

Studi di **federalismi.it**

Rivista di diritto pubblico italiano
europeo e comparato

Caterina Filippini

Autonomie e autogoverno locale in Russia

Dall'unità del potere statale all'unità del potere pubblico:
ricostruzione di un modello



G. Giappichelli Editore – Torino

Introduzione

Gli Stati indipendenti, che si sono affermati sui territori delle ex Repubbliche dell'Urss, hanno dato avvio a delle riforme costituzionali che hanno interessato non solo le loro forme di Stato e di governo, ma altresì l'interazione tra il centro e la periferia.

Sul risultato di tali riforme hanno inciso differenti fattori tra i quali *in primis* le relazioni con le autonomie territoriali su base etnica ereditate dal passato sovietico, la circolazione nell'area – grazie all'opera di studiosi e di diverse organizzazioni internazionali – di modelli occidentali e il recupero da parte di alcune ex Repubbliche sovietiche di istituti locali antecedenti all'introduzione della forma di Stato socialista.

Si tratta dunque di verificare se l'interazione tra tali fattori ha dato comunque luogo, in considerazione della lunga e comune appartenenza dei nuovi Stati ad uno spazio geopolitico comune, ad un modello tendenzialmente univoco di decentramento locale oppure se anche nelle relazioni centro-periferia nell'area in considerazione si possano individuare delle differenze importanti.

Questo si rende necessario in quanto recentemente, soprattutto grazie alla condizionalità esercitata da alcune organizzazioni internazionali, è in corso una differenziazione importante nella configurazione delle loro forme di governo nazionali.

Più precisamente bisogna appurare se lo scostamento delle forme di governo di alcune ex Repubbliche sovietiche verso modelli occidentali comporta, nelle stesse, corrispondenti cambiamenti a livello di governo locale. E ancora, se la Russia – alla quale viene dedicata particolare attenzione in quanto unica, tra le ex Repubbliche dell'Urss, ad essere definita uno Stato federale – rappresenta un punto di riferimento per i nuovi Stati indipendenti, che non subiscono l'attrazione dell'Unione Europea oppure sono piuttosto questi ultimi, dal punto di vista del decentramento territoriale, ad esercitare il proprio fascino nei confronti della prima.

Autonomie territoriali basate sul principio etnico e autogoverno locale nell'area postsovietica

Sommario

1. La definizione di autogoverno (*samoupravlenie*) locale nell'Impero russo e i suoi lasciti. – 2. L'abolizione dell'autogoverno locale nella forma di Stato socialista e la sua reintroduzione nelle Repubbliche federate dell'ex Urss. – 3. L'incidenza dell'ordine transnazionale e dei formanti interni sulla configurazione dell'autogoverno locale nelle Repubbliche federate dell'ex Urss. – 4. La trasformazione delle autonomie territoriali basate sul principio etnico nelle Repubbliche federate dell'ex Urss.

1. La definizione di autogoverno (samoupravlenie) locale nell'Impero russo e i suoi lasciti.

Le Repubbliche federate dell'ex Urss, ormai Stati indipendenti, hanno mantenuto, quando non sottratte alla loro sovranità, le «formazioni autonome» (repubbliche autonome e regioni autonome) che, nel periodo sovietico, erano state nominalmente istituite al loro interno laddove insistevano in maniera compatta dei popoli che si distinguevano per composizione etnica rispetto alla nazione titolare¹.

Contemporaneamente tali Repubbliche hanno introdotto delle nuove forme di autogoverno a livello locale, la cui realizzazione, al pari

¹ Per nazione titolare si intendeva la nazione dalla quale derivava la denominazione della corrispondente Repubblica federata.

delle prime, risente ancora dei lasciti dell'Urss e dell'Impero russo².

Lo stesso termine autogoverno/*samoupravlenie* è infatti un calco del termine inglese *self-government*³ che cominciò a circolare in Russia⁴ nella seconda metà del XIX sec.⁵ Esso fu accompagnato da un vivace dibattito all'interno del quale sembrava inizialmente prevalere la «teoria sociale dell'autogoverno» o teoria «socio-economica dell'autogoverno» per cui «l'essenza dell'autogoverno» consisteva «nell'attribuire alla comunità locale la gestione dei propri interessi, conservando esclusivamente in capo agli organi governativi la gestione degli affari statali»⁶.

Proprio sullo sfondo di tale approccio concettuale vennero inoltre avviati i lavori della «Commissione per la riforma delle istituzioni dei

² Nell'utilizzare le fonti russe di tali periodi al pari di quelle contemporanee si è deciso, allorché siano assenti riferimenti in altra lingua, di fare ricorso alla traslitterazione scientifica proposta dall'Accademia delle Scienze della FR, con traduzione tra parentesi in italiano. Dal momento in cui le stesse riviste scientifiche russe hanno iniziato a seguire una propria traslitterazione e ad effettuare la traduzione dei nomi degli autori e dei titoli in lingua inglese, si è deciso di adeguarsi a quanto proposto da tali riviste.

