accordo di pace tra Armenia e Azerbaigian dell'8 agosto 2025. 2. L'evoluzione storica delle relazioni interstatali tra Azerbaigian e Armenia dal 1700 ad oggi. 3. Il problematico recepimento dell'accordo di pace nella Repubblica di Armenia sotto il profilo costituzionale. 3.1 Le difficoltà connesse alle procedure di revisione della Carta fondamentale. 3.2. La pronuncia della Corte costituzionale del 26 settembre 2024. 4. Considerazioni conclusive.



1. L'ACCORDO DI PACE TRA ARMENIA E AZERBAIGIAN DELL'8 AGOSTO 2025

Lo scorso 8 agosto 2025, i principali *media* internazionali hanno accolto con favore la notizia della conclusione di un accordo diplomatico tra la Repubblica di Armenia e la Repubblica di Azerbaigian, un'intesa che parrebbe destinata a superare quella conflittualità interstatale che, da più di trent'anni, vede il Caucaso meridionale, insanguinato da violente contrapposizioni interetniche¹.

La pattuizione, recante il titolo di *Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations between the Republic of Azerbaijan and the Republic of Armenia*, è stata sottoscritta a Washington dal Ministro degli Esteri azero, Jeyhun Bayramov, e dal suo omologo armeno, Ararat Mirzoyan, i quali – alla presenza del Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, in qualità di garante – si sono impegnati a favorire il recepimento dell'accordo da parte delle rispettive autorità nazionali, al fine di garantirne la successiva ratifica formale.

Il testo, redatto in lingua azera, armena e inglese – con esplicita previsione della prevalenza della stesura inglese in caso di divergenze interpretative² – si compone di diciassette disposizioni, per mezzo delle quali le Parti si impegnano al riconoscimento della sovranità e dell'integrità territoriale reciproca, all'avvio di normali relazioni diplomatiche, al rispetto dei principi generali di non ingerenza, astensione dall'uso della forza, rinuncia a future rivendicazioni³.

Il nucleo dell'accordo, come è evidente, è costituito dal riconoscimento dei confini statali fissati nella Dichiarazione di Alma-Ata (artt. 1-2), il documento siglato nel 1991 dai Capi delle allora Repubbliche federate sovietiche allo scopo di mantenere per i nuovi Stati indipendenti della CSI, le frontiere interne dell'URSS. Con tale pattuizione, le parti intendono, infatti, dare soluzione all'annosa questione del Na-

¹ La ricostruzione dell'evento può essere letta in *Armenia e Azerbaijan hanno firmato un accordo di pace, anche grazie a Trump*, in <https://www.ilpost.it/2025/08/08/accordo-pace-armenia-azerbaijan-trump-corridoio-nakhchivan/>; *Unimaginable peace: Azerbaijan and Armenia sign historic agreement after decades of conflict*, in <https://www.euronews.com/2025/08/08/unimaginable-peace-azerbaijan-and-armenia-sign-historic-agreement-after-decades-of-conflict>; *Armenien und Aserbaidshan: Ein Handschlag Richtung Frieden*, in <https://www.srf.ch/news/international/mit-trumps-vermittlung-armenien-und-aserbaidshan-ein-handschlag-richtung-frieden>; *Как Алиев и Пашинян договорились о «светлом будущем» и «коридоре Трампа»*, in <https://www.srf.ch/news/international/mit-trumps-vermittlung-armenien-und-aserbaidshan-ein-handschlag-richtung-frieden>. Per un approfondimento in lingua italiana si veda, invece: *Baku-Yerevan: come uscire dall'impasse costituzionale*, in <https://www.balkanicaucaso.org/aree/Armenia/Baku-Yerevan-come-uscire-dall-impasse-costituzionale-232254>.

² Article XVII: «The present Agreement is concluded in the Armenian, Azerbaijani and English languages, with all three texts being equally authentic. In case of divergence as to the meaning of a provision under any of the authentic texts, the English text shall prevail».

³ Il testo dell'accordo può essere letto – in lingua inglese – all'indirizzo: <https://www.mfa.am/en/press-releases/2025/08/11/Initialled%20Arm-Az%20Peace%20Agreement%20text/13394>.

gorno-Karabakh, territorio formalmente sottoposto alla sovranità azera, ma per ragioni etniche rivendicato dall'Armenia e sul quale, a far tempo dal 1991, si è insediata la Repubblica separatista dell'Artsakh.

Accanto al riconoscimento delle frontiere ereditate dall'epoca sovietica, il trattato formalizza poi l'impegno per i due Stati ad astenersi dall'uso della forza e a impedire a potenze esterne di insediarsi nei rispettivi territori per la realizzazione di operazioni ostili ai danni della parte contraente. Tale principio – sebbene già previsto dalla Carta delle Nazioni Unite – è stato espressamente ribadito in sede pattizia (art. 3), a conferma della volontà di rafforzare le garanzie di sicurezza bilaterale.

Segue quindi un'esplicita condanna all'intolleranza, al separatismo e al terrorismo in tutte le loro manifestazioni, accompagnata dall'intenzione di adottare misure di sicurezza e rafforzamento delle zone frontaliere in attesa della demarcazione definitiva dei confini (artt. 8 e 9).

In conformità alle più recenti tendenze del diritto internazionale, le Parti si sono impegnate, infine, a promuovere forme di cooperazione reciproca, finalizzate a realizzare indagini sulla sorte delle persone scomparse nel corso delle ostilità, a restituire i resti delle vittime dei massacri, ad avviare indagini e procedure giudiziarie, anche grazie all'ausilio delle competenti organizzazioni internazionali (art. 9). Obiettivo di tale clausola, pare evidente, sia la ricostruzione di quella fiducia tra i due popoli, duramente minata da decenni di violenze.

Alla stipula dell'Accordo si è accompagnata, poi, l'ulteriore sottoscrizione ad opera del Primo Ministro armeno, Nikol Pashinyan, e del Presidente azero, Ilham Aliyev di una *Dichiarazione politica in sette punti*, nella quale, i due leader, preso atto della conclusione positiva dei negoziati, hanno concordato la volontà di domandare all'OSCE il superamento del cosiddetto "Processo di Minsk", il meccanismo multilaterale di mediazione che sin dagli anni Novanta ha tentato di trovare una soluzione al conflitto armato⁴, disponendo contestualmente la riattivazione immediata delle comunicazioni regionali interrotte.

Sotto quest'ultimo profilo, le Parti hanno convenuto, più nello specifico, la riapertura del transito terrestre tra il territorio azero e la sua *exclave* del Nakhichevan attraverso la realizzazione di un corridoio denominato TRIPP (*Trump Route for International Peace and Prosperity*), la cui gestione sarà affidata, per un periodo di ben novantanove anni, a un consorzio di società a capitale prevalentemente statunitense, operanti sotto l'egida dell'amministrazione federale americana⁵.

Tale accordo, sebbene possa apparire, sul piano politico e diplomatico, come un significativo sviluppo nel processo di riconciliazione tra i due Stati storicamente contrapposti, resta, sotto il profilo giuridico,

⁴ Il Processo di Minsk trae origine dalla Conferenza istituita nella capitale bielorusa nel 1992 dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) – divenuta in seguito OSCE – con l'obiettivo di promuovere una soluzione pacifica e negoziata del conflitto tra Armenia e Azerbaijan nella regione del Nagorno-Karabakh. A tale scopo venne costituito il Gruppo di Minsk, composto da undici Stati e presieduto da Federazione Russa, Stati Uniti e Francia, con il mandato di condurre i negoziati tra le parti e di preparare una conferenza di pace mai effettivamente convocata. Nonostante la definizione dei cosiddetti Principi di Madrid (2007), che avrebbero dovuto costituire la base di un accordo complessivo, il processo non condusse a risultati concreti, rimanendo di fatto privo di efficacia. A distanza di oltre trent'anni, il 1° settembre 2025, a meno di un mese dalla firma dell'accordo bilaterale tra Armenia e Azerbaijan, il Processo di Minsk è stato dichiarato definitivamente superato, su esplicita richiesta dei due Stati belligeranti. Per una ricostruzione: *Averting All-Out War in Nagorno-Karabakh: The Role of the U.S. and OSCE - Briefing of the Commission on Security and Cooperation in Europe*, Washington, 2017, in <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2017/12/Nagorno-Karabakh-Official.pdf>. Per un commento sull'operato: D. Boban, I. Blažević, *The Failure of The Nagorno-Karabakh Conflict Resolution: Shortcomings of Facilitative Mediation or an Unsuitable Mediator?*, in *Croatian Political Science Review*, No. 2, 2023, 69-92.