³ S.F. STARR, *Decentralization and self-government in Russia. 1830-1879*, Princeton, Princeton University Press, 1972, p. 100.

⁴ Tra le opere che testimoniano tale circolazione si può ricordare il volume di A.I. VASIL'ČIKOV, *O samoupravlenii: sravnitel'nyj obzor russkich i inostrannich zemskich i občestvennych učreždenij* [Sull'autogoverno: una rassegna comparata delle istituzioni territoriali e sociali russe e straniere] v. I, 3-e izd., SPb, 1872, in <http://elibrary.ru/nodes/14844-t-1-1872>. Nell'introduzione al volume l'autore precisava che: «L'oggetto di questa opera è la ricerca delle modalità di amministrazione locale interna che rientrano nella sfera delle azioni delle istituzioni rurali, degli *zemstvo* e dei *mir*. Nel raccogliere il significato e la *ratio* comune delle relative disposizioni di legge noi le riconduciamo ad un concetto comune e sotto lo stesso principio guida che denominiamo *samoupravlenie*» (p. I). L'autore perveniva a tale conclusione sulla base della comparazione effettuata tra le esperienze europee. «... di Inghilterra, Francia e Prussia: in Inghilterra abbiamo la *samoupravlenie*, ovverosia il *selfgovernment*; in Francia la *administrativnaja centralizacija*, ovverosia la *centralization administrative* e in Prussia la *soslovnaja učreždenija*, ovverosia la *ständische Verfassung*» (p. VIII).

⁵ V. V. BORISKIN, *The British Experience in Local Government through the Prism of Social and Political Thought of Russia in 50-60S of the XIX Century*, in *Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija*, n. 1/2012, pp. 26-30, in <http://cyberleninka.ru/article/n/britanskiy-opyt-mestnogo-samoupravleniya-skvoz-prizmu-obschestvenno-politicheskoy-mysli-rossii-50-60-h-godov-xix-veka>.

⁶ I.M. KORKUNOV, *Russkoe gosudarstvennoe pravo*, 1909, SPb, v. 2, p. 489, in <http://istmat.info/node/26608>.

governatori e dei distretti», creata dall'Imperatore Alessandro II nella primavera del 1859⁷.

I lavori di tale commissione furono tuttavia più lenti rispetto a quelli della contemporaneamente istituita «Commissione per la legislazione sull'emancipazione dei servi»⁸ tanto che – dopo l'emanazione del Manifesto imperiale sull'abolizione della servitù della gleba del 19 febbraio 1861 – furono necessari ancora ben due anni prima che riuscisse a produrre un progetto di «Regolamento sulle istituzioni territoriali (*zemskie učreždenija*) di distretto e di governatorato» che venne finalmente emanato dallo Zar il 1° gennaio 1864⁹.

In conformità con tale Regolamento le istituzioni territoriali di distretto (*uezd*) ricomprendevano l'«assemblea territoriale di distretto» e l'«amministrazione territoriale di distretto».

Le assemblee territoriali di distretto, simili al *Landtag* prussiano¹⁰, dovevano essere elette ogni tre anni sulla base del sistema delle curie: a) direttamente dai proprietari fondiari riuniti in congresso; b) direttamente dai proprietari di città riuniti in congresso e c) indirettamente dalle comuni di contadini attraverso i congressi dei *volost*'.

A sua volta l'amministrazione territoriale di distretto doveva essere formata da un presidente (soggetto a conferma da parte del governatore) e da altri due componenti eletti dalla rispettiva assemblea territoriale di distretto.

Al pari di quanto previsto per quelle di distretto anche tra le istituzioni territoriali di governatorato si poteva distinguere l'«assemblea territoriale di governatorato» dall'«amministrazione territoriale di governatorato».

Le assemblee territoriali di governatorato si componevano però di

⁷ Alessandro II istituì tale commissione allo scopo di individuare delle soluzioni che potessero garantire dei livelli adeguati di difesa nazionale e la riscossione dei tributi anche in seguito all'emancipazione dei contadini dalla servitù della gleba che avrebbe comportato il taglio del «cordone ombelicale» tra i contadini e i proprietari terrieri. Cfr. D. SAUNDERS, *La Russia nell'età della reazione e delle riforme. 1801-1881*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 396.

⁸ W.B. LINCOLN, *L'Avanguardia delle riforme. I burocrati illuminati in Russia 1825-1861*, Bologna, il Mulino, 1993, p. 301.

⁹ Alla distanza di sei anni con l'emanazione del «Regolamento sulle città» del 16 luglio 1870 vennero inoltre istituite le dume di città che a loro volta potevano formare proprie giunte.

¹⁰ M. GANINO, *Dallo Zar al Presidente*, Milano, Cuesp, 1999, p. 24.

delegati che dovevano essere tutti eletti indirettamente dalle assemblee di distretto. Oltre a ciò esse potevano essere presiedute dal maresciallo della nobiltà solo se l'Imperatore non designava altra persona a tale carica. Infine il numero dei componenti delle amministrazioni territoriali di governatorato era superiore (pari a sette) a quello delle amministrazioni di distretto e i loro presidenti dovevano essere confermati non dai governatori, bensì direttamente dal Ministro degli Interni.