⁵ La realizzazione di tale corridoio ha per gli USA un peso strategico rilevante, poiché offre una rotta alternativa per collegare l'Asia centrale all'Europa, aggirando Russia, Cina e Iran. Cfr. V. Rozanskij, *L'importanza del "Corridoio di Trump" per l'Asia centrale*, in *Asia News*, 10 ottobre 2025, reperibile online all'indirizzo: <https://www.asianews.it/notizie-it/Limportanza-del-Corridoio-di-Trump-per-lAsia-centrale-64040.html>.

ben lungi dal potersi configurare come una garanzia effettiva di risoluzione delle controversie esistenti.

Secondo la qualificazione offerta dal diritto internazionale dei trattati, l'*Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations* si configura, infatti, come un documento meramente “parafato”: un testo cioè in cui sono state apposte le sigle dei ministri degli esteri incaricati, al solo scopo di attestare la corrispondenza del suo contenuto alle intenzioni manifestate dalle rispettive delegazioni, senza che da ciò possano conseguire obblighi vincolanti tra le parti, ad eccezione di quello previsto dall’art. 18 della Convenzione di Vienna in merito all’astensione da comportamenti idonei a vanificare l’oggetto e lo scopo dell’accordo⁶.

Secondo la prassi diplomatica, la parafatura si discosta, infatti, da una manifestazione definitiva del consenso dello Stato, configurandosi piuttosto come un’intesa tecnica tra i negoziatori, suscettibile di essere revocata o modificata prima della firma ufficiale. La ratifica, disciplinata dall’art. 12 della Convenzione di Vienna, rimane infatti l’unico atto formale attraverso il quale ciascuno Stato manifesta il proprio consenso a essere vincolato. Fino al raggiungimento di tale condizione, il documento si colloca, invece, in una posizione giuridica intermedia, sospesa tra promessa politica e vincolo normativo. Ne consegue, che soltanto con lo scambio degli strumenti di ratifica, attestanti il completamento delle procedure interne conformi alle legislazioni nazionali delle Parti, l’accordo potrà dirsi pienamente vincolante.

Affinché tutto ciò si realizzi, tuttavia, secondo quanto emerso nel corso delle trattative diplomatiche intessute tra i due Stati, risulterà indispensabile che il Parlamento monocamerale di Erevan (l'*Azgayin Zhoghov*), proceda a una revisione della Costituzione del 1995, emendando il Preambolo da ogni possibile riferimento alla Dichiarazione di indipendenza del 1989⁷, documento contenente tra gli obiettivi, la possibile riunificazione del Karabakh alla madrepatria armena.

Un simile emendamento costituirebbe, infatti, il presupposto imprescindibile affinché l’Azerbaijan addivenga alla ratifica dell’intesa, facendo acquisire alla stessa la funzione di condizione sostanziale di efficacia politica e giuridica dell’accordo stesso.

La realizzazione della predetta condizione si presenta, tuttavia, come una prospettiva tutt’altro che scontata, posto che l’iter di revisione – ai sensi dell’articolo 202 della Costituzione – richiede il consenso dei due terzi dei membri dell’assemblea, una soglia che, allo stato attuale, non sembrerebbe disponibile alla coalizione di governo.

L’ipotesi di riforma costituzionale, seppur sostenuta dal Primo Ministro Pashinyan⁸ – il quale, già nel giugno 2024, aveva incaricato il Consiglio per le Riforme costituzionali⁹ di elaborare una proposta di re-

⁶ Per una migliore comprensione della distinzione tra sottoscrizione e parafatura si rinvia allo studio di S. Cafaro, *La ratifica dei trattati internazionali. Una prospettiva comparata*, EPRS - Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, Bruxelles, 2018, 27-28, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/625128/EPRS_STU%282018%29625128_IT.pdf.

⁷ Il Preambolo della Costituzione dispone: «The Armenian people — taking as a basis the fundamental principles of the Armenian Statehood and the nation-wide objectives enshrined in the Declaration on the Independence of Armenia, having fulfilled the sacred behest of its freedom-loving ancestors for the restoration of the sovereign state, committed to the strengthening and prosperity of the fatherland, with a view of ensuring the freedom of generations, general well-being and civic solidarity, assuring the allegiance to universal values — hereby adopt the Constitution of the Republic of Armenia».

⁸ Cfr. il Discorso alla Nazione del Primo Ministro Pashinyan del 18 agosto 2025, in lingua inglese all’indirizzo: <https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2025/08/18/Nikol-Pashinyan-Speech/>.

⁹ Il Consiglio per le riforme costituzionali dell’Armenia è un organo politico istituito dal Primo Ministro il 20 dicembre 2021, con lo scopo di elaborare una nuova Costituzione per il Paese. Il medesimo è presieduto dal Ministro della Giustizia ed è composto dal giudice armeno della Corte europea dei diritti dell’uomo, dal presidente della Commissione parlamentare per gli affari costituzionali, dall’*ombudsman*, da un deputato per ciascun gruppo parlamentare, da un rappresentante del Consiglio supremo del potere giudiziario. Vi partecipano, infine, tre delegati di partiti politici non presenti in Parlamento che abbiano

visione della Carta fondamentale conforme agli orientamenti negoziali di Baku – incontrerebbe l'opposizione, inoltre, dalle principali forze di opposizione del Paese: la Federazione Rivoluzionaria Armena (ARF-*Dashnaktsutyun*) e l'alleanza nazionalista “*Io ho onore*”. Queste ultime hanno infatti accusato il governo di voler cedere a pressioni esterne, in aperto contrasto con il sentimento prevalente nella società armena¹⁰.

A rendere ancor più critico il quadro sono intervenute, infine, prese di posizione sia della Chiesa apostolica armena, che della Corte costituzionale. La prima si è dimostrata ferma nel denunciare il rischio di una “rinuncia morale” ai valori fondanti della nazione, la seconda, ha ribadito – in una pronuncia del settembre 2024 di cui meglio si dirà – che il Preambolo della Costituzione deve considerarsi immutabile e che dal contenuto dello stesso non possa evincersi alcuna rivendicazione territoriale impeditiva di accordi internazionali¹¹.

Per quanto riguarda l'Azerbaigian, le condizioni del Presidente Aliyev sono rimaste, nel frattempo immutate: nessuna ratifica dell'accordo potrà essere raggiunta senza una revisione esplicita della Costituzione armena, nella quale si preveda la rimozione integrale di ogni “ambizione politica” sul Nagorno-Karabakh e la conferma definitiva della sovranità azera sul territorio conteso.

In un simile scenario, come è evidente, il raggiungimento della pace rischia di configurarsi come un obiettivo solennemente proclamato, ma in concreto difficile da realizzare, sospeso tra le pressioni diplomatiche e le resistenze politiche interne.

2. L'EVOLUZIONE STORICA DELLE RELAZIONI INTERSTATALI TRA AZERBAIGIAN E ARMENIA DAL 1700 AD OGGI

Per comprendere meglio la portata dell'accordo qui in commento ed esplorarne all'esito le implicazioni sotto il profilo giuridico-costituzionale, appare opportuno procedere, sia pur sinteticamente, ad una puntuale ricostruzione storica delle complesse vicende che hanno visto contrapposti i due Stati in una plurisecolare contesa.

L'origine di tale frizione – se si eccettua la fase altomedievale – può essere fatta risalire quanto meno alla seconda metà del XVIII secolo, quando il Caucaso meridionale, progressivamente emancipatosi dal dominio dei Safavidi persiani e dall'autorità ottomana, si frammentò in una costellazione di *khanati* indipendenti, tra cui – oltre a Quba, Ganja, Shirvan – anche i principati cristiani di Erevan e Karabakh.

Tale ripartizione si tradusse ben presto in una serie di rivalità, che – nel corso del tempo – presero ad assumere connotazioni più marcatamente identitarie. Erevan e Karabakh, popolati da comunità di origine indoeuropea e di fede cristiano-apostolica, iniziarono a riconoscersi, infatti, come persecutori

partecipato ad almeno due elezioni negli ultimi cinque anni, tre rappresentanti di ONG registrate in Armenia, due esperti attivi presso organizzazioni internazionali nominati dal Ministro della Giustizia.