Le istituzioni degli *zemstvo* non “ereditavano” peraltro solo le attribuzioni nel campo dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione che i nobili già esercitavano nei confronti dei servi prima della loro emancipazione, ma acquisivano ulteriori funzioni quali quelle relative alla cura delle strade e nelle sfere dell'agronomia, della veterinaria e della statistica.

A poco più di vent'anni dalla loro introduzione gli *zemstvo* furono tuttavia interessati da un'importante “controriforma”. Questa infatti non si sarebbe più dovuta ispirare al concetto di autogoverno locale quale «organizzazione socio economica», bensì si sarebbe dovuta basare sul presupposto per cui: «l'autogoverno doveva essere considerato nell'insieme di tutto il meccanismo dell'amministrazione statale in cui rientra come parte organica appartenente a un tutto indissolubile»¹¹. Ciò perché, secondo il Ministero degli Interni, la precedente «separazione delle istituzioni territoriali (*zemskie učreždenija*) dalle istituzioni governative» aveva condotto alla «mancanza di azioni unitarie e concordate tra le stesse» e alla «disorganizzazione degli *zemstvo*»¹².

Frutto di tali posizioni il nuovo «Regolamento sulle istituzioni territoriali di governatorato e di distretto» del 12 luglio 1890 limitava sensibilmente la loro autonomia. In primo luogo esso riduceva il numero dei componenti delle assemblee territoriali ampliando contemporaneamente la rappresentanza dei nobili fondiari. In secondo luogo prevedeva che tutti i componenti delle amministrazioni territoriali dovessero essere – ad esclusione dei presidenti di quelle di governatorato

¹¹ V. P. BEZOBRAZOV, *Gosudarstvo i obščestvo. Upravlenie, samoupravlenie i sudbnaja vlast': stati* [Stato e società: Governo, autogoverno e potere giurisdizionale: articoli], SPb, 1882, p. VII-VIII, in <http://books.e-heritage.ru/book/10078954>.

¹² Nota esplicativa al progetto sul nuovo Regolamento delle istituzioni territoriali di distretto e di governatorato, in <https://histrf.ru/lenta-vremeni/event/view/izdaniie-novogho-ziemskogho-polozhieniiia>.

nominati dal Ministro degli Interni – confermati dai governatori. In terzo luogo aumentava in maniera importante i controlli che questi ultimi avrebbero potuto porre in essere nei confronti degli atti assunti non solo dalle assemblee territoriali, ma anche dalle loro amministrazioni. Dopo il 1890 i governatori avrebbero infatti potuto sospendere gli atti di tali istituzioni non più solo per motivi di illegittimità, ma anche di opportunità¹³. Infine dallo stesso anno solo coloro che avevano diritto di accedere alla funzione pubblica avrebbero potuto assumere la carica di componenti delle amministrazioni territoriali in quanto venne introdotto il principio per cui anche questi dovevano essere dei funzionari statali¹⁴.

La tendenza ad abbandonare la concezione dell'autogoverno locale come organizzazione socio-economica, ad aumentare i controlli statali nei confronti dell'autogoverno locale da parte degli organi centrali e a subordinare la nomina dei membri delle amministrazioni statali alla conferma degli organi superiori si sarebbe peraltro nuovamente riproposta nell'area in considerazione, anche successivamente alla caduta dell'Impero russo.

2. *L'abolizione dell'autogoverno locale nella forma di Stato socialista e la sua reintroduzione nelle Repubbliche federate dell'ex Urss*

Gli stessi *zemstvo*, poco dopo la rivoluzione russa dell'ottobre 1917 che avrebbe condotto all'instaurazione della forma di Stato socialista, furono del resto eliminati e le loro attribuzioni trasferite ai soviet dei deputati del popolo che ad ogni livello, incluso quello locale, vennero chiamati ad esercitare il potere statale sulla base dei principi dell'unità del «potere statale» e della «doppia dipendenza».

¹³ L'atto così sospeso doveva essere poi sottoposto all'esame dell'«ufficio per le istituzioni territoriali» che, istituito in ogni governatorato e formato da rappresentanti dello *zemstvo* e del governo centrale, poteva confermare la sospensione dell'atto o imporne l'esecuzione sulla base di una decisione approvata a maggioranza dei suoi componenti. Al governatore, che non concordava con la decisione presa a maggioranza sull'esecuzione dell'atto sospeso, restava comunque ancora la possibilità di rivolgersi al Ministero degli Interni che avrebbe ulteriormente sollevato la questione in Senato.

¹⁴ M. GANINO, *Dallo Zar al Presidente*, cit., p. 24.