¹⁰ Il Primo Ministro Pashinyan, insediatosi nel maggio 2018 in seguito alla *Rivoluzione di Velluto*, ha manifestato sin dal 2020 la volontà del suo Governo di avviare un processo di revisione costituzionale volto a rafforzare il circuito Governo-Parlamento, a garantire l'indipendenza della magistratura e a rafforzare la partecipazione popolare. In tale prospettiva, nell'anno 2022, ha istituito il Consiglio per le Riforme Costituzionali, incaricato di elaborare le proposte di emendamento alla Carta. Con la vittoria militare azera nel corso del Secondo conflitto del Karabakh, il mandato del Consiglio è stato però ampliato, dandogli incarico di redigere una nuova Carta costituzionale entro il 2026. Tra le parti oggetto della revisione è stata inclusa, ovviamente, la modifica del Preambolo, ritenuta funzionale alla sottoscrizione del trattato di pace con l'Azerbaigian e alla normalizzazione dei rapporti bilaterali. Per un approfondimento si veda: T. Mughnetsian, A. Mazmanyan, *Behind the Gridlock: The Hidden Politics of Armenia's Constitutional Impasse*, in *Constitutionnet*, 26 maggio 2025, disponibile all'indirizzo: <https://constitutionnet.org/news/voices/behind-gridlock-hidden-politics-armenias-constitutional-impasse>.

¹¹ Si veda infra, § 3.

dell'esperienza storica della *Grande Armenia*. Quba, Ganja e Shirvan, abitati da popolazioni turco-irani che di cultura persiana, costruirono, invece, la loro specificità culturale intorno al credo sciita, dando origine ad una nuova nazione nell'area caucasica: la comunità dell'Azerbaigian. La contrapposizione tra i due gruppi, lungi dal limitarsi alla sola dimensione confessionale, si estese presto ad ogni ambito della vita associata, interessando le strutture sociali, i modelli economici, le modalità di interlocuzione con le potenze limitrofe. Veniva così a sedimentarsi una conflittualità latente, destinata a sfociare periodicamente in tensioni manifeste¹².

Il già precario equilibrio regionale venne definitivamente rovesciato nel XIX secolo, quando la Russia zarista venne ad affermarsi come potenza di espansione nell'area. Essa, neutralizzata ogni presenza ottomana e persiana nella regione del Caucaso, procedette infatti – tra il 1805 e il 1828 – all'annessione progressiva di tutti i *khanati* soggetti alle potenze musulmane, con la sola eccezione dei *beyliki* turcomanici della Persia settentrionale.

Erevan e Karabakh furono tra i primi principati ad essere incorporati, ottenendo – grazie al sostegno della Chiesa ortodossa – una posizione privilegiata rispetto agli altri potentati locali.

In seguito alla stipula dei trattati di Gulistan (1813) e di Turkmenchay (1828), anche le restanti regioni musulmane del basso Caucaso furono però incorporate all'Impero, riproponendo – seppur sotto una nuova egida – quella compresenza interetnica che, già in passato, aveva caratterizzato i domini dell'Asia centrale.

All'interno dei territori di nuova acquisizione, la Russia avviò senza ritardo una capillare opera di penetrazione economica e infrastrutturale, dando luogo non solo allo sfruttamento delle risorse petrolifere ivi rinvenute, ma anche al potenziamento dei porti del Mar Caspio, utilizzati per il trasporto del greggio. In quest'ottica, Baku fu trasformata in un centro nevralgico della produzione energetica regionale, catalizzando flussi migratori provenienti da tutta la regione del Caucaso. Di tale sviluppo – in ragione della più diffusa alfabetizzazione – finirono per beneficiarne, soprattutto, le popolazioni di etnia armena, le quali, per tali motivi, divennero presto bersaglio di crescenti risentimenti del gruppo etnico azero, sfociati, non di rado, in vere e proprie esplosioni di violenza intercomunitaria¹³.

Una nuova stagione per la regione prese avvio con lo scoppio della Rivoluzione bolscevica la quale, disgregando le strutture dell'Impero zarista, privò armeni, azeri e georgiani di quel potere centrale che, fino ad allora, aveva garantito – seppur in modo imperfetto – l'equilibrio interetnico tra gli stessi. Di fronte alla minaccia dell'avanzata ottomana le tre comunità – in modo del tutto inatteso – decisero però di preservare l'unità politica esistente, dando origine ad un inedito progetto statuale: la *Repubblica Federale Democratica di Transcaucasia*. Tale esperimento, sebbene animato da intenti pragmatici e da una volontà condivisa di difesa, si rivelò, tuttavia, ben presto incapace di reggere alle tensioni interne, dissolvendosi nel giro di poche settimane sotto il peso di incompatibilità etnico-religiose e di rivalità territoriali.

Già nel maggio 1918, le tre nazionalità intrapresero, infatti, percorsi distinti di autodeterminazione, destinati, tuttavia, a compiersi in condizioni di profonda instabilità. In Armenia, l'iniziativa fu assunta dal partito nazionalista *Dashnak*, il quale si trovò, tuttavia, ben presto costretto ad organizzare nuclei armati di resistenza contro l'offensiva turca, intenzionata – in seguito alla diffusione del panturchismo – a

¹² Per una ricostruzione della complessità etnografica della regione e, più in generale, dell'epoca in cui presero a insediarsi i primi *khanati* indipendenti si rinvia a: G. Bensi, *La Cecenia e la polveriera del Caucaso*, Nicolodi, 49-55.

¹³ C. Frappi, *Azerbaigian. Crocevia del Caucaso*, Sandro Teti Editore, 48-52.

ristabilire il proprio dominio sull'intera regione¹⁴. In Azerbaijan, i contorni del processo assunsero tratti ancor più conflittuali: alla proclamazione dell'indipendenza sotto il *Musavat*¹⁵ seguì, infatti, una guerra civile tra nazionalisti e fazioni comuniste, all'esito della quale prese avvio un periodo di occupazione britannica allo scopo di preservare la stabilità dell'area¹⁶.

È in questo stesso periodo che devono collocarsi i primi scontri armati per il controllo del Nagorno-Karabakh, l'*enclave* di etnia armena e di religione cristiana¹⁷ in territorio azero, che cominciò a rivendicare con crescente insistenza la propria riunificazione alla Repubblica di Armenia¹⁸.

La situazione mutò radicalmente nell'aprile 1920, quando – a seguito del ritiro delle forze britanniche dalla regione – si crearono le condizioni favorevoli affinché l'Armata Rossa, con il sostegno dei Comitati rivoluzionari locali, riuscì a rovesciare le strutture statali preesistenti, instaurando, in loro vece, le Repubbliche Socialiste Sovietiche di Azerbaijan, Armenia e Georgia. Come è noto, le stesse furono poi federate nella Repubblica Federale della Transcaucasia, Stato fondatore dell'Unione Sovietica, unitamente alla Russia, all'Ucraina e alla Bielorussia¹⁹.

¹⁴ La Repubblica di Armenia fu proclamata il 28 maggio 1918, costituendo il primo Stato indipendente del popolo armeno dalla caduta del Regno di Cilicia nel 1375. Fin dai suoi primi mesi di vita, essa si trovò ad affrontare gravissime difficoltà, tanto sul piano interno quanto su quello internazionale. Sul piano interno, il nuovo Stato dovette far fronte alla complessa gestione di circa 300.000 profughi provenienti dai territori dell'ex Impero ottomano, nonché al malcontento di una consistente popolazione musulmana azera, stimata in altre 300.000 unità, residente entro i confini nazionali. Sul piano internazionale, l'Armenia si trovò coinvolta in un difficile processo di definizione dei confini: mentre tentava di estendere la propria giurisdizione sulle regioni di Zangezur e del Nagorno-Karabakh, rivendicate in quanto storicamente abitate da armeni, le Potenze Alleate le imposero di sospendere ogni iniziativa militare e di attendere le decisioni della Conferenza di pace di Parigi. In tale sede, i rappresentanti armeni avanzarono rivendicazioni territoriali particolarmente ampie, chiedendo il riconoscimento di uno Stato che si estendesse dal Mar Mediterraneo (Cilicia) fino al Mar Nero (Trebisonda). Nel frattempo, le forze kemaliste, determinate a riconquistare i territori orientali dell'ex Impero ottomano, lanciarono un'offensiva contro l'Armenia, che culminò nella firma del Trattato di Alexandropol (dicembre 1920), sancendo la sconfitta armena e la perdita di vasti territori. Pochi mesi più tardi, la Repubblica venne occupata dall'Armata Rossa e trasformata in Repubblica Socialista Sovietica d'Armenia, ponendo così fine alla sua breve esperienza di indipendenza. Cfr. A. Ferrari, G. Traina, *Storia degli armeni*, il Mulino, 2020, 171-174.

¹⁵ Il *Musavat* (in azero "uguaglianza") è il più antico partito politico dell'Azerbaijan, fondato nel 1911 a Baku. Nato come organizzazione segreta, svolse un ruolo centrale nella proclamazione della Repubblica Democratica dell'Azerbaijan nel 1918, assumendo la guida del governo fino alla sovietizzazione del Paese nel 1920. Dopo la dissoluzione dell'Unione Sovietica, è stato ufficialmente rifondato nel 1992, riprendendo il nome e l'eredità storica del movimento originario. Oggi si colloca su posizioni liberali e nazionaliste.

¹⁶ La Repubblica Democratica dell'Azerbaijan (*Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti*) venne proclamata il 28 maggio 1918, configurandosi come la prima esperienza statale di ispirazione democratica e repubblicana nel mondo islamico e turcofono. La sua Costituzione, di notevole modernità per il contesto dell'epoca, riconosceva un esteso ventaglio di diritti civili e politici – fra cui il suffragio universale, l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini e la tutela delle minoranze etniche e religiose – e adottava la forma di governo parlamentare quale garanzia del pluralismo politico e della rappresentanza dei gruppi. Nel breve arco della sua esistenza, la coalizione di governo promosse la costruzione di un sistema educativo nazionale, l'avvio di riforme amministrative e l'elaborazione di una politica estera orientata al riconoscimento internazionale e al consolidamento della propria identità statale. Tale esperienza ebbe, tuttavia, breve durata, venendo interrotta il 28 aprile 1920 con l'incorporazione del Paese nella Federazione sovietica. Sul punto si veda: D. Pommier Vincelli, *L'epoca zarista e la prima indipendenza (1722-1920)*, in A. F. Biagini (a cura di), *Azerbaijan. Una lunga storia*, Passigli, 2012, 41-42 e C. Frappi, *Azerbaijan. Crocevia del Caucaso*, cit., 46.

¹⁷ Il Karabakh è una terra storicamente cristiana, legata al Regno d'Armenia sin dall'antichità. Il cristianesimo vi si diffuse già nel corso del III secolo, grazie all'opera di missionari apostolici come San Dadi, uno dei fondatori della Chiesa Armena. Sotto il profilo etnico, la sua popolazione è di etnia armena, con percentuali pari ad oltre il 90% al momento dell'annessione all'Azerbaijan.

¹⁸ Per tali vicende, insieme ad una approfondita ricostruzione delle rivendicazioni karabakhe si cfr. N. Hovhannisyan, *Il problema del Karabakh. Il faticoso percorso verso la libertà e l'indipendenza*, Studio 12, 2011. Per un'analisi quantitativa sui gruppi presenti nella regione, si rinvia, invece, a: P. Hein, *From Stalin to the Aliyev clan: 70 years of hindered autonomy in Nagorno-Karabakh*, in *Stud. Ethn. Natl.*, No. 24, 2024, 197-215.

¹⁹ Per una ricostruzione giuridico-costituzionale di questa fase si rinvia a: N. Dyulgerova, B. Manov, *South Caucasus' Unresolved Past and the Nagorno-Karabach Juncture*, in *Bulgarian Journal of International Economics and Politics*, No. 1, 2023, 20-39; C. Filippini, *Dall'Impero russo alla Federazione di Russia. Elementi di continuità e di rottura nell'evoluzione dei rapporti centro-periferia*, Giuffrè, 2004, 99 ss. Il Trattato fondativo dell'URSS può essere letto in lingua italiana in G. Codevilla, *Dalla Rivoluzione bolscevica alla Federazione Russa – Traduzione e commento dei primi atti normativi e dei testi costituzionali*, Franco Angeli, 1996, 123-129.

Con la formazione del nuovo soggetto politico, il Comitato Caucasico del Partito Comunista bolscevico si trovò, ad ogni modo, a dover dipanare la complessa controversia sui confini delle Repubbliche, specie con riferimento a quelle aree, come il Karabakh, oggetto di rivendicazione da parte di più Stati della neonata Federazione. Nel corso di tali dibattiti, un iniziale orientamento favorevole al rispetto dell'omogeneità etnica, si tramutò, poi, in un indirizzo diretto ad attribuire tali regioni al soggetto statale più idoneo a garantirne lo sviluppo economico. Nel caso del Karabakh si trattò della Repubblica azera, mentre la striscia di Zanzegur fu assegnata all'Armenia. L'applicazione di detto principio fu disattesa, tuttavia, per quanto concerne il Nakhichevan, territorio di etnia azera che, a dispetto della collocazione esterna all'Azerbaigian, fu ad esso ugualmente assegnato per ragioni esclusivamente etniche.

Tale assetto territoriale, solo in parte migliorato attraverso la creazione del Karabakh come *Oblast* autonomo (1923)²⁰, subì in seguito un successivo arretramento, sotto il profilo delle garanzie concesse alla regione, con l'approvazione della Carta staliniana del 1936. Quest'ultima, infatti, sciogliendo la Repubblica transcaucasica e conferendo a ciascuna delle componenti lo *status* di Repubblica all'interno della Federazione sovietica, restituì all'Azerbaigian la possibilità di perseguire una politica di marcata nazionalizzazione, anche in territori come il Karabakh, ove l'elemento armeno costituiva la maggioranza demografica. Detta politica, in evidente contrasto con i principi di amicizia e solidarietà tra le nazioni (*druz'ba narodov*) propagandati dai vertici sovietici, si tradusse, nel 1956, nell'approvazione di un decreto di ufficializzazione della sola lingua azera (un provvedimento che fece insorgere negli armeni etnici il timore di una progressiva assimilazione culturale²¹).

Dopo decenni di marginalizzazione silenziosa e di latenti conflitti identitari sotto le dirigenze di Krusciov e Breznev, la questione del Karabakh esplose nuovamente nella seconda metà degli anni Ottanta, quando – complice il clima di trasparenza inaugurato dalla *glasnost* gorbacioviana – vennero aspramente contestate le decisioni della *leadership* comunista dell'Azerbaigian, volte a ridurre ulteriormente i finanziamenti per l'insegnamento della lingua armena e ad introdurre misure economiche penalizzanti per la regione²².

Di fronte a tale inedita presa di posizione, la dirigenza azera attuò, tuttavia, un approccio muscolare, consolidando nell'*Oblast* autonomo la percezione che solo l'autodeterminazione fosse la via da percorrere per tutelare la propria identità culturale.

La dichiarazione di indipendenza, più volte prospettata, fu infine definitivamente pronunciata il 18 marzo 1988, procurando l'immediata reazione sia del Governo di Baku, sia del Soviet Supremo dell'URSS²³. L'amministrazione azera minacciò, in particolare, la revoca dell'autonomia e l'immediato blocco dei collegamenti ferroviari tra esso e il resto del Caucaso, mentre il Governo federale – intrapresa

²⁰ Per una ricostruzione dell'organizzazione territoriale nello Stato sovietico si rinvia a: P. Biscaretti di Ruffia, *L'amministrazione locale in Urss*, in P. Biscaretti di Ruffia (a cura di), *L'amministrazione locale in Europa – Urss, Repubblica Socialista Cecoslovacca, Repubblica Popolare Polacca, Repubblica Democratica Tedesca*, vol.1, Giuffrè, 1964; K. Kis, *Le Fédéralisme soviétique. Ses particularités typologiques*, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1973; P. Biscaretti di Ruffia, C. Crespi Reghizzi, *La Costituzione sovietica del 1977*, Giuffrè, 1979.

²¹ Per un approfondimento generale delle politiche dello Stato sovietico nel Nagorno-Karabakh si rinvia a: P. L. Dash, *Nationalities Problem in USSR: Discord over Nagorno-Karabakh*, in *Economic and Political Weekly*, 24, 2, 1989, 72-74. Per una ricostruzione storica delle prime fasi di tensione interetnica si veda, invece, S. Yacobson, J. L. Houk, *Tensioni all'interno dell'Urss*, Opere Nuove, 1952, 71 ss. Interessanti spunti su tutte le vicende del Karabakh sono contenuti in <https://karabakh.org/karabakh-history/history-of-karabakh/>.