Parimenti il termine *samoupravlenie* non venne più impiegato sino all'approvazione della legge dell'Urss del 9 aprile 1990 «Sui principi generali dell'autogoverno locale (*mestnoe samoupravlenie*) e dell'economia locale dell'Urss» nel cui preambolo si affermava che: «l'autogoverno (*samoupravlenie*) in Urss è una parte dell'autogoverno socialista del popolo» e all'art. 1 che: «In Urss l'autogoverno locale (territoriale) consiste nell'organizzazione autonoma (*samoorganizacija*) dei cittadini per la soluzione in maniera diretta o attraverso organi elettivi di tutte le questioni di rilevanza locale, tenendo in considerazione gli interessi della popolazione e le caratteristiche delle unità amministrativo territoriali, sulla base delle leggi e secondo la disponibilità materiale e finanziaria»¹⁵. Grazie alla successiva legge di revisione costituzionale del 26 dicembre 1990 il termine «autogoverno» venne inoltre direttamente inserito all'art. 145, comma 2 della Costituzione dell'Urss del 1977¹⁶.

In concomitanza con tali riforme attuate a livello di Unione anche le Repubbliche federate, che ne facevano ancora parte, introdussero l'espressione «autogoverno locale» nelle loro ultime Costituzioni sovietiche e, dopo essere diventate Stati indipendenti nel dicembre del 1991, la riproposero nelle loro prime Costituzioni postsovietiche.

In alcune Costituzioni dei nuovi Stati indipendenti l'autogoverno locale viene direttamente tutelato nel capitolo dedicato ai «principi fondamentali» come nelle Costituzioni della Georgia (art. 4), dell'Ucraina (art. 7), dell'Armenia (art. 9), del Kirgizstan (art. 2, comma 2 e 4) e in quella del Turkmenistan (art. 7).

Tutte le Costituzioni, che inseriscono l'autogoverno locale tra i principi fondamentali, vi dedicano inoltre dei capitoli *ad hoc*. Così, per l'appunto, nuovamente le Costituzioni della Georgia (Cap. IX «Autogoverno locale») dell'Ucraina (Cap. XI «Autogoverno locale»), dell'Armenia (Cap. IX «Autogoverno locale»), del Kirgizstan (Cap. VIII «Autogoverno locale») e del Turkmenistan (Cap. IV «Autogoverno locale»).

Altre Costituzioni non inseriscono l'autogoverno locale tra i prin-

¹⁵ La legge in <http://docs.cntd.ru/document/901817750>.

¹⁶ Art. 145, comma 2, Cost. Urss 1977: «Nell'ambito del sistema dell'autogoverno locale oltre ai soviet locali dei deputati del popolo possono essere introdotti, secondo quanto stabilito dalla legislazione delle Repubbliche, organi territoriali dell'autogoverno sociale, assemblee dei cittadini e altre forme di democrazia diretta».

cipi fondamentali, ma vi dedicano comunque degli appositi capitoli come la Costituzione dell'Estonia (Cap. XIV «Autogoverno locale»), quella della Lituania (Cap. X «Autogoverno locale e *Governance*») e quella dell'Azerbaijan (Cap. IX «Municipalità»).

Viceversa alcune Costituzioni delle Repubbliche dell'ex Urss non solo non inseriscono l'autogoverno locale tra i principi fondamentali, ma non vi dedicano neppure un capitolo separato in quanto lo disciplinano congiuntamente agli organi del potere statale locale come previsto nelle Costituzioni della Belarus' (Cap. V «Governo locale ed autogoverno locale») ¹⁷, del Kazakistan (Cap. VIII «Amministrazione statale ed autogoverno locale») ¹⁸, del Tajikistan (Cap. VII «Organi locali del potere statale ed autogoverno») e dell'Uzbekistan (Cap. XXI «Basi dell'esercizio del potere statale a livello locale»).

Tra le Repubbliche dell'ex Urss che non impiegano i termini di «autogoverno locale» nelle rispettive Costituzioni rientrano invece la Lettonia e la Repubblica di Moldova.

La Costituzione della Lettonia al posto dell'autogoverno locale disciplina infatti il «governo locale» senza peraltro dedicarvi un capitolo *ad hoc*, bensì alcune brevi disposizioni in differenti articoli. Il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa ha tuttavia sottolineato che la mancanza di un riferimento esplicito al principio dell'autogoverno locale nella Costituzione non ha impedito alla Corte costituzionale lettone di affermarlo nella propria giurisprudenza garantendo così nel Paese la diretta applicabilità della Carta sulle autonomie locali ¹⁹.

¹⁷ Così come sottolineato da A. DJORDJEVIĆ, A. SEREGIN, M. CHERKASOVA, I. MILKINA, *Peculiarities of construction of local self-government models in the modern slavic states*, in *Upravljenje*, n. 3, 2019, pp. 5-11: «Non è un caso che il capitolo della legge fondamentale bielorusa sia intitolato: «Governo locale e autogoverno locale» in quanto nella Repubblica di Belarus' si è realizzato il modello della statalizzazione delle funzioni degli organi del potere locale», in <https://upravljenje.guu.ru/jour/article/view/211/180>.

¹⁸ Le disposizioni della Costituzione del Kazakistan del 1995 relative al governo locale sono state oggetto di un'importante riforma nel 2007. In merito cfr. L.T. ŽANUZAKOVA, *Problemy formirovanija mestnogo samoupravlenija v respublike Kazakistan* [I problemi relativi alla formazione dell'autogoverno locale nella Repubblica del Kazakistan], in *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, n. 1, 2014, pp. 1871-1876, in <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-formirovaniya-mestnogo-samoupravleniya-v-respublike-kazakhstan>.