²² Un'analisi di tali fenomeni fu condotta già in passato da: A. N. Yamskov, *Ethnic Conflict in the Transcaucasus: The Case of Nagorno-Karabakh*, in *Theory and Society*, No. 5, 1991, 631–660.

²³ Tale decisione di poneva in contrasto con l'art. 78 dell'allora vigente Costituzione dell'URSS, la quale stabiliva che il territorio di una Repubblica dell'Unione non poteva essere modificato senza il suo consenso, e che le modifiche ai confini tra le Repubbliche avrebbero comunque necessitato di ratifica da parte del Soviet Supremo dell'URSS.

inizialmente la via della conciliazione con il suggerimento di nuove misure economiche, sociali e culturali a favore delle popolazioni del Karabakh – si risolse infine a dispiegare l'esercito, sottoponendo l'intera regione all'amministrazione di un Comitato speciale designato dal Cremlino.

Lo stato di eccezione da quel momento disposto si prolungò per circa due anni, venendo superato solo nell'ultima concitata fase di disgregazione dell'URSS, seguita al colpo di stato del 1991²⁴. In tale occasione – all'esito della dichiarazione di indipendenza di Armenia e Azerbaigian – anche il Nagorno-Karabakh, sulla scorta della legge federale del 3 aprile 1990²⁵ – si auto-proclamò indipendente, dando origine alla Repubblica secessionista dell'Artsakh²⁶. Tale risoluzione fu in seguito confermata il 10 dicembre da un referendum popolare, che – seppur boicottato dalla minoranza azera – ottenne il voto positivo della quasi totalità degli armeni etnici²⁷.

Dinanzi a tali eventi, il neocostituito Stato indipendente di Azerbaigian reagì con fermezza alla decisione, dichiarando la nullità del provvedimento e l'immediata riconduzione della regione sotto l'amministrazione dello Stato. Reazione analoga fu manifestata dal Soviet Supremo dell'URSS nelle ultime sedute, precedenti al suo scioglimento. Quest'ultimo, infatti, con una sua risoluzione del 27 novembre 1991, condannò la secessione della regione, ribadendo però la necessità di garantirne l'autonomia all'interno dell'Azerbaigian. Il documento fu sottoscritto dal Presidente azero e da quello armeno, che incontratisi – il 21 dicembre successivo – nella nota Conferenza di Alma-Ata confermarono, unitamente a tutti i Capi di Stato delle Repubbliche della Federazione, il principio di intangibilità delle frontiere interne dell'URSS nel costituendo progetto associativo della Csi²⁸.

Con la disgregazione delle strutture statuali sovietiche, ogni ipotesi di soluzione compromissoria della vicenda del Karabakh si rivelò, tuttavia, non più realmente praticabile, dando avvio ad un processo di radicalizzazione destinato a sfociare nel conflitto armato dei primi anni Novanta.

Il 25 febbraio 1992 i reparti militari della Repubblica di Armenia, sostenuti dai contingenti della Federazione russa, procedettero infatti all'occupazione di ampie porzioni del territorio conteso, dando origine ad un vero e proprio conflitto armato. L'OSCE, nel tentativo di contenere l'*escalation*, convocò immediatamente una conferenza straordinaria in Bielorussia, organizzando il gruppo di mediazione di Minsk, che, negli anni successivi, avrebbe tentato, seppur senza successo, di ricercare una soluzione pacifica al conflitto.

Nel biennio successivo, le formazioni paramilitari dell'Artshak, sostenute dalle milizie di Erevan, si imposero sull'Azerbaigian, conquistando non solo l'intera regione del Nagorno-Karabakh, ma anche cinque distretti al medesimo confinanti, tra i quali il corridoio di Lachin, la sola via di collegamento per

²⁴ Cfr. AA.VV., *La fin d'un Empire: de l'Urss à la CSI*, Fedn, 1992 e, in lingua italiana: B. Pankin, *Gli ultimi cento giorni dell'Urss*, Giunti, 1996.

²⁵ La legge federale dell'URSS del 3 aprile 1990 (*Zakon SSSR ot 3 aprelya 1990 goda "O poryadke resheniya voprosov, svyazannykh s vykhodom soyuznoy respubliki iz SSSR"*) stabiliva la procedura per la secessione di una Repubblica dall'Unione Sovietica. In base a tale normativa, le entità autonome interne alla Repubblica interessata – quali oblast', regioni e territori autonomi – avevano il diritto di decidere autonomamente se aderire alla secessione, rimanere nell'URSS o rivendicare uno status separato. Per una lettura in lingua italiana si rinvia a: <https://www.karabakh.it/le-basi-legali-dellautodeterminazione/>.

²⁶ L'intera fase del risveglio della questione armena negli ultimi anni di vita della Federazione sovietica può essere letta in M. S. Baistrocchi, *Ex Urss. La questione delle nazionalità da Lenin alla Csi*, Mursia, 293-318.

²⁷ Il referendum vide la partecipazione di 108.736 cittadini del Nagorno-Karabakh, pari all'82,17% degli aventi diritto. Il 99,98% dei votanti si esprime a favore della proclamazione della Repubblica indipendente di Artsakh, mentre solo 24 schede risultarono contrarie. La consultazione fu boicottata dalla popolazione azera locale e si svolse in un clima di forte tensione causato anche dalla presenza dei reparti militari sovietici.

²⁸ Cfr. il testo in: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)054-e).

assicurare alla Repubblica indipendentista i rifornimenti civili e militari provenienti dall'Armenia. Lo scontro – sotto il profilo umanitario – realizzò oltre trentamila vittime, centinaia di migliaia di profughi e una profonda alterazione degli equilibri demografici e territoriali della regione.

Il 16 maggio 1994, i due Paesi in conflitto – con la mediazione di Mosca – giunsero, infine, alla sottoscrizione del cessate il fuoco: un'intesa precaria che – seppur non trasfusa in un accordo di pace – assicurò per oltre vent'anni al territorio del Karabakh uno *status* di indipendenza *de facto* presidiato dalle Forze armate dell'Armenia²⁹. A far tempo da tale convergenza, la contesa bellica finì per assumere la connotazione di un classico *frozen conflict*, sospeso tra una tregua armata e l'incapacità politica di proseguire il percorso di pace, formalizzandolo in un accordo giuridico³⁰.

La delegazione diplomatica azera, appellandosi al principio dell'inviolabilità delle frontiere, si mostrò indisponibile ad accettare ogni soluzione di intesa che si spingesse oltre la concessione di un'ampia autonomia alla regione. Il Governo di Erevan, invocando l'opposto principio dell'autodeterminazione dei popoli, si fece promotore, invece, del pieno riconoscimento dell'indipendenza del Karabakh come nuovo Stato sovrano e indipendente del Caucaso³¹. A fronte dell'indisponibilità al compromesso delle parti, la comunità internazionale, pur non mancando di invocare in più occasioni la pace, si vide costretta, nel settembre 2020, ad assistere, impotente, al riacutizzarsi del conflitto³².

In questa congiuntura fu l'Azerbaigian, con il sostegno militare e diplomatico dalla Turchia³³, ad intraprendere l'iniziativa, costringendo l'esercito armeno ad abbandonare non solo ampie porzioni del Karabakh "riconquistato", ma anche il corridoio di Lachin, unico punto di accesso tra la regione indipendentista e l'Armenia. L'intervento – tradottosi in un esodo senza precedenti di armeni etnici dalla regione³⁴ – ha assistito ad un'ulteriore *escalation* nel settembre 2023, quando le forze azere sono riuscite a piegare definitivamente la Repubblica dell'Artshak, dando avvio all'incerta fase di transizione ancora in atto.

Nella nuova contingenza, l'Armenia ha dovuto riconsiderare così la propria posizione negoziale, mentre l'Azerbaigian ha potuto estendere le proprie rivendicazioni oltre il territorio del Nagorno-Karabakh, fino a pretendere il riconoscimento del ricordato "corridoio di Zangezur", indispensabile per assicurare la sua continuità territoriale con l'*enclave* di Nakhichevan.