¹⁹ Anzi il Congresso dei poteri locali e regionali, nel suo *Report* del 2018 afferma

La Costituzione della Moldavia del 1994, nell'ambito del Cap. VIII – dedicato alla «Amministrazione pubblica» – preferisce invece ricorrere alla definizione di «autonomia locale» in quanto sotto questo profilo subisce profondamente, come già per la forma di governo nazionale, l'attrazione nei confronti della Costituzione della Romania del 1991 che al Cap. V, ugualmente denominato «Amministrazione pubblica» tratta, per l'appunto, dell'«autonomia locale»²⁰.

che la Corte costituzionale lettone è probabilmente quella che ha sviluppato la giurisprudenza più ampia e completa relativamente al riconoscimento e all'applicazione della Carta, soprattutto in base all'art. 101 Cost. per cui: «Ogni cittadino della Lettonia ha il diritto, come previsto dalla legge, di partecipare alle attività dello Stato e al governo locale, nonché di occupare un posto nella pubblica amministrazione. I governi locali sono eletti dai cittadini lettone che godono di pieni diritti di cittadinanza...», in *Local and regional democracy in Latvia*, Report CG34(2018)11final, 28 March 2018, punto 37, in <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-latvia-monitoring-committee-rapporteur/168079c2e8>.

²⁰ Tra le Costituzioni dei Paesi dell'Europa centro orientale e balcanica che insieme ai Paesi baltici o, in una fase successiva, sono entrati a far parte dell'Unione Europea quella aggiornata della Romania è peraltro l'unica che utilizza i termini di «autonomie locali» nella Sez. II «Amministrazione pubblica locale» che rientra nel più ampio Cap. V dedicato alla «Amministrazione pubblica». La Costituzione dell'Ungheria ai termini di autogoverno locale preferisce invece quelli di «governo locale» corrispondentemente disciplinato negli artt. 31-35. Tutte le restanti Costituzioni dei Paesi dell'Europa centro orientale e balcanica, che sono entrati a far parte dell'Unione Europea, impiegano invece, come prevalentemente quelle dei Paesi dell'ex Urss, il termine «autogoverno». In tali Costituzioni il sostantivo «autogoverno» non viene però sempre accompagnato dall'aggettivo «locale», bensì spesso anche dall'aggettivo «territoriale» o «regionale». Oltre a ciò anche in relazione alle Costituzioni dei Paesi dell'Europa centrale e balcanica che fanno parte della UE se ne possono distinguere alcune che considerano l'autogoverno un principio fondamentale da altre che non lo considerano tale. Nello specifico esso è inserito nel capitolo contenente i principi fondamentali delle Costituzioni della Bulgaria (art. 2, comma 1), della Repubblica Ceca (art. 8), della Polonia (art. 16) e di quella della Slovenia (art. 9). Queste Costituzioni, così come già evidenziato per quelle dell'ex Urss che considerano l'autogoverno un principio fondamentale, lo disciplinano poi più ampiamente in corrispondenti capitoli *ad hoc* (vedi Cap. VII «Autogoverno locale e amministrazione locale» della Costituzione della Bulgaria; Cap. VII «Autogoverno territoriale» della Costituzione della Repubblica Ceca; Cap. VII «Autogoverno territoriale» della Costituzione della Polonia; Cap. V «Autogoverno» della Costituzione della Slovenia). La Costituzione della Slovacchia e quella della Croazia invece non tutelano l'autogoverno tra i principi costituzionali, ma vi dedicano comunque rispettivamente il Cap. IV «Autogoverno territoriale» (artt. 64-71) e il Cap. VI «Autogoverno locale e regionale» (artt. 133-138). Più approfonditamente A. ANGELI, *Il decentramento territoriale*, in A. DI GREGORIO, *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, pp. 243-293.

3. *L'incidenza dell'ordine transnazionale e dei formanti interni sulla configurazione dell'autogoverno locale nelle Repubbliche federate dell'ex Urss*

Nel delineare i profili dell'autogoverno locale le Repubbliche dell'ex Urss hanno subito in maniera differente la condizionalità delle organizzazioni internazionali.

Tra tutte queste i tre Paesi baltici hanno certamente risentito in misura maggiore della condizionalità dell'Unione Europea della quale sono entrati a far parte nel 2004.

A sua volta la UE estende ormai sempre più chiaramente la stessa anche nei confronti delle Repubbliche di Moldova, Georgia e Ucraina con le quali ha sottoscritto gli Accordi di associazione e partenariato del 2014.

Il Comitato delle regioni della UE ha inoltre istituito la specifica «Conferenza delle autorità regionali e locali per il Partenariato Orientale» (Corleap) che è una piattaforma di cooperazione tra le autorità locali e regionali degli Stati dell'Unione Europea (che vi partecipa con 18 rappresentanti) e tutti gli Stati dell'ex Urss ricompresi nel Partenariato Orientale, ovverosia l'Ucraina, la Moldova, la Georgia, l'Armenia, l'Azerbaijan e la Belarus' (che vi prendono parte con altrettanti rappresentanti nel numero di tre ciascuna). Il Corleap – i cui obiettivi vengono elencati in corrispondenti *Action Plan* di durata biennale – ha altresì il diritto di sottoporre proposte e raccomandazioni ai *Summit* dei Capi di Stato o di Governo dello stesso Partenariato Orientale.

Il miglioramento delle istituzioni di autogoverno e della *governance* locale nei paesi ricompresi nel Partenariato Orientale è stato inoltre già oggetto di un ampio progetto di collaborazione rafforzata tra la stessa Unione Europea e il Consiglio d'Europa che, inizialmente intitolato «*Programmatic Cooperation Framework 2015-2020*»²¹, dal 2017 ha assunto la denominazione di «*Partnership for good governance*» (PGG).

²¹ Programmatic Cooperation Framework 2015-2020 for Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus (2015): Theme V - Promoting democratic governance: a) electoral assistance: reforming electoral legislation and practice, b) strengthening institutional frameworks for local governance, in <https://edoc.coe.int/en/partnerships/6666-programmatic-cooperation-framework-2015-2020-for-armenia-azerbaijan-georgia-republic-of-moldova-ukraine-and-belarus.html>.

La stessa Carta europea delle autonomie locali, promossa dal Consiglio d'Europa, è stata ratificata, accettando contemporaneamente di sottoporsi alla corrispondente procedura di monitoraggio, non solo dalla Lituania nel 1992, dall'Estonia nel 1994 e dalla Lettonia nel 1996, ma altresì da 5 dei 6 Paesi del Partenariato Orientale, ovverosia dalla Repubblica di Moldova nel 1997, dall'Ucraina nel 1997, dall'Armenia nel 2002, dall'Azerbaijan nel 2002 e dalla Georgia nel 2004 che sono suoi membri. Gli *Action Plan* del Consiglio d'Europa che riguardano le singole ex Repubbliche dell'Urss che ne fanno parte continuano inoltre a individuare tra le aree strategiche di collaborazione anche l'«implementazione della qualità della democrazia locale attraverso il decentramento e l'autogoverno locale»²². In aggiunta il «*Centre of Expertise for Good Governance*» della stessa organizzazione promuove nei Paesi in esame la diffusione di *toolkit* per la realizzazione dei 12 principi della buona *governance* democratica nonché progetti con *stakeholder* locali, nazionali e internazionali che li riguardano.

Infine, ma non certo per importanza, la Commissione per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia) è stata frequentemente chiamata a pronunciarsi sulle riforme del governo locale in corso di elaborazione non solo nelle Repubbliche dell'ex Urss che fanno parte del Consiglio d'Europa, ma anche di quelle intraprese dal Kirgizstan e dal Kazachstan che sono solo membri della stessa Commissione. La *soft law* in tema di autogoverno locale posta in essere nei confronti di questi Paesi trova altresì conferma nella «*Compilation concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government*»²³ che la Commissione di Venezia ha corrispondentemente redatto.

La collaborazione con le organizzazioni internazionali, anche in considerazione dei diversi gradi di interazione, non ha tuttavia com-

²² Ad esempio nel Council of Europe Action Plan for Armenia 2019-2022 si afferma che: «... The Council of Europe will continue supporting Armenia with the implementation of the on-going territorial administrative reform and of the government's Roadmap on Decentralisation of Competences in line with the priorities of the Ministry of Territorial Administration and Development and with international commitments ...». Council of Europe Action Plan for Armenia 2019-2022, CM(2018)168-final, in https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=090000168090762#_Toc530402912.

²³ Compilation concerning Constitutional and Legal Provisions for the Protection of Local Self-Government, Strasbourg, 15 march 2016, CDL-PI(2016)002, in [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).

portato la realizzazione di un modello omogeneo di autogoverno locale nelle Repubbliche dell'ex Urss.

Procedendo alla comparazione si può innanzitutto osservare una maggiore omogeneità di soluzioni tra i Paesi baltici, soprattutto tra Estonia e Lituania che hanno introdotto l'autogoverno locale nelle ripartizioni amministrative territoriali di primo livello ed hanno entrambe eliminato l'istituto del governatore che, precedentemente nominato dal Governo centrale al fine di verificare principalmente la legalità degli atti delle municipalità, operava nelle ripartizioni di livello superiore di contea²⁴. La carica di governatore a livello di contea è stata parimenti eliminata in Lettonia, ma la legislazione di tale Paese stabilisce che nelle ripartizioni amministrative di primo livello debbano operare «organi del governo locale» invece che «organi dell'autogoverno locale» poiché la stessa Costituzione, come prima sottolineato, non prevede l'impiego del termine «autogoverno». A tale proposito il Congresso dei poteri locali e regionali ha tuttavia ancora voluto precisare che, come già nella Costituzione lettone, anche a livello di fonti primarie di tale Paese vi è un riconoscimento implicito dell'autogoverno locale laddove la legge «Sul governo locale della Lettonia» all'art. 5 stabilisce che: «I governi locali entro i limiti delle loro competenze e in conformità con la legge devono agire in maniera indipendente»²⁵. Infine la Lettonia, ancora diversamente dall'Estonia e dalla Lituania, è l'unica tra i Paesi baltici ad avere introdotto le «regioni di pianificazione».