²⁹ Su tale entità statale si veda: G. M. Yemelianova, *The de facto State of Nagorno-Karabakh: historical and geopolitical perspectives*, in *Europe-Asia Studies*, No. 8, 2023, 1336-1359.

³⁰ Per un'analisi relativa alla fase di stallo del conflitto tra la metà degli anni Novanta e l'inizio del secondo decennio del Duemila, si cfr. i seguenti contributi: F. Ismailzade, *The Nagorno-Karabakh Conflict: Current Trends and Future Scenarios*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2011, in <https://www.jstor.org/stable/resrep09790?seq=1> e C. Cavanaugh, *Renewed Conflict Over Nagorno-Karabakh*, Council on Foreign Relations, 2017.

³¹ Cfr. I. Mammadov, T. Musayev, *Il conflitto tra Armenia e Azerbaigian. Storia, diritto, mediazione*, Passigli, 2015.

³² Per una ricostruzione del Secondo conflitto azero-armeno del settembre 2020 e delle sue conseguenze, si rinvia *ex multis* a: W. Górecki, *The gordian knot of the Caucasus. The conflict over Nagorno-Karabakh*, Malgorzata Zarebska, Warszawa, 2020; T. Ruys; F. Rodriguez Silvertre, *The recourse to force to recover occupied territory and the Second Nagorno-Karabakh War*, in *European Journal of International Law*, No. 4, 2021, 1287-1298; M. Hakan Yavuz, M. Gunter, *The Karabakh Conflict Between Armenia and Azerbaijan. Causes & Consequences*, Springer Nature, 2022; L. Hovsepyan, A. Tonoyan, *Sustaining conflict: identity, ontological (in) security, and Azerbaijan's policy toward Armenia after the 2020 Nagorno-Karabakh War*, in *Small Wars & Insurgencies*, No. 5, 2025, in <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592318.2025.2480690>. Utili informazioni sono contenute anche in Hague Centre for Strategic Studies, *The Position of Armenia. Armenia and the Future of the South Caucasus*, in <https://www.jstor.org/stable/resrep36477.7?seq=1>.

³³ Per una ricostruzione del ruolo svolto dalla Turchia nel conflitto si rinvia a: L. I. Öztig, *A Comparative Analysis of Turkish Foreign Policy on the Azerbaijan-Armenia Conflicts (1988-2020)*, in *Insight Turkey*, No. 2, 2023, 139-62; L. Hovsepyan, A. Tonoyan, *From alliance to "soft conquest": the anatomy of the Turkish-Azerbaijani military alliance before and after the 2020 Nagorno-Karabakh war*, in *Small Wars & Insurgencies*, No. 4, 2024, 622-655.

³⁴ Cfr. International Crisis Group, *Humanitarian Crisis in Nagorno-Karabakh*, in *Post-War Prospects for Nagorno-Karabakh*, in *International Crisis Group*, 2021, 18-23.

È in questo inatteso contesto di fallite intese multilaterali che si è imposta la negoziazione bilaterale, giunta – con il supporto degli Stati Uniti – alla sottoscrizione dell’*Agreement on Establishment of Peace and Inter-State Relations between the Republic of Azerbaijan and the Republic of Armenia*: un’intesa, come si è anticipato, destinata ad incontrare non poche difficoltà nel suo percorso di ratifica, gettando ancora una volta la regione in un limbo di incertezza e di instabilità.

3. IL PROBLEMATICO RECEPIMENTO DELL’ACCORDO DI PACE NELLA REPUBBLICA DI ARMENIA SOTTO IL PROFILO COSTITUZIONALE

3.1. Le difficoltà politiche connesse alle procedure di revisione della Carta fondamentale

Ricostruito il contenuto dell’accordo e le dinamiche storiche che hanno visto armeni e azeri fronteggiarsi per il controllo del Karabakh, devono essere ora esaminate le criticità che, sul piano interno, potrebbero impedire all’Esecutivo di Erevan il raggiungimento in tempi brevi della ratifica definitiva dell’accordo. Il perfezionamento dell’intesa siglata in agosto, come si è già ricordato, è stata sottoposta, infatti, alla *conditio sine qua non* della revisione del Preambolo della Costituzione del 1995, impegno – quest’ultimo – che pone il Governo di fronte ad una sfida di non facile soluzione.

Ancor prima di valutare la legittimità di una simile clausola nell’ambito degli accordi internazionali, è opportuno rilevare, infatti, come l’ipotesi di una revisione costituzionale appaia – sul piano politico – tutt’altro che scontata, posta la mancata disponibilità da parte del partito di Governo (ossia il *Contratto civico*) della soglia di consensi parlamentari richiesta dalla Costituzione per procedere all’approvazione degli emendamenti pretesi. Come si è sottolineato, la disposizione dell’art. 202 Cost., modificata nel 2015³⁵ con la riduzione del numero dei voti necessari alla revisione³⁶, impone, infatti, per l’approvazione di questa, il consenso dei due terzi dei componenti dell’Assemblea nazionale, con l’ulteriore precisazione che, qualora la proposta consegua soltanto la maggioranza dei tre quinti, potrà essere in ogni caso sottoposta a referendum popolare per la sua definitiva approvazione.

La soglia qualificata dei due terzi, corrispondente al voto favorevole di 72 deputati su 107, risulterebbe, tuttavia, allo stato attuale, impossibile da raggiungere per le forze politiche che compongono l’Esecutivo³⁷, le quali, pur disponendo della maggioranza assoluta, difetterebbero ancora di tre voti per il soddisfacimento dei requisiti costituzionali imposti dal dettato costituzionale per la revisione del testo³⁸.

³⁵ Per un approfondimento sull’oggetto di tale revisione si rinvia a: C. Filippini, M. Mazza, *Tendenze del costituzionalismo euroasiatico post-sovietico: il caso armeno*, in *DPCE online*, No. 4, 2015 e N. Palazzo, *La riforma costituzionale in Armenia*, in *DPCE online*, No. 4, 2016, 11-46.

³⁶ Il testo originario della Costituzione del 1995 prevedeva, per l’approvazione degli emendamenti, il voto favorevole dei tre quarti dei membri del Parlamento, con la precisazione che solo il conseguimento della soglia dei quattro quinti ne avrebbe garantito l’entrata in vigore senza il ricorso al referendum (art. 214). Tali requisiti furono sostanzialmente confermati nella revisione del 2005. La disposizione fu, infine, modificata con la riforma costituzionale del 2015 che introdusse requisiti più favorevoli per l’approvazione delle revisioni.

³⁷ Il Governo guidato da Nikol Pashinyan si è insediato per la terza volta il 10 settembre 2021, in seguito alle elezioni legislative anticipate tenutesi il 20 giugno 2021. Esso è sostenuto dal partito *Contratto Civile*, fondato dallo stesso Primo ministro, che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, dando vita a un esecutivo monocolore privo di alleanze formali. Per una ricostruzione della forma di governo armena e della sua evoluzione si veda: C. De Stefano, *Dissoluzione e ristrutturazione statuale sullo spazio ex sovietico*, in *DPCE*, n. 2, 2015; 503-526; A. Di Gregorio, *Lo spazio ex sovietico tra “costituzionalismo” euroasiatico e condizionalità europea*, in *DPCE*, No. 1, 2023, 3-26.

³⁸ Cfr. <http://parliament.am/deputies.php?sel=factions&lang=frn>.

L'ottenimento di tali consensi si tradurrebbe, però, per il Governo in un'operazione di tutt'altro che facile realizzo. Il Capo dell'Esecutivo difficilmente potrebbe ricercare, infatti, i voti mancanti tra i deputati del principale partito di opposizione *Federazione Rivoluzionaria Armena* (ARF), il quale – non ha mancato in più occasioni – di manifestare la propria ferma contrarietà a qualsiasi accordo implicante concessioni territoriali o modifiche costituzionali ove imposte dall'Azerbaigian.

Difficoltà ancor più significative si incontrerebbero, altresì, nel ricercare un'intesa con i membri dell'alleanza «*Io ho onore*» – formazione di orientamento nazional-conservatore, composta dal Partito Repubblicano d'Armenia – o con i deputati aderenti al gruppo misto.

Anche nell'ipotesi in cui la proposta fosse approvata con la maggioranza dei tre quinti, il conseguimento del consenso popolare in sede referendaria si configurerebbe, in ogni caso, come un obiettivo di non agevole realizzazione.

Secondo i sondaggi³⁹, infatti, gran parte della popolazione armena (ivi compresa la sua diaspora) aderirebbe a posizioni fortemente critiche nei confronti dell'intesa, percepita non soltanto come una vera e propria capitolazione alle imposizioni dell'Azerbaigian, ma anche come uno strumento incapace di fornire una fattiva soluzione alla drammatica questione del rientro delle migliaia di profughi costretti a fuggire dall'ex Repubblica separatista dell'Artsakh.

In tale contesto, la posizione della Chiesa apostolica armena – dichiaratamente critica nei confronti di qualsiasi compromesso implicante una limitazione dell'identità culturale e dell'integrità territoriale del Paese – si configurerebbe come un ulteriore fattore di rafforzamento del sentimento di insoddisfazione popolare già esistente, contribuendo in maniera significativa a rendere impraticabile ogni ipotesi di riforma costituzionale⁴⁰.

In ragione delle predette dinamiche, la situazione interna del Paese sembra attraversare negli ultimi mesi un progressivo deterioramento, contraddistinto da crescenti tensioni, polarizzazione del dibattito pubblico e misure repressive nei confronti dell'opposizione politica e della Chiesa.

3.2. La pronuncia della Corte costituzionale del 26 settembre 2024

Dinanzi alla complessità della situazione politica e istituzionale venutasi a creare, l'analisi delle disposizioni costituzionali destinate a essere sottoposte a emendamento assume un rilievo senza dubbio significativo. Il Parlamento armeno dovrebbe modificare, più nello specifico, il Preambolo della Carta

³⁹ La società armena si mostra profondamente contraria all'ipotesi di modificare la propria Costituzione per facilitare un accordo di pace sul Nagorno-Karabakh. Secondo un sondaggio condotto dalla sezione armena della GALLUP International Association, il 58% degli intervistati ritiene che la revisione costituzionale sia una questione interna e non debba essere condizionata da richieste esterne. Il 25,1% ha definito le modifiche proposte un "tranello politico", sostenendo che l'Azerbaigian non firmerebbe comunque un accordo, anche in caso di concessioni. Solo il 12,2% si è detto favorevole alle riforme, ma esclusivamente nel caso in cui esse garantissero una pace autentica e duratura. Cfr. *Referendum and the price of peace. Armenian society must face reality*, in https://aze.media/referendum-and-the-price-of-peace-armenian-society-must-face-reality/?utm_source=chatgpt.com.

⁴⁰ Detta posizione, condivisa in particolare dal basso clero e da alcuni arcivescovi di orientamento più tradizionalista, esprime la perdurante resistenza della Chiesa apostolica armena nei confronti di qualsiasi soluzione politica percepita come lesiva dell'identità nazionale dello Stato. Più moderata è apparsa, invece, la posizione del *Katolikos* Garegin II, il quale, pur non esprimendo un sostegno esplicito all'accordo di pace dell'8 agosto 2025, ha sottolineato l'esigenza di perseguire «una pace giusta e duratura» nel rispetto della dignità del popolo armeno e della sua tradizione spirituale. Cfr. *As Armenia seeks peace with old foes abroad, civil unrest grows at home*, in <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2025/0716/armenia-peace-apostolic-church-azerbaijan-turkey>; I. Ghulinyan-Gerz, *Armenien: Die Konfrontation zwischen Staat und Kirche spitzt sich zu*, in <https://www.boell.de/de/2025/07/04/armenien-die-konfrontation-zwischen-staat-und-kirche-spitzt-sich-zu>.

costituzionale del 2005, il quale contiene un richiamo alla Dichiarazione d'indipendenza, che a sua volta include tra gli «obiettivi nazionali» l'autodeterminazione del Karabakh⁴¹.

La questione relativa alla modificabilità del Preambolo e alla rilevanza giuridica dei suoi effetti è divenuta così uno dei temi più attuali del dibattito pubblico armeno, ove si sono affermate le tesi di quanti, valorizzando la natura non vincolante delle sue disposizioni, hanno sostenuto che la ratifica dell'accordo può avvenire senza necessità di una revisione costituzionale.

A rafforzamento di tali argomentazioni è intervenuta la decisione della Corte costituzionale del 26 settembre 2024⁴².

In tale pronuncia, il Tribunale costituzionale di Erevan⁴³, chiamato ad esprimersi sulla questione della delimitazione dei confini tra Azerbaigian e Armenia⁴⁴, ha affermato senza eccezioni che il Preambolo della Norma fondamentale – come sede di principi fondativi e valori supremi dell'ordinamento – deve essere equiparato agli articoli 1, 2, 3 e 203 della Costituzione, esclusi da ogni possibilità di revisione formale della Carta⁴⁵. A parere della Corte non esisterebbero, infatti, ragioni per dubitare che il soggetto detentore della sovranità abbia voluto tutelarsi, nel momento della redazione della Costituzione, da ogni possibilità di uso arbitrario delle procedure di riforma da parte del potere costituito, allo scopo di minare l'essenza stessa dell'ordinamento (enucleata nel testo del Preambolo).

Poste tali premesse, il Giudice delle leggi si è soffermato, più nello specifico, sulla effettiva capacità dei documenti ricordati di produrre effetti giuridici nell'ordinamento costituzionale armeno, dedicando particolare attenzione proprio alla Dichiarazione d'Indipendenza del 23 agosto 1990⁴⁶. Sul punto, la Corte ha chiarito che le affermazioni ivi contenute devono considerarsi produttive di effetti giuridici solo nella misura in cui siano state recepite nelle disposizioni normative della Costituzione stessa. Ne conseguirebbe, pertanto, che, in assenza di disposizioni costituzionali che facciano ad essa esplicito o implicito riferimento o che indichino una volontà manifesta del popolo armeno di estendere la propria sovranità al Nagorno-Karabakh, ogni riferimento contenuto alla Decisione congiunta del 1° dicembre 1989 deve considerarsi privo di effetti vincolanti nell'ordinamento inaugurato con la Costituzione del 1995.

⁴¹ Il Preambolo della Carta del 2005 dispone, in particolare: «The Armenian People, recognizing as a basis the fundamental principles of Armenian statehood and the national aspirations engraved in Declaration of Independence of Armenia, having fulfilled the sacred message of its freedom-loving ancestors for the restoration of the sovereign state, committed to the strengthening and prosperity of the fatherland. In order to ensure the freedom, general well being and civic harmony of future generations, Declaring their faithfulness to universal values, hereby adopts the Constitution of the Republic of Armenia».

⁴² Si tratta della Decisione n. SDV-1749 del 26 settembre 2024. Per una lettura della stessa si rinvia a: https://www.concourt.am/decision/full_text/6737379018be8_SDV-1749_EN.pdf.

⁴³ La Corte costituzionale è composta da nove membri, cinque dei quali sono nominati dall'Assemblea Nazionale e i restanti quattro dal Presidente della Repubblica. Tra le sue competenze, oltre al controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti dell'Esecutivo si ricorda anche il controllo della compatibilità dei trattati prima della ratifica. Cfr. C. Filippini, *Il controllo "ex ante" sui trattati internazionali in Paesi oltre la tradizione giuridica occidentale (parte I)*, in *DPCE*, No. 4, 2024, 788-789.

⁴⁴ Il procedimento è stato avviato sulla base della richiesta registrata il 5 settembre 2024, con cui il Governo ha domandato alla Corte di pronunciarsi sulla conformità alla Costituzione degli obblighi contenuti nel documento firmato il 30 agosto 2024, relativo alla cooperazione tra le commissioni armene e azere per la delimitazione del confine di Stato e la sicurezza della frontiera.

⁴⁵ Il Preambolo della Costituzione della Repubblica di Armenia, in quanto sede dei principi fondativi e dei valori supremi dell'ordinamento, è stato equiparato dalla Corte costituzionale agli articoli 1, 2, 3 e 203 della Costituzione. Tali disposizioni, ai sensi dell'art. 203 della stessa Carta, sono esplicitamente escluse da qualsiasi procedura di revisione. In virtù di un'interpretazione *a fortiori*, il Preambolo — pur non formalmente incluso nell'elenco dell'art. 203 — deve ritenersi anch'esso sottratto alla revisione costituzionale, in quanto espressione diretta della volontà del potere costituente e fondamento assiologico dell'intero sistema normativo.