Le altre Repubbliche dell'ex Urss risentono maggiormente dei lasciti della forma di Stato socialista anche se tra queste si possono a loro volta distinguere i casi della Moldova, della Georgia e dell'Ucraina che hanno comunque adottato soluzioni diverse tra loro.

Nelle Repubblica di Moldova l'«autonomia locale» trova infatti

²⁴ La Lituania vi ha tuttavia provveduto già tra il 2009/2010 mentre l'Estonia solo tra il 2016/2017.

²⁵ *Local and regional democracy in Latvia*, Report CG34(2018)11final, 28 March 2018, cit., punto 39. Contemporaneamente al punto 38 del *Report* si richiama però l'attenzione sul fatto che la giurisprudenza costituzionale potrebbe non rappresentare una garanzia sufficiente per l'autogoverno locale in quanto potrebbe mutare in parte il proprio orientamento e che sarebbe più che consigliabile prendere in considerazione l'introduzione del principio dell'autogoverno locale nella Costituzione o nella legge. Nel successivo Report CG-Forum(2020)02-02final il Congresso dei poteri locali e regionali ha inoltre espresso preoccupazione per il deterioramento della democrazia locale in Lettonia dopo l'ultimo rapporto del 2018, soprattutto per la mancanza di consultazione nell'ambito della riforma amministrativa territoriale.

espressione nelle suddivisioni amministrativo territoriali di primo e secondo livello da essa previste. I cittadini moldovi nei villaggi e nelle città, appartenenti al primo livello, eleggono però direttamente sia i consigli locali, definiti «organi deliberativi» sia i sindaci, che sono «organi esecutivi»²⁶ mentre nei distretti, appartenenti al secondo livello, eleggono direttamente solo i consigli dei deputati che, a loro volta, scelgono tra i propri componenti, un presidente che assume il mandato di capo dell'organo esecutivo di distretto²⁷.

In Georgia l'«autogoverno locale viene invece esercitato nelle municipalità di primo livello, ovverosia nelle città (corrispondenti a un punto abitato di livello urbano) o nelle comunità (corrispondenti a più punti abitati)»²⁸ poiché nel livello superiore di distretto si prevede soltanto la presenza di funzionari che, nominati e revocati dal Governo, hanno la funzione di «garantire la rappresentanza del Governo della Georgia nelle corrispondenti formazioni amministrativo territoriali»²⁹. In particolare il rappresentante del Governo nei distretti, attraverso la propria amministrazione, deve: a) assicurare il coordinamento degli organi territoriali dei ministeri georgiani e b) coordinare la realizzazione di singole misure intraprese per la riforma dell'autogoverno locale.

Situazione ancora diversa è quella dell'Ucraina che ha conservato i tre livelli amministrativi territoriali del periodo sovietico, ma che solo al primo riconosce il diritto di esercitare l'autogoverno locale diretta-

²⁶ Così definiti nella Legge della Repubblica di Moldova del 38 dicembre 2006 «Sull'amministrazione pubblica locale», in https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100073&lang=ro.

²⁷ *Local and regional democracy in the Republic of Moldova*, Report, Congress of Local and Regional Authorities, CG36(2019)15final, 4 April 2019, p. 13, in <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-the-republic-of-moldova-monitoring-com/1680939183>.

²⁸ Art. 3 della Legge organica della Georgia del 5 febbraio 2014 «Sull'autogoverno locale in Georgia», in <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=45>. Sulla Georgia e, più in generale, sull'autogoverno nei Paesi del Partenariato Orientale cfr. A. Angeli, *Regionalization-Devolution-Decentralization Processes in the Countries of the Eastern Partnership*, in A. Di Gregorio, A. Angeli (eds.) *The Eurasian Economic Union and the European Union. Moving Toward a Greater Undertanding*, The Hague, Eleven International Publishing, 2017, pp. 137-156.

²⁹ Artt. 27-1 della legge della Georgia del 13 febbraio 2004 «Sulla struttura, sulle attribuzioni e sulle modalità di lavoro del Governo della Georgia», in <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2062?publication=38>.