⁴⁶ Il testo della Dichiarazione di indipendenza dell'Armenia del 23 agosto 1990 può essere letto in <https://www.concourt.am/en/normative-legal-bases/declaration>.

Simile posizione, lungi dal costituire una mera dichiarazione di principio troverebbe conferma, peraltro, nella stessa legislazione ordinaria del Paese sia in materia di divisione amministrativa sia di delimitazione dei confini⁴⁷, la quale – uniformandosi agli impegni assunti nella Dichiarazione di Alma Ata – ha sempre mantenuto inalterate le delimitazioni geografiche stabilite ai tempi dell'URSS.

Le autorevoli affermazioni della Corte si sono tradotte, come è evidente, in un rafforzamento della posizione dei detrattori delle richieste avanzate dall'Azerbaigian, i quali non hanno mancato di sottolineare come lo stesso Preambolo della Costituzione azera — contenendo un richiamo indiretto, alla Dichiarazione d'Indipendenza della Prima Repubblica dell'Azerbaigian del 1918⁴⁸ — si configuri a sua volta come una pericolosa fonte di rivendicazioni territoriali sull'intera Transcaucasia, con sicuro rischio per l'integrità dei confini della Repubblica armena.

Il Presidente dell'Assemblea Nazionale di Erevan Alen Simonyan, anch'egli esponente del partito del Primo ministro Contratto civico – nel tentativo di trovare una soluzione di compromesso - ha suggerito di sottoporre entrambe le Costituzioni alla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa. Di fronte a tale richiesta, l'Azerbaigian ha però risolutamente negato la propria disponibilità a procedere, confermando ancora una volta atteggiamenti prudenti nei confronti delle istituzioni multilaterali e del loro ruolo di mediazione nel processo di pace⁴⁹.

Ad oggi, gli snodi cruciali della vicenda restano ancora del tutto irrisolti, lasciando l'Armenia sospesa tra la necessità di consolidare la pace e il timore di sacrificare, nel lungo e articolato percorso per ottenerla, i fondamenti stessi della propria identità costituzionale e nazionale.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Esaminata in sintesi la complessità del quadro determinatosi a seguito del sottoscritto accordo, due profili si impongono all'attenzione del giurista comparatista: da un lato, il rilievo crescente attribuito alle interpretazioni del Giudice delle leggi, come strumenti di legittimazione politica nella risoluzione di questioni di diritto internazionale; dall'altro, la tendenza, ormai evidente, a impiegare la revisione costituzionale come strumento di diplomazia “coercitiva”, con effetti non poco lesivi della sovranità degli Stati.

Con riguardo al primo profilo, la vicenda armena dimostra in modo emblematico le difficoltà incontrate dalla Corte nel pronunciarsi su questioni la cui portata supera l'ordinario perimetro del diritto costituzionale interno, investendo direttamente le relazioni internazionali e la persistenza dello stato di guerra del Paese con uno Stato terzo.

Risulta del tutto evidente, infatti, come, nella decisione del 26 settembre 2024, la Corte abbia preferito una soluzione interpretativa volta a dissipare ogni dubbio in capo alla controparte azera circa le

⁴⁷ Si tratta rispettivamente delle Leggi ZR-18 del 7 novembre 1995 e ZR-265 del 20 novembre 2001. Per una ricostruzione della suddivisione amministrativa dello Stato si rinvia a: A. Angeli, *Regionalization-Devolution-Decentralization Process on the Countries of the Eastern Partnership*, in A. Di Gregorio (Ed.), *The Eurasian Economic Union: Origin and Development of a new Integration Format Compared with That of the EU*, 2017, 149-152.

⁴⁸ Il Preambolo della Costituzione della Repubblica dell'Azerbaigian (1995) rinvia alla Legge costituzionale sul ripristino dell'indipendenza dello Stato, adottata il 18 ottobre 1991, la quale – a sua volta – richiama la Dichiarazione d'Indipendenza della Prima Repubblica dell'Azerbaigian del 1918. In tale dichiarazione, lo Stato azero si proclama erede legittimo del territorio della Transcaucasia, estendendo così le sue rivendicazioni sull'intero territorio del Caucaso meridionale.

⁴⁹ Per una ricostruzione d'insieme sulla gestione del conflitto a livello internazionale, si rinvia a: N. Ronzitti, *Il conflitto del Nagorno Karabakh e il diritto internazionale*, Giappichelli, 2014 e a V. M. Morozov, *Network Diplomacy. Contributing to Peace in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, Singapore, 149 ss.

intenzioni dello Stato a proseguire rivendicazioni sovrane sul territorio del Nagorno-Karabakh. In tale frangente, infatti, l'intervento del Giudice costituzionale, più che costituire l'esito di una riflessione sistematica sul significato e sulla funzione del Preambolo nell'architettura costituzionale dello Stato armeno, si è configurato, come una risposta contingente al soddisfacimento di esigenze politico-diplomatiche connesse alla soluzione dello stato di guerra.

Tale posizione, lungi dall'essere circoscritta a tale pronuncia, ha trovato riscontro anche nella giurisprudenza pregressa.

Le disposizioni contenute nella Dichiarazione d'Indipendenza si sono viste infatti, in più occasioni, attribuire effetti giuridici differenziati a seconda della circostanza politico-istituzionale e della funzione per la quale venivano richiamati⁵⁰. In due pronunce del 1998 e del 2003, la Corte costituzionale ha confermato, ad esempio, il valore normativo della Dichiarazione d'indipendenza, rendendo possibile la candidatura alla Presidenza della Repubblica di Robert Kocharyan, che, come nativo del Nagorno-Karabakh, difettava del requisito formale della cittadinanza armena richiesto per l'assunzione della carica. La stessa posizione è stata confermata, in seguito, in una sentenza del 2010, in merito alla conformità costituzionale dei Trattati di riapertura delle frontiere con la Turchia, nella quale, il Giudice delle leggi ha ritenuto, addirittura, che il soddisfacimento degli «obiettivi nazionali» enunciati nella Dichiarazione fosse un requisito imprescindibile per la legittimità dell'intera attività pattizia condotta dal Governo, elevando così questo documento a parametro sostanziale di conformità costituzionale⁵¹.

Tali oscillazioni interpretative rivelano, senza fraintendimenti, la tendenza del Giudice delle leggi di questo Paese a modulare il proprio ruolo in funzione delle esigenze del momento, oscillando tra la salvaguardia dell'identità costituzionale e la legittimazione dell'azione governativa. Si tratta di una dinamica non poco preoccupante, suscettibile di procurare una seria delegittimazione del Giudice costituzionale nel suo ruolo di garante imparziale della Costituzione e di custode dell'equilibrio dei poteri.

Sotto il profilo della tendenza ad impiegare la revisione costituzionale come strumento di diplomazia “coercitiva, la vicenda armena, si presenta infine come l'epilogo di un processo ormai consolidato.

Le prime manifestazioni di tale dinamica si registrarono con il *Good Friday Agreement* del 1998, l'accordo bilaterale per mezzo del quale il Regno Unito impose all'ordinamento irlandese di modificare l'articolo 3 della sua Costituzione, integrando il riferimento alla rivendicazione di sovranità sull'intera isola, con la precisazione che lo stesso si sarebbe realizzato solo con il consenso della maggioranza della sua popolazione.

Un caso più recente si è avuto, invece, nella disputa internazionale greco-macedone ove, in sede di accordo internazionale, la Grecia non ha mancato di imporre alla Macedonia, un cambio di denominazione come condizione inderogabile al superamento del proprio veto all'ingresso del Paese nella NATO e nell'Unione europea.

Nel caso armeno, come nei due precedentemente richiamati, si assiste – con preoccupante evidenza – alla progressiva riduzione della Costituzione a strumento di mediazione diplomatica, con una torsione profonda del principio di sovranità popolare, che finisce per essere subordinato alle logiche negoziali anziché fondarsi sull'espressione autonoma della volontà dei cittadini.

⁵⁰ Cfr. T. Huseynov, *Armenia's Constitutional Catch-22. Armenian Constitutional Ruling Obscures the Peace Process with Azerbaijan*, in *Verfassungsblog*, 18 novembre 2024 (online alla pagina: <https://verfassungsblog.de/armenias-catch-22/>).

⁵¹ La sentenza può essere letta in inglese in https://www.concourt.am/decision/full_text/850.pdf.