mente in capo alle comunità territoriali, ovverosia agli «abitanti, accumulati dalla residenza permanente entro i confini di un villaggio, di una borgata e di una città che costituiscono centri amministrativi territoriali autonomi ...»³⁰. In questi infatti i cittadini ucraini possono eleggere direttamente sia organi rappresentativi, denominati «rade» sia i «presidenti» di villaggio, di borgata e di città che formano gli organi esecutivi con il consenso dei primi. Nei livelli amministrativo territoriali superiori di distretto e di regione rientrano invece «nel sistema dell'autogoverno locale» soltanto le rade³¹ in quanto il potere esecutivo deve essere esercitato dalle «amministrazioni statali locali» capeggiate da funzionari nominati dal Presidente dell'Ucraina su proposta del Gabinetto dei Ministri. Nel caso in cui il capo dell'amministrazione statale locale venga sfiduciato dalla rispettiva rada con la maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti il Presidente dell'Ucraina è però obbligato a revocarlo. Dal 2014 in tale Paese sono stati inoltre amplificati gli sforzi per attuare una riforma costituzionale³² avente lo scopo di sostituire anche le «amministrazioni statali locali» con organi esecutivi eletti dalle rade del rispettivo livello³³. Tale proposta è stata accolta in un primo progetto di revisione costituzionale del 2015 che, redatto su iniziativa del Presidente Poroshenko, non è stato tuttavia approvato a causa dell'opposizione interna contraria al fatto che rinviasse alla legge ordinaria l'ulteriore definizione del regime di determinate aree delle regioni di Donetsk e di Luhansk, ovverosia di quelle aree *de facto* sottratte al controllo di Kiev. Tale rinvio era stato peraltro introdotto per dare attuazione proprio a quanto contemplato dagli accordi di Minsk II che – conclusi nell'ambito degli incontri del formato Normandia – prevedono che la riforma costitu-

³⁰ Art. 1 della legge dell'Ucraina del 21 maggio 1997 «Sull'autogoverno locale in Ucraina», in <http://pravoved.in.ua/section-law/89-zomsvu/559-glava01.html>. La stessa legge all'art. 6 specifica inoltre che «La comunità territoriale di villaggio, borgata e città è il soggetto primario dell'autogoverno locale e il titolare principale delle sue attribuzioni».

³¹ P. SWIANIEWICZ, *Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform*, in *Local Government Studies*, n. 5/2006, p. 601.

³² *State Policy, Legislative Groundwork, and Provisional Results of the First Stage of Decentralisation of Power in Ukraine*, in <https://decentralization.gov.ua/en/about>.

³³ C. FILIPPINI, *Dopo la Crimea: quali risposte alle ulteriori richieste di autonomia territoriali in Ucraina?*, in *federalismi.it*, n. 13/2015, p. 24.

zionale ucraina sul decentramento debba prendere necessariamente in considerazione le particolarità di singole aree di tali regioni³⁴. Un successivo progetto di revisione costituzionale relativo al decentramento è stato poi presentato nel 2019 dal nuovo Presidente Zelenskij³⁵ ma esso, poco dopo essere stato sottoposto al Parlamento, è stato ritirato a causa delle osservazioni, viceversa questa volta sollevate per il fatto che non prendeva in considerazione quanto contemplato dagli accordi di Minsk II.

Il 1° ottobre 2019 l'Ucraina, nonostante non abbia ancora portato a termine la prevista e più che necessaria revisione costituzionale sul decentramento³⁶, ha comunque comunicato al Rappresentante Speciale del Presidente Osce presso il Gruppo di contatto trilaterale (Ucraina, Russia, Osce) di volere accettare la “formula Steinmaier” circa le modalità di entrata in vigore della già invece esistente Legge dell'Ucraina «Sul regime provvisorio di autogoverno locale in alcune aree delle regioni di Donetsk e Luhansk» la quale, pur essendo stata approvata il 16 settembre 2014, non è stata mai ancora applicata a causa della presenza di forze militari illegali nelle stesse. Più specificatamente secondo la “formula Steinmaier” la legge in questione dovrà entrare in vigore in via provvisoria nel giorno in cui in tali aree avranno luogo le elezioni degli organi dell'autogoverno locale in conformità con la Costituzione dell'Ucraina e con quanto stabilito da una legge elettorale *ad hoc* della stessa Repubblica mentre, in via permanente, solo se la missione internazionale dell'Osce, sotto la cui egida le stesse elezioni

³⁴ Punto 11 dell'Accordo di Minsk II del 12 febbraio 2015, in https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/UA_150212_MinskAgreement_en.pdf.

³⁵ Preliminary comments on the Draft Law of Ukraine «On Amendments of the Constitution of Ukraine» – Overview prepared by the Centre of Expertise for Good Governance, Democratic Governance Department of Directorate General II – Democracy – Strasbourg, 20 February 2020, CEGG/LEX(2020)2, in <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/CEGGLEX20202.pdf>.

³⁶ Nel frattempo il governo locale è stato però interessato da misure adottate con legge e decreto. Il 26 ottobre 2014 è stata infatti adottata la legge «Sull'unione volontaria delle comunità territoriali» mentre il 17 luglio 2020 è stato approvato un decreto del Parlamento che stabilisce una riduzione del numero delle ripartizioni amministrative territoriali di livello intermedio, ovvero dei distretti da 490 a 136 (con contemporanea riduzione del numero delle rade locali). Cfr. *Ukraine has got a new administrative and territorial arrangement: the parliament has created 136 new rayons and has liquidated 490 old ones*, in <https://decentralization.gov.ua/en/news/12634?> page=4